



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF
Ufficio federale del personale UFPER

19 settembre 2008

Revisione della legge sul personale federale (LPers)

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

Revisione della legge sul personale federale (LPers)

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

1.	Situazione iniziale	3
2.	Obiettivi e contenuto della revisione	4
3.	La revisione in dettaglio	4
3.1	<i>Modifiche della legge sul personale federale</i>	4
3.1.1	<i>Evitare di ripetere inutilmente norme già sancite nel CO</i>	4
3.1.2	<i>Campo d'applicazione (art. 2 cpv. 2 lett. c-e AP-LPers)</i>	5
3.1.3	<i>Direzione e coordinamento della politica del personale nelle unità amministrative decentralizzate (art. 5 cpv. 3 e 4 AP-LPers)</i>	6
3.1.4	<i>Periodo di prova (art. 8 cpv. 1 e 2 AP-LPers)</i>	6
3.1.5	<i>Durata determinata e durata della funzione</i>	7
3.1.6	<i>Limite d'età (art. 10 cpv. 1 e 2 AP-LPers)</i>	8
3.1.7	<i>Motivi di risoluzione del rapporto di lavoro (art. 10 cpv. 3 e 4 AP-LPers)</i>	9
3.1.8	<i>Termini di risoluzione del rapporto di lavoro</i>	11
3.1.9	<i>Supplementi allo stipendio (art. 15 cpv. 4 AP-LPers)</i>	11
3.1.10	<i>Congedo parentale (art. 17 cpv. 2 AP-LPers)</i>	12
3.1.11	<i>Sostegno dell'avvenire professionale (art. 19 cpv. 1 AP-LPers)</i>	12
3.1.12	<i>Indennità (art. 19 cpv. 2-5 AP-LPers)</i>	13
3.1.13	<i>Obbligo di trasferimento (art. 21 cpv. 1 lett. a AP-LPers)</i>	13
3.1.14	<i>Garanzia di un corretto svolgimento dei compiti (art. 25 e 26 AP-LPers)</i>	14
3.1.15	<i>Sistema di gestione del personale e dossier personale (art. 27a - 27c AP-LPers)</i>	14
3.1.16	<i>Finanziamento della previdenza (art. 32c e 32g cpv. 4 AP-LPers)</i>	15
3.1.17	<i>Effetto sospensivo e conseguenze giuridiche (art. 34a e 34b AP-LPers)</i>	16
3.1.18	<i>Autorità giudiziarie di ricorso (art. 34 cpv. 2 e 36 AP-LPers)</i>	17
3.1.19	<i>Disposizioni d'esecuzione (art. 37 cpv. 3, 3^{bis} e 4 AP-LPers)</i>	18
3.2	<i>Modifiche del diritto in vigore</i>	20
3.2.1	<i>Legge sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110)</i>	21
3.2.2	<i>Legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1)</i>	21
3.2.3	<i>Procedura penale militare (PPM; RS 322.1)</i>	21
4.	Ripercussioni	21
4.1	<i>Per la Confederazione</i>	21
4.2	<i>Per i Cantoni</i>	22
5.	Programma di legislatura	22
6.	Rapporto con il diritto europeo	22

1. Situazione iniziale

In quanto legge quadro, la legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1) annovera solo poche norme di dettaglio; infatti, essa definisce il quadro entro il quale il Consiglio federale, i datori di lavoro (per un commento più dettagliato sul concetto di «datore di lavoro» si veda il n. 3.1.19 concernente l'art. 37 dell'avamprogetto della legge sul personale federale [AP-LPers]) e i partner sociali possono muoversi con flessibilità. Rispetto all'ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927, al momento della sua entrata in vigore la LPers ha introdotto una novità, ossia: in assenza di una deroga espressa, i rapporti di lavoro presso la Confederazione sono disciplinati dal Codice delle obbligazioni (CO; RS 220). Per quanto concerne la struttura degli stipendi, inoltre, la LPers ha eliminato numerosi automatismi e ha fatto in modo che il datore di lavoro possa tenere conto delle prestazioni fornite dall'impiegato. Ha trasformato il rapporto di lavoro regolandolo mediante contratto e non più, come prima, fondandolo su una decisione amministrativa; ha introdotto inoltre l'obbligo di menzionare i motivi del licenziamento e la possibilità di disciplinare determinati aspetti del rapporto di lavoro mediante contratto collettivo, valorizzando così il partenariato sociale. La LPers ha posto le basi per garantire un ordinamento moderno dei rapporti di lavoro all'interno dell'Amministrazione federale e delle aziende della Confederazione.

La presente revisione è parte del più vasto progetto di Riforma dell'Amministrazione federale (Rif 05/07). Con essa l'Esecutivo intende soprattutto semplificare la legislazione sul personale federale, riducendone la densità normativa. Il suo scopo è innanzitutto consentire alla Confederazione di restare anche in futuro un datore di lavoro ambito e concorrenziale. Una LPers più flessibile permetterà al Consiglio federale e ai datori di lavoro della Confederazione di modernizzare la politica del personale, di adeguare con rapidità i rapporti di lavoro a un contesto in continua evoluzione e di migliorare in tal modo il servizio pubblico. D'altra parte, offrirà agli impiegati un margine di manovra sufficiente affinché possano adattarsi con prontezza alle nuove esigenze del mercato del lavoro.

La LPers è entrata in vigore il 1° gennaio 2001 per le FFS e il 1° gennaio 2002 per tutti gli altri settori della Confederazione. Nel frattempo ha già subito numerose modifiche. Dal 1° febbraio 2004, ad esempio, vige il nuovo diritto concernente la remunerazione e le altre condizioni contrattuali dei quadri di grado più elevato (art. 6a LPers), mentre nell'ambito della riforma giudiziaria sono stati istituiti il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale, così che, a partire dal 1° gennaio 2007, sono cambiate le vie di diritto (art. 2 cpv. 1 lett. f; art. 3 cpv. 2 e 3; art. 9 cpv. 3; art. 36; art. 36a LPers). Il 1° luglio 2008, inoltre, sono entrati in vigore gli articoli 32b-32m concernenti la previdenza professionale, inseriti nella LPers con la legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (Legge su PUBBLICA; FF 2007 21); gli articoli 32e capoverso 3 e 41a capoverso 1 LPers, invece, sono in vigore già dal 1° maggio 2007 (RU 2007 2249).

2. Obiettivi e contenuto della revisione

Sul mercato occupazionale la Confederazione è in concorrenza con numerosi altri datori di lavoro e subisce una pressione sempre maggiore, sia a livello di prestazioni sia a livello di esigenze qualitative. In un regime di concorrenza è indispensabile disporre del margine di manovra necessario per adeguarsi rapidamente a situazioni in costante evoluzione. Per questo motivo, una delle priorità della presente revisione è l'ampliamento dei margini di decisione e di azione, affinché le parti di un rapporto di lavoro presso la Confederazione (partner sociali, firmatari di un contratto di lavoro, organi autorizzati a emanare disposizioni d'esecuzione e così via) abbiano pressoché le stesse possibilità garantite alle parti nell'economia privata. L'Esecutivo mira a una maggiore flessibilità, così che la Confederazione e il suo personale possano muoversi sul mercato del lavoro come partner che godono di pari diritti e disporre di sufficienti libertà e di strumenti d'intervento adeguati. Tenuto conto delle esperienze raccolte finora nell'applicazione della LPers, il Consiglio federale propone di orientare la revisione in funzione degli obiettivi seguenti:

- avvicinare ulteriormente la LPers al CO;
- rendere più flessibile la risoluzione dei rapporti di lavoro;
- facilitare la procedura di ricorso;
- creare una base legale per il congedo parentale;
- creare una base legale per il sistema informatizzato di gestione del personale e la gestione informatizzata dei dossier di candidatura e dei dossier personali;
- rendere più flessibile il finanziamento della previdenza professionale;
- chiarire le disposizioni d'esecuzione della LPers.

Queste modifiche impongono di intervenire anche in altri atti normativi, in particolare la legge sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110), e la procedura penale militare (PPM; RS 322.1).

3. La revisione in dettaglio

3.1 Modifiche della legge sul personale federale

3.1.1 Evitare di ripetere inutilmente norme già sancite nel CO

Sostanzialmente, la LPers disciplina solo le deroghe al CO. Conformemente al suo articolo 6 capoverso 2, per le questioni concernenti il diritto del lavoro, in merito alle quali essa non prevede una normativa precisa, si applica pertanto il CO. Malgrado questa clausola, la LPers ripete ancora inutilmente diverse disposizioni già previste dal CO. I paragrafi che seguono elencano alcuni esempi.

Secondo l'articolo 9 capoverso 1 LPers, se il contratto di lavoro non è limitato nel tempo, il rapporto di lavoro è di durata indeterminata. Questa norma ripete quanto già stabilito dall'articolo 334 CO, applicabile sulla base dell'articolo 6 capoverso 2 LPers, e può pertanto essere abrogata (per i dettagli si veda il n. 3.1.5).

Secondo l'articolo 10 capoverso 1 LPers, le parti possono, di comune intesa, porre fine al rapporto di lavoro in qualsiasi momento. Questa norma ripete un principio già sancito dalla libertà di contratto e può quindi, come la precedente, essere abrogata.

Secondo l'articolo 11 LPers, i rapporti di lavoro di durata determinata possono essere disdetti unilateralmente con effetto immediato. Questa norma ribadisce gli articoli 334 e 337 CO (per i dettagli si veda il n. 3.1.7).

L'articolo 20 LPers disciplina l'obbligo di tutela degli interessi del datore di lavoro. Quest'ultimo equivale agli obblighi di diligenza e fedeltà di cui all'articolo 321a capoverso 1 CO, che valgono anche nei rapporti di lavoro con la Confederazione in base all'articolo 6 capoverso 2 LPers. Poiché l'articolo 321a capoverso 3 CO limita la possibilità, per l'impiegato, di eseguire parallelamente al lavoro cui è tenuto per contratto un «lavoro remunerato per conto di un terzo», l'abrogazione dell'articolo 20 capoverso 2 LPers non presenta alcun problema. L'articolo 20 LPers è quindi abrogato senza essere sostituito. L'abrogazione di questa e di altre disposizioni della LPers, rese superflue dalla complementarità al CO, elimina sovrapposizioni tra le due normative e contribuisce ad armonizzarle. In questo modo, il diritto sul personale federale si avvicina al CO che regola i rapporti di lavoro nell'economia privata.

3.1.2 Campo d'applicazione (art. 2 cpv. 2 lett. c-e AP-LPers)

La legislazione in vigore delega al datore di lavoro la competenza di scegliere il diritto del lavoro applicabile al personale reclutato e assunto all'estero (art. 6 cpv. 5 LPers e art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza quadro relativa alla LPers [Ordinanza quadro LPers; RS 172.220.11]; per il concetto di «datore di lavoro» si veda il n. 3.1.19).

Questa possibilità di scelta sarà ora abrogata a favore di una soluzione che consenta un'applicazione unitaria del diritto. L'articolo 2 capoverso 2 lettera c del presente avamprogetto stabilisce, infatti, che i rapporti di lavoro del personale reclutato e assunto all'estero sottostanno esclusivamente al diritto in vigore sul posto. Questa normativa è destinata soprattutto al personale ausiliario amministrativo e tecnico reclutato all'estero dalle rappresentanze e missioni (ossia autisti, domestici, segretari e così via). Anche la composizione di controversie sarà disciplinata dal diritto procedurale in vigore sul posto. Saranno applicabili soprattutto la legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP; RS 291) e gli accordi internazionali. Per regolare i rapporti con il personale reclutato e assunto all'estero e comporre le eventuali controversie, il diritto del lavoro in vigore sul posto costituisce senz'altro uno strumento più adeguato rispetto al diritto svizzero. Questa novità comporta un adeguamento redazionale dell'articolo 6 capoverso 5 LPers.

Già in passato, al personale di organizzazioni di diritto pubblico o privato estranee all'Amministrazione federale ma incaricate di compiti amministrativi (ad es. la SUVA o la Banca nazionale; cfr. art. 2 cpv. 4 della legge federale sull'organizzazione del Governo e

dell'Amministrazione [LOGA, RS 172.010]) non si applicava la LPers (cfr. il messaggio che la accompagnava, FF 1999 1352). Per evitare eventuali ambiguità, il presente avamprogetto definisce in modo più chiaro lo statuto di questi impiegati (art. 2 cpv. 2 lett. d AP-LPers).

La Posta e le FFS costituiscono un'eccezione, poiché sono tenute ad applicare la LPers sulla base degli articoli 3 capoverso 1 lettere c-d e 15 LPers nonché dell'articolo 15 della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS; RS 742.31) e dell'articolo 15 della legge sull'organizzazione delle poste (LOP; RS 783.1). Attualmente si sta esaminando la validità della LPers nell'ambito di particolari progetti come la revisione della legislazione postale; se assoggettare o meno al CO i rapporti di lavoro presso la Posta e le FFS sarà tuttavia una questione da disciplinare nella legislazione speciale, ossia nelle due leggi menzionate.

Anche il personale nominato per la durata della funzione non sarà più soggetto alla LPers (art. 2 cpv. 2 lett. e AP-LPers). Lo statuto di questo personale sarà disciplinato esclusivamente da leggi speciali (per i dettagli si veda il n. 3.1.5).

3.1.3 Direzione e coordinamento della politica del personale nelle unità amministrative decentralizzate (art. 5 cpv. 3 e 4 AP-LPers)

Le organizzazioni e le persone estranee all'Amministrazione federale non rientrano nel campo d'applicazione della LPers (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. d AP-LPers). Per ora solo la Posta e le FFS rimarranno soggette alla LPers. Dato che non è necessario un servizio specializzato che coordini esclusivamente gli affari del personale delle FFS e della Posta, l'articolo 5 capoversi 3 e 4 LPers può essere abrogato.

Al Consiglio federale è invece sempre riservata la possibilità di influire sulla gestione del personale delle aziende e degli stabilimenti della Confederazione nonché delle unità amministrative decentralizzate. In base all'articolo 6a LPers, esso emana i principi relativi alla remunerazione e ad altre condizioni contrattuali dei quadri di grado più elevato e dei membri degli organi dirigenti di aziende e di stabilimenti della Confederazione. Approva inoltre le ordinanze sul personale delle unità amministrative decentralizzate, a condizione di aver delegato loro le competenze di datore di lavoro e purché esse sottostiano alla LPers (per i dettagli si veda il n. 3.1.19 concernente l'art. 37 cpv. 3^{bis} AP-LPers). Se dispongono di uno statuto del personale proprio e non sono pertanto soggette alle disposizioni della LPers, si applicheranno i principi del rapporto sul governo d'impresa «Personale e previdenza professionale», che il Consiglio prevede di sottoporre prossimamente alle Camere.

3.1.4 Periodo di prova (art. 8 cpv. 1 e 2 AP-LPers)

Nell'articolo 8 capoverso 1 del presente avamprogetto è stralciato il secondo periodo, ossia «È fatto salvo l'articolo 9 capoversi 3-5». Questa modifica è una logica conseguenza dell'abrogazione dell'articolo 9 LPers (per i dettagli concernenti la durata della funzione si veda il n. 3.1.5).

Secondo l'articolo 8 capoverso 2 LPers, il periodo di prova presso la Confederazione

dura al massimo sei mesi. Nell'economia privata, invece, sulla scorta dell'articolo 335b CO, solo il primo mese di lavoro è considerato periodo di prova. Mediante contratto normale o contratto collettivo è ad ogni modo possibile prolungare il periodo di prova a tre mesi al massimo. A ben vedere, non vi è alcuna ragione per istituire tempi più lunghi presso la Confederazione, eccezion fatta per un eventuale dispendio di tempo che la legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021) richiede per la procedura di licenziamento. Inoltre, il periodo di prova più lungo previsto in seno alla Confederazione può rivelarsi uno svantaggio in particolare per gli impiegati. In caso di risoluzione del contratto, infatti, esso offre loro poca sicurezza per quanto concerne il termine di disdetta, il motivo e la protezione ai sensi dell'articolo 336a CO.

La presente revisione prevede dunque che per il periodo di prova presso la Confederazione valgano fundamentalmente le medesime disposizioni in vigore per l'economia privata. Il CO stabilisce un periodo di prova minimo di un mese. Se le parti contrattuali presso la Confederazione convengono un periodo di prova, questo durerà quindi minimo un mese e — fatte salve le eccezioni di cui all'articolo 8 capoverso 2 AP-LPers — al massimo tre mesi.

In deroga al CO, l'articolo 8 capoverso 2 del presente avamprogetto consente periodi di prova più estesi, fino a sei mesi al massimo. La sua sfera di applicazione è tuttavia limitata e concerne solo funzioni speciali, che richiedono periodi di verifica più lunghi (è il caso ad es. dei cancellieri del Tribunale federale). Siffatte eccezioni possono essere introdotte solo mediante norme generali ed astratte (disposizioni d'esecuzione, contratto collettivo di lavoro) e non caso per caso, mediante decisione o contratto.

3.1.5 Durata determinata e durata della funzione

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

L'articolo 9 capoverso 2 LPers limita in linea di principio a cinque anni la durata determinata. Si tratta di una deroga al CO poco giustificabile e, oltretutto, difficile da applicare. Il divieto di abuso del diritto (art. 2 del Codice civile; CC, RS 210) e l'articolo 334 CO offrono una tutela sufficiente dai contratti di durata determinata illeciti, soprattutto dai contratti di lavoro a catena, che cercano di impedire agli impiegati di maturare diritti di anzianità. La giurisprudenza e la prassi concernenti l'articolo 334 CO prevedono che più contratti di durata determinata che si succedono l'uno all'altro siano considerati un solo contratto di durata indeterminata, sempre che tale successione non sia giustificata obiettivamente. E ciò anche se si verificano brevi interruzioni tra i rapporti di lavoro di durata determinata. Questi principi si applicano anche al personale federale; l'avamprogetto della LPers prevede pertanto di abrogare questa disposizione.

Per la maggior parte degli impiegati federali la LPers ha abolito la nomina per la durata della funzione; l'articolo 9 capoversi 4-6 LPers e alcune leggi speciali la prevedono ancora solo in pochi casi. Il presente avamprogetto propone di abrogare tutto l'articolo in questione. Il personale che sarà nominato per la durata della funzione non sarà più sot-

toposto alla LPers (art. 2 cpv. 2 lett. e AP-LPers). Se in settori specifici è necessario ricorrere a questo tipo di nomina — soprattutto per garantire l'indipendenza rispetto all'organo che la decide —, il compito di disciplinarla e di definire il quadro delle disposizioni d'esecuzione è demandato alla legislazione speciale. La nomina per la durata della funzione è prevista nelle leggi speciali ad esempio per i giudici istruttori federali e i loro supplenti (art. 15 cpv. 1 lett. e della legge sul Tribunale penale federale [LTPF; RS 173.71]), per i giudici (art. 9 LTPF, art. 9 della legge sul Tribunale amministrativo federale [LTAF; RS 173.32], art. 9 LTF, art. 7, 11 e 14 PPM), per il direttore del Controllo federale delle finanze (art. 2 cpv. 2 della legge federale sul controllo federale delle finanze [Legge sul Controllo delle finanze; LCF; RS 614.0]) così come per l'uditore in capo dell'esercito e per il suo sostituto (art. 17 PPM).

Il progetto di revisione prevede la nomina per la durata della funzione anche per l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, nonché per il segretario generale del Tribunale federale. In quest'ultimo caso, tale nomina era sancita finora solo a livello di ordinanza (per i dettagli si veda il n. 3.2).

Queste leggi speciali disciplinano differentemente in particolare l'organo di nomina, la durata della funzione come pure la rielezione e la non rielezione e fissano un quadro normativo diverso per le questioni di dettaglio. È così che la durata della funzione è regolata in vari modi: ad esempio dall'articolo 26 dell'ordinanza dell'Assemblea federale relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, OParl; RS 171.115), dall'articolo 32 dell'ordinanza sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3), dall'ordinanza sui collaboratori nominati per la durata della funzione (Ordinanza sulla durata della funzione; RS 172.220.111.6) e dall'articolo 19 dell'ordinanza sul personale del Tribunale federale (OPersTF; RS 172.220.114).

Oltre a queste durate della funzione disciplinate in leggi speciali, è prevista dall'articolo 32 OPers, sulla base dell'articolo 9 LPers, una durata della funzione anche per il procuratore generale della Confederazione e per il suo supplente, così come per i procuratori pubblici e i loro supplenti. Dato che l'abrogazione dell'articolo 9 LPers priva queste nomine della base legale, nella nuova legge federale sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP) si intende prevedere una durata della funzione di 4 anni per tali rapporti di lavoro. Il Consiglio federale sottoporrà prossimamente alle Camere il relativo messaggio.

Le leggi speciali che prevedono nomine per la durata della funzione devono definire l'organo di nomina, la durata della funzione, la procedura di rielezione come pure la procedura e i motivi della non rielezione. Esse dovrebbero inoltre stabilire quali disposizioni sul personale sono applicabili. Nel caso non venga emanato un regolamento proprio, occorre introdurre un riferimento alla legislazione sul personale federale, che sarà applicata per analogia, sempre che il diritto speciale non preveda deroghe.

3.1.6 Limite d'età (art. 10 cpv. 1 e 2 AP-LPers)

In base all'articolo 10 capoverso 2 lettera a LPers il rapporto di lavoro presso la Confe-

derazione cessa senza disdetta al raggiungimento del limite d'età secondo l'articolo 21 LAVS. Questa norma è ripresa dall'articolo 10 capoverso 1 del presente avamprogetto.

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

Questo margine di manovra e questa autonomia normativa sono necessari innanzitutto a fronte dello sviluppo della piramide demografica e del mercato del lavoro come pure della capacità di molte persone di lavorare anche superata l'età del pensionamento e dell'obiettivo di flessibilità posto alla base della revisione della LPers. In tal modo, i datori di lavoro e i partner sociali possono reagire adeguatamente alle nuove situazioni, tenendo maggiormente conto delle esigenze individuali ma anche delle contingenze sul mercato del lavoro e all'interno dell'azienda.

3.1.7 Motivi di risoluzione del rapporto di lavoro (art. 10 cpv. 3 e 4 AP-LPers)

Oggi i datori di lavoro della Confederazione possono porre termine a un rapporto di lavoro esclusivamente sulla base di uno dei motivi elencati nell'articolo 12 LPers (cpv. 6 per la disdetta ordinaria; cpv. 7 per la disdetta immediata).

Pur sanzionando i licenziamenti abusivi (art. 335 e 336-336c CO) il diritto privato si fonda sulla libertà di contratto e di disdetta. Per la disdetta ordinaria non occorrono motivi; la disdetta immediata, invece, esige «*cause gravi*» (art. 337 CO), ossia «*ogni circostanza che non permetta per ragioni di buona fede di esigere da chi dà la disdetta che abbia a continuare nel contratto*».

L'elenco dei motivi ammessi per la disdetta ordinaria (art. 12 cpv. 6 LPers) accorda già oggi ai datori di lavoro un margine d'azione relativamente ampio. La prassi ha tuttavia mostrato che per la Confederazione risulta sovente oneroso sciogliere un contratto di lavoro. Per questa ragione si è reso necessario rivedere i motivi previsti dalla legge per la risoluzione del rapporto di lavoro, in modo da garantire maggiore flessibilità ai datori di lavoro. Questo adeguamento non apporterà tuttavia cambiamenti sostanziali alla prassi applicata finora. È legittimo presumere che continueranno a essere fatti valere fondamentalmente i motivi previsti dal diritto in vigore. La nuova disposizione dovrebbe nondimeno permettere ai datori di lavoro un notevole risparmio in singoli casi: non sussistono più le difficoltà di attribuire una fattispecie a uno dei motivi di disdetta descritti dalla legge né le controversie che ne conseguono. I datori di lavoro saranno d'ora innanzi tenuti ad addurre un motivo oggettivamente sufficiente, conforme ai fatti reali.

Nella formulazione della disposizione rivista bisogna tenere conto del fatto che la Costituzione federale limita la libertà di disdetta: gli organi dello Stato devono agire secondo i principi fondamentali ancorati nella Costituzione, in particolare sono tenuti a garantire la parità di trattamento e a rispettare il divieto dell'arbitrio. Diversamente dai datori di lavoro

ro privati, la Confederazione non può sciogliere il rapporto di lavoro liberamente e senza motivo; essa deve, nel rispetto del dettato costituzionale, addurre motivi oggettivamente sufficienti per ogni suo intervento nel campo del diritto e quindi anche per la risoluzione dei rapporti di lavoro. L'articolo 12 LPers concretizza questa condizione del diritto costituzionale elencando sei motivi sufficienti per la disdetta ordinaria (cpv. 6) e, analogamente all'articolo 337 CO, stabilendo espressamente che la disdetta immediata esige motivi gravi (cpv. 7).

Il nuovo articolo 10 capoverso 3 formula in modo più aperto la condizione posta dal diritto costituzionale. Integrando l'attuale articolo 12 capoverso 7 LPers, che esige motivi gravi per la disdetta immediata, anch'esso disciplina, con una formulazione più aperta, i motivi che autorizzano i datori di lavoro della Confederazione a disdire per via ordinaria un rapporto di lavoro. La disdetta ordinaria richiede «*motivi oggettivamente sufficienti*»; per la disdetta immediata sono necessari, come finora, «*motivi gravi*» ai sensi dell'articolo 337 CO. Più aperto quindi rispetto all'articolo 12 in vigore, il nuovo disciplinamento permette ai datori di lavoro della Confederazione di adeguarsi al contesto e agli sviluppi della politica del personale e della prassi, pur continuando a vincolarli ai principi costituzionali. In tale ambito va menzionato il diritto di essere sentiti. Prima che una decisione che lo concerne sia pronunciata, l'impiegato ha il diritto di prendere posizione in merito. Egli, in particolare, ha il diritto di consultare gli atti che lo riguardano. La violazione del diritto di essere sentiti comporta la revoca della decisione.

Anche se il presente avamprogetto non elenca più, né specifica in alcun modo, i motivi sufficienti per sciogliere un rapporto di lavoro, i datori di lavoro della Confederazione dovranno anche in futuro, in virtù del diritto costituzionale, chiarire alla persona interessata il motivo del licenziamento, anche nel caso in cui il rapporto di lavoro sia retto dal CO. L'obbligo di motivare non concerne solo il licenziamento, ma qualsiasi altra decisione mediante la quale un datore di lavoro della Confederazione imponga obblighi a un impiegato o introduca limitazioni ai suoi diritti. L'obbligo del datore di lavoro di rendere noti i motivi delle proprie decisioni è quindi mantenuto e costituisce parte integrante di ogni decisione. Esso è stabilito anche a livello legislativo, ovvero dall'articolo 34 capoverso 1 LPers e dagli articoli 5 e 35 PA.

Il nuovo articolo 10 capoverso 3 riassume gli articoli 12 capoverso 6 lettere a-f (disdetta ordinaria) e 11 e 12 capoverso 7 LPers (disdetta immediata). Esso concretizza l'obbligo di addurre motivi oggettivamente sufficienti sancito dalla Costituzione. Per questo pone condizioni più restrittive rispetto al CO. Analogamente a quanto già avvenuto nel caso dei «*motivi gravi*» richiesti per giustificare una disdetta immediata (art. 12 cpv. 7 LPers; art. 337 cpv. 1 CO), la giurisprudenza dovrà illustrare anche i «*motivi oggettivamente sufficienti*» necessari per la disdetta ordinaria. Dovranno essere qualificati oggettivamente sufficienti quanto meno i motivi elencati dall'articolo 12 capoverso 6 LPers.

La possibilità di convenire a livello contrattuale le condizioni per la risoluzione del rapporto di lavoro, già contemplata dall'articolo 12 capoverso 6 lettera f LPers, è prevista anche dal presente avamprogetto, all'articolo 10 capoverso 4 (ad es. in caso di conclusione di un progetto, esaurimento dei limiti di credito, dimissioni della persona preposta,

venir meno delle condizioni per una collaborazione proficua o della volontà del capo del Dipartimento di continuare la collaborazione).

3.1.8 Termini di risoluzione del rapporto di lavoro

I termini per la disdetta ordinaria del rapporto di lavoro ai sensi della LPers (art. 12 cpv. 2 e 3) divergono da quelli previsti dal diritto privato. Rispetto agli articoli 335b e 335c CO, la LPers stabilisce infatti termini più lunghi, tanto durante quanto dopo il periodo di prova. Al momento della sua emanazione, il legislatore ha voluto in questo modo compensare la rinuncia alla nomina per la durata della funzione.

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

Il presente avamprogetto prevede pertanto di abrogare l'articolo 12 LPers. In virtù dell'articolo 6 capoverso 2 LPers, ai rapporti di lavoro in seno alla Confederazione sono applicabili gli stessi termini di disdetta minimi in vigore nell'economia privata, ossia quelli sanciti dagli articoli 335b e 335c CO.

Esiste la possibilità di derogare a questi termini nelle disposizioni d'esecuzione (ordinanza, contratto collettivo di lavoro) o mediante accordo scritto tra le parti contrattuali, entro i limiti stabiliti dagli articoli 335b capoversi 2 e 3 e 335c capoverso 2 CO (per i dettagli in merito ai rapporti con il CO si veda il n. 3.1.19).

3.1.9 Supplementi allo stipendio (art. 15 cpv. 4 AP-LPers)

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

Il nuovo articolo 15 capoverso 4 completa quindi la norma con «in particolare» e offre così un margine di azione più ampio per le esigenze specifiche dei datori di lavoro in ambito salariale. Detto margine tiene conto, ad esempio, anche delle attuali indennità di funzione, indennità in funzione del mercato del lavoro e altre indennità speciali.

Il Parlamento può continuare ad esercitare la propria influenza sulla prassi in materia di supplementi allo stipendio attraverso il preventivo, il controllo della gestione e i rapporti (art. 5 LPers), così come può orientare in particolare la determinazione degli stipendi (art. 15 LPers) e la definizione delle condizioni contrattuali dei quadri di grado più elevato (art. 6a LPers).

3.1.10 Congedo parentale (art. 17 cpv. 2 AP-LPers)

L'articolo 17 LPers demanda alle disposizioni d'esecuzione il disciplinamento dei congedi (cpv. 1). La durata minima del congedo maternità è pertanto stabilita dal Consiglio federale (cpv. 2). Questa norma, tuttavia, non menziona il congedo paternità o il congedo legato a un'adozione né chiarisce se il Consiglio federale o i datori di lavoro della Confederazione abbiano il diritto di accordare un congedo di tal genere.

Per questo motivo, il nuovo articolo 17 capoverso 2 conferisce al Consiglio federale la facoltà di definire «*la durata minima del congedo parentale in caso di nascita e adozione*»; l'Esecutivo può inoltre imporre ai datori di lavoro di concedere un congedo parentale minimo. In modo più chiaro di quanto non faccia il diritto in vigore per il congedo maternità, questa disposizione consente anche ai padri e ai genitori adottivi di beneficiare di un congedo parentale. Essa crea pertanto la base legale per il congedo paternità e, rispetto al diritto in vigore, disciplina con maggiore chiarezza il congedo in caso di adozione.

Le disposizioni in vigore per il personale della Confederazione prevedono un congedo maternità di 4 mesi (art. 60 OPers), un congedo di 2 mesi in caso di adozione (art. 61 OPers) e, dal 1° gennaio 2008, un congedo paternità di 5 giorni (art. 40 cpv. 3 lett. b dell'ordinanza concernente l'ordinanza sul personale federale [O-OPers; RS 172.220.111.31]).

Al momento di emanare le disposizioni d'esecuzione ai sensi dell'articolo 17 capoverso 2 LPers, il Consiglio federale dovrà ad attenersi alle disposizioni imperative del CO concernenti il tempo libero e il congedo e, in particolare, ai relativi criteri minimi. L'articolo 37 del presente avamprogetto disciplina i dettagli (si veda il n. 3.1.19).

3.1.11 Sostegno dell'avvenire professionale (art. 19 cpv. 1 AP-LPers)

Se l'impiegato impugna la disdetta, in base al diritto in vigore il rapporto di lavoro continua fino a che la decisione è passata in giudicato, sempre che il datore di lavoro non abbia tolto l'effetto sospensivo a un eventuale ricorso (art. 55 PA; per dettagli si veda il n. 3.1.17). In particolare, il posto non può essere assegnato a qualcun'altro prima che l'esito della procedura di ricorso sia noto.

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

L'avamprogetto della LPers riprende i doveri del datore di lavoro previsti attualmente dagli articoli 14 e 19 LPers. Sostituisce tuttavia l'obbligo di mantenere l'impiegato alle proprie dipendenze con un più vasto obbligo di sostenere il suo avvenire professionale.

L'appoggio in caso di licenziamento senza colpa dell'impiegato non si limiterà più alla garanzia di un'occupazione, ma lascerà aperta la possibilità di adottare misure di altro genere, ad esempio aiuti per permettere il passaggio a un altro settore occupazionale oppure per cominciare un'attività indipendente (riqualificazione, *outplacement*, collocamento, conferimento di mandati e così via). Il presente avamprogetto mantiene inoltre la possibilità di offrire all'impiegato il lavoro precedente o un altro lavoro ragionevolmente esigibile in seno alla Confederazione, ma non la considera più una misura di sostegno prioritaria, lasciando alle parti contrattuali la scelta delle misure da prendere nel caso concreto. Rispetto al rigido quadro previsto attualmente dalla LPers, l'avamprogetto consente l'adozione di misure in funzione della situazione che tengono meglio delle condizioni di ogni singolo caso. Il datore di lavoro dovrà cercare di accordarsi con l'impiegato in merito alle misure da prendere; egli pronuncerà una decisione solo se non si giungerà ad un'intesa (art. 34 cpv. 1 LPers).

Per i dettagli sull'indennità di cui all'articolo 34b del presente avamprogetto si veda il numero 3.1.17; per i dettagli sull'indennità di partenza di cui all'articolo 19 capoversi 2-5 del presente avamprogetto si veda il numero 3.1.12.

3.1.12 Indennità (art. 19 cpv. 2-5 AP-LPers)

Rispetto al diritto in vigore (art. 19 cpv. 2-8 LPers), l'articolo 19 capoversi 2-5 del presente avamprogetto disciplina in modo più succinto e semplice il versamento di indennità. La norma riassume i capoversi 2-8 dell'attuale articolo 19 LPers e lascia ai datori di lavoro il margine di manovra e l'autonomia normativa necessari affinché possano considerare le particolarità di ogni caso. In particolare sarà loro attribuita la competenza di estendere la cerchia degli aventi diritto mediante le disposizioni d'esecuzione (art. 19 cpv. 3 AP-LPers). Si pensi in particolare ai quadri superiori (ad es. segretari di Stato, direttori di Uffici federali) e ai collaboratori per i quali è necessario prevedere un piano sociale. I diritti all'indennità sanciti dall'attuale LPers non cambiano.

Estendere le competenze del datore di lavoro è una misura che si impone soprattutto allo scopo di offrire alle aziende della Confederazione (Posta e FFS), come pure al Consiglio dei politecnici federali, un margine di manovra adeguato alla loro autonomia.

3.1.13 Obbligo di trasferimento (art. 21 cpv. 1 lett. a AP-LPers)

L'articolo 21 capoverso 1 lettere a-b LPers costituisce la base giuridica per imporre agli impiegati di risiedere in un determinato luogo e/o di abitare in un determinato alloggio. Nella pratica, tuttavia, questa norma si è dimostrata insufficiente per assoggettare i dipendenti (in particolare i membri del corpo diplomatico e i militari di professione) all'obbligo di trasferimento. Il datore di lavoro deve poter vincolare questa categoria di collaboratori a cambiare luogo di lavoro e/o di domicilio ogni qual volta ciò si imponga per motivi soprattutto politici, organizzativi o personali. A questo scopo, l'articolo 21 capoverso 1 lettera a dell'avamprogetto crea una base giuridica chiara.

3.1.14 Garanzia di un corretto svolgimento dei compiti (art. 25 e 26 AP-LPers)

Gli articoli 25 e 26 LPers definiscono le misure a disposizione del datore di lavoro atte a garantire il corretto svolgimento dei compiti. Il primo comprende principalmente misure da adottare nel caso in cui un impiegato violi i suoi obblighi (diritto disciplinare); il secondo contempla le misure volte ad assicurare che in futuro i compiti siano svolti correttamente.

Il nuovo articolo 25 riassume queste due disposizioni. Rispetto al diritto attuale, esso è orientato maggiormente all'obiettivo: il capoverso 1 incarica i datori di lavoro della Confederazione di prendere le misure necessarie per garantire un corretto svolgimento dei compiti. Diversamente dall'articolo in vigore, non si prevedono unicamente misure disciplinari e pertanto repressive, ma si mira anche a fornire impulsi costruttivi (ad es. *coaching*, perfezionamento o provvedimenti organizzativi).

Questo articolo conferisce alle parti un margine di azione più ampio per definire tali misure e consente loro di reagire in modo più specifico alla situazione del singolo caso. In riferimento alla terminologia corrente nell'economia privata, l'articolo 25 capoverso 2 lettera b del presente avamprogetto menziona anche l'esonero; questo termine sostituisce l'espressione attuale «sospendere il rapporto di lavoro» (art. 26 cpv. 2 LPers).

Il datore di lavoro è tenuto, per quanto possibile, a concordare le misure con la persona interessata. Se non giunge ad un'intesa, pronuncia una decisione (art. 34 LPers).

3.1.15 Sistema di gestione del personale e dossier personale (art. 27a - 27c AP-LPers)

A complemento della LPD, gli articoli 27 e 28 LPers disciplinano l'elaborazione dei dati da parte dei datori di lavoro della Confederazione.

Conformemente all'articolo 19 capoverso 3 LPD i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità possono essere resi accessibili mediante una procedura di richiamo solo se una legge in senso formale lo prevede espressamente. Le disposizioni della LPers in vigore non soddisfano completamente questa direttiva, poiché l'elaborazione dei dati praticata dall'Amministrazione federale all'interno del sistema BV PLUS non ha alcuna base legale formale; per il momento, essa è disciplinata solo nell'ordinanza concernente la protezione dei dati personali nell'Amministrazione federale (RS 172.220.111.4). L'articolo 27a del presente avamprogetto crea dunque la necessaria base legale formale. Accanto ai dati personali che esso menziona, nel sistema BV PLUS si possono elaborare anche tutti i dati personali che non richiedono una particolare protezione, visto che questi dati non necessitano di alcuna base legale formale. L'articolo 27a non prevede la comunicazione di dati a organizzazioni esterne mediante una procedura di richiamo, poiché i dati personali degni di particolare protezione non possono in alcun caso essere messi a loro disposizione.

L'articolo in questione si riferisce esclusivamente all'elaborazione di dati concernenti il personale da parte dell'Amministrazione federale (sistema BV PLUS). Gli altri datori di lavoro della Confederazione non possono basarsi su questa disposizione per elaborare

dati concernenti il proprio personale in un sistema diverso dal sistema BV PLUS. Sempre che non ne esista un'altra a cui riferirsi, essi sono tenuti a creare, per il loro settore, una base a livello di legge speciale in funzione delle loro esigenze, che disciplini in particolare l'elaborazione dei dati personali nel loro sistema. Si prevede di introdurre tale base nella legge speciale di ciascun datore di lavoro.

Nell'ambito del presente progetto di revisione è stata valutata la possibilità di elaborare una legge separata che disciplini in unico atto normativo tutti i sistemi di gestione del personale dei datori di lavoro soggetti alla LPers. Non appare tuttavia come la soluzione più opportuna, tenuto conto che il Tribunale federale, il Tribunale amministrativo federale, il Tribunale penale federale nonché i Servizi del Parlamento e l'Amministrazione federale utilizzano il sistema BV PLUS, mentre i politecnici federali intendono sancire la base legale per il loro sistema di gestione del personale nella legge sui politecnici federali.

Gli articoli 27b e 27c del presente avamprogetto costituiranno la base legale necessaria per la gestione informatizzata dei dossier personali degli impiegati e dei dossier presentati dai candidati che si annunciano per un posto presso un datore di lavoro che sottostà alla LPers. In tal modo sarà possibile rispondere alla crescente necessità di trattare a livello informatico questo tipo di incarti. Le disposizioni in questione dovranno essere applicate anche dagli attuali e futuri centri di servizi specializzati dei Dipartimenti. Esse saranno loro particolarmente utili soprattutto in vista di uno scambio di dati con altre unità amministrative, poiché i documenti non dovranno più essere fotocopiati e fatti circolare sotto forma cartacea. Contrariamente all'articolo 27a del presente avamprogetto, questi due articoli saranno applicabili a tutti i datori di lavoro che sottostanno alla LPers.

3.1.16 Finanziamento della previdenza (art. 32c e 32g cpv. 4 AP-LPers)

Il 7 dicembre 2007, approvando i contratti di affiliazione delle unità amministrative decentralizzate, il Consiglio federale ha deciso che a questi datori di lavoro e alle relative casse di previdenza andava riservata una maggiore flessibilità nelle decisioni concernenti le modalità di impiego dei contributi dei datori di lavoro. Le modifiche di legge qui proposte vanno appunto in tale direzione. A seconda della struttura dell'età e del rischio, infatti, la medesima regolamentazione può comportare costi estremamente diversi per il datore di lavoro; modifiche nel collettivo degli assicurati possono determinare, col tempo, considerevoli variazioni a livello di oneri finanziari. In base all'articolo 32g capoverso 4 LPers, attualmente si applica il principio del finanziamento paritetico; possono invece essere finanziate in modo non paritetico le prestazioni per i rischi o le prestazioni di vecchiaia per determinate categorie di personale. Questo sistema, tuttavia, si è rivelato troppo restrittivo. In futuro, le prestazioni per i rischi e le prestazioni di vecchiaia dovranno quindi essere finanziate in modo non paritetico così da offrire ai datori di lavoro maggiore flessibilità affinché possano reagire meglio alle situazioni straordinarie. Senza questa modifica sarebbe inoltre necessario rivedere i regolamenti concernenti la previdenza professionale dei politecnici federali (cassa di previdenza del settore dei PF) e dell'Istituto universitario federale per la formazione professionale (cassa di previdenza dell'IUFFP), poiché questi datori di lavoro finanziano in modo non paritetico le presta-

zioni di vecchiaia per tutto il loro personale. Malgrado le decisioni restrittive prese inizialmente dal Consiglio federale, allo scopo di garantire la parità di trattamento di tutti i datori di lavoro soggetti alla LPers, il principio del finanziamento non paritetico delle prestazioni deve poter essere applicato tanto alle unità amministrative decentralizzate quanto all'Amministrazione federale centrale. I datori di lavoro saranno in tal modo liberi di introdurre un finanziamento di questo genere.

Dopo aver consultato l'organo paritetico, e nel rispetto dei limiti posti dalla legge, il datore di lavoro stabilisce l'ammontare del suo contributo (art. 32g cpv. 1 e 2 LPers). Il regolamento di previdenza richiede il consenso del datore di lavoro e dell'organo paritetico come pure l'approvazione del Consiglio federale (art. 32c cpv. 3 LPers e art. 4 cpv. 3 della legge su PUBBLICA). Attraverso questa competenza l'Esecutivo può influire sulla quota del contributo del datore di lavoro. In merito, occorre tener conto anche del fatto che le unità amministrative decentralizzate non sono attive sul mercato, bensì completamente o in larga parte finanziate con fondi della Confederazione o mediante tributi e tasse poiché adempiono compiti sovrani. Nel quadro delle competenze attribuitegli, il Consiglio federale continuerà a fare in modo, nonostante la maggiore flessibilità introdotta con il presente avamprogetto, che le deroghe al principio del finanziamento paritetico non comportino eccessivi costi supplementari e che le unità amministrative decentralizzate seguano, nella loro regolamentazione della previdenza professionale, un orientamento analogo a quello dell'Amministrazione federale. Si può ad esempio immaginare che il finanziamento non paritetico delle prestazioni di vecchiaia sia compensato con la partecipazione degli impiegati al finanziamento dei premi per i rischi, come è già il caso per gli impiegati dei politecnici e dell'IUFFP.

La modifica dell'articolo 32c capoverso 1 è di natura redazionale.

3.1.17 Effetto sospensivo e conseguenze giuridiche (art. 34a e 34b AP-LPers)

In base al diritto in vigore, la Confederazione decide sulle controversie in materia di diritto del lavoro se le parti non giungono ad un'intesa e pronuncia una decisione contro la quale può essere interposto ricorso secondo la PA, (art. 34 LPers, art. 35 PA). Per impugnare la disdetta va seguita la procedura speciale disciplinata dall'articolo 14 LPers: se la persona licenziata fa valere la nullità della disdetta, il datore di lavoro è tenuto a rivolgersi all'istanza di ricorso e a provare la validità della disdetta nel caso in cui decida di mantenere la sua posizione (i ruoli sono invertiti, così come l'onere della prova). Fino alla decisione del ricorso il datore di lavoro deve impiegare la persona o offrirle un altro lavoro «ragionevolmente esigibile». La procedura diverge tanto dalla procedura in caso di altre controversie con la Confederazione in materia di diritto del lavoro (art. 34 segg. LPers) quanto da quella ai sensi della PA.

Il presente avamprogetto modifica le disposizioni concernenti il diritto procedurale in tre punti:

- è abrogata la procedura speciale di cui all'articolo 14 LPers. Per impugnare una decisione di licenziamento si seguirà d'ora in poi la procedura stabilita per impugnare tutte le altre decisioni concernenti il diritto del lavoro. Questo adeguamento

rappresenta un considerevole miglioramento per il datore di lavoro, che potrà assegnare in linea generale più rapidamente i posti vacanti;

- secondo il nuovo articolo 34a il ricorso contro le decisioni del datore di lavoro ha effetto sospensivo solo se lo stabilisce l'autorità di ricorso. Ciò vale per tutte le decisioni pronunciate dai datori di lavoro della Confederazione. In seguito a questa modifica, il datore di lavoro non dovrà più motivare la revoca dell'effetto sospensivo. La possibilità di restituire l'effetto sospensivo è opportuna soprattutto nei casi in cui la nullità della disdetta sia stabilita sulla base dell'articolo 336c capoverso 2 CO (art. 34b cpv. 2 del presente avamprogetto);
- il nuovo articolo 34b capoverso 1 disciplina le conseguenze nel caso in cui sia accolto un ricorso contro una decisione di disdetta. Esso obbliga il datore di lavoro, a dipendenza dei motivi adottati in accoglimento del ricorso, a versare un'indennità (lett. a), a continuare a versare un salario (lett. b) o a prorogare il rapporto di lavoro (lett. c).

La PA rimane applicabile integralmente.

Per quanto concerne l'indennità (lett. a), il nuovo articolo 34b capoversi 1 e 3 definisce un quadro più ampio per la decisione del datore di lavoro e dell'autorità di ricorso, che permette una compensazione adeguata – ossia conforme al dettato costituzionale – qualora la disdetta presenti un vizio di forma. Le conseguenze di una tale disdetta devono avere un effetto dissuasivo. In tal modo, per il datore di lavoro «non varrà la pena» licenziare un impiegato senza un motivo giuridicamente valido o in base a una procedura viziata.

Per quanto concerne il versamento del salario, il nuovo articolo 34b capoverso 1 lettera b riprende quanto già previsto dal CO: in caso di accoglimento del ricorso contro una disdetta immediata senza un motivo grave, l'impiegato ha diritto a quanto avrebbe guadagnato se il rapporto di lavoro fosse cessato alla scadenza del termine di disdetta o col decorso della durata determinata dal contratto.

Il nuovo articolo 34b capoverso 2 rinvia alla legge sulla parità dei sessi per le conseguenze giuridiche dei licenziamenti discriminatori a causa del sesso, nonché all'articolo 336c capoverso 2 CO per le conseguenze di una disdetta data in tempo inopportuno. In questo modo, esso prevede per la Confederazione le medesime conseguenze giuridiche stabilite dal diritto in vigore nell'economia privata.

Il nuovo articolo 34b capoverso 3 fissa i valori limite per l'indennità che l'autorità di ricorso è tenuta ad attribuire alla persona il cui ricorso contro una decisione di licenziamento sia stato accolto. L'indennità corrisponde almeno a uno stipendio mensile; se il licenziamento è fondato su un motivo oggettivamente insufficiente, almeno a sei stipendi mensili e al massimo a due stipendi annuali.

3.1.18 Autorità giudiziarie di ricorso (art. 34 cpv. 2 e 36 AP-LPers)

In base al diritto in vigore, la Confederazione decide sulle controversie in materia di diritto del lavoro se le parti non giungono ad un'intesa e pronuncia una decisione contro la

quale può essere interposto ricorso secondo la PA (art. 34 LPers). La persona interessata può impugnare la decisione dinanzi all'autorità interna (art. 35 LPers). La decisione su ricorso di quest'ultima può essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale (art. 36 LPers). Contro determinate decisioni del Tribunale amministrativo federale può essere presentato ricorso al Tribunale federale, se riguardano questioni legate alla parità tra i sessi o se il valore litigioso è superiore – ad esempio nel caso di disdette – a 15 000 franchi (cfr. art. 83 lett. g e 85 cpv. 1 lett. b LTF).

Nella maggior parte dei Dipartimenti il ruolo di autorità di ricorso interna è assunto dal servizio giuridico. Nella maggior parte dei casi, la vicinanza personale e materiale all'autorità inferiore non permette di garantire la necessaria indipendenza. Questa circostanza induce frequentemente a scavalcare l'autorità di ricorso interna; le vie di diritto vengono in tal modo accorciate (art. 47 cpv. 2-4 PA).

Con l'istituzione del Tribunale amministrativo federale è stata eliminata, nella maggior parte degli ambiti giuridici, la procedura di ricorso interno di prima istanza. In numerose controversie che non possono essere portate avanti fino al Tribunale federale, il Tribunale amministrativo federale giudica in prima istanza ed è quindi l'unica autorità giudiziaria. Alla luce di questa prassi e della mancanza di indipendenza delle autorità di ricorso interne, risulta opportuno sottoporre direttamente al Tribunale amministrativo federale, in prima istanza, anche le controversie in materia di diritto del personale. Attualmente questa via legale è già prevista per i ricorsi contro le decisioni del Consiglio federale e dei Dipartimenti. Il principio di garanzia della via giudiziaria sancito dall'articolo 29a della Costituzione federale (diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria in caso di controversie giuridiche) sarebbe comunque rispettato, poiché il Tribunale amministrativo federale è, appunto, un'autorità giudiziaria. Il nuovo disciplinamento consentirebbe inoltre ai Dipartimenti di assumere un ruolo di consulenza e conciliazione più ampio. Sugli Uffici federali ricade invece l'intera responsabilità del rispetto delle procedure. L'articolo 35 LPers (ricorso interno) può pertanto essere abrogato.

La soppressione dell'autorità interna di ricorso comporta una modifica redazionale dell'articolo 34 capoverso 2 dell'avamprogetto della LPers (abrogazione dell'art. 35 LPers).

3.1.19 Disposizioni d'esecuzione (art. 37 cpv. 3, 3^{bis} e 4 AP-LPers)

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

Competenze normative

Per *datori di lavoro* vanno intesi gli organi di cui all'articolo 3 LPers, ossia il Consiglio federale (per l'Amministrazione federale), l'Assemblea federale (per i Servizi del Parlamento), la Posta, le FFS e il Tribunale federale (cpv. 1). A questi si aggiungono i Dipartimenti, la Cancelleria federale, i gruppi e gli Uffici come pure le unità amministrative decentralizzate, per quanto il Consiglio federale deleghi loro le corrispondenti competenze

(cpv. 2). Secondo il capoverso 3, infine, sono datori di lavoro anche il Tribunale amministrativo federale e il Tribunale penale federale, per quanto le pertinenti leggi o il Consiglio federale deleghi loro le corrispondenti competenze.

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

L'articolo 37 LPers in vigore, tuttavia, non disciplina espressamente le competenze che possono essere delegate dal Consiglio federale. Il nuovo articolo 37 capoverso 3 fa pertanto la necessaria chiarezza: i datori di lavoro emanano le disposizioni d'esecuzione a condizione che la LPers non attribuisca tale competenza solamente al Consiglio federale. Le competenze normative dei datori di lavoro discendono direttamente dalla legge e non devono essere delegate dal Consiglio federale. Laddove la LPers attribuisce la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione (solamente) al Consiglio federale, quest'ultimo è tenuto ad esercitarla direttamente: articolo 6 capoverso 5 (rinvio al CO per determinate categorie di personale); articolo 6a (rimunerazione dei quadri); articolo 8 capoverso 3 (limitazione dell'accesso a determinati posti di lavoro alle persone di cittadinanza svizzera); articolo 15 capoverso 2 (stipendi minimi); articolo 17 capoverso 2 (durata massima del tempo di lavoro, durata minima delle vacanze e del congedo); articolo 24 (divieto di sciopero e limitazione della libertà di domicilio); articolo 31 capoverso 1 (prestazioni minime per il mantenimento dei figli a carico); articolo 38 capoverso 1 (autorizzazione a concludere un contratto collettivo di lavoro).

Laddove la LPers rinvia alle disposizioni d'esecuzione sono i datori di lavoro ad emanarle: articolo 7 (messa a concorso); articolo 15 capoversi 3-5 (principi per la determinazione degli stipendi, il versamento dei supplementi e gli adeguamenti al potere d'acquisto); articolo 16 capoverso 2 (principi alla base della compensazione del rincaro); articolo 17 capoverso 1 (tempo di lavoro, vacanze e congedi); articolo 18 (apparecchi, indumenti di lavoro, rimborso delle spese e degli inconvenienti legati al lavoro); d'ora in poi anche articolo 19 capoverso 3 AP-LPers (indennità); articolo 21 (obbligo di risiedere in un determinato luogo e di abitare in un determinato alloggio, come pure obbligo di fornire una parte del reddito); articolo 22 (segreto professionale); articolo 23 (autorizzazione all'esercizio di occupazioni accessorie); articolo 25 (misure per garantire il corretto svolgimento dei compiti); articolo 29 (prestazioni in caso di impedimento al lavoro); articoli 31 e 32 (misure sociali e altre misure e prestazioni); articolo 33 (informazione e consultazione del personale e delle sue organizzazioni). I datori di lavoro – Posta, FFS, Consiglio federale per l'Amministrazione federale, Parlamento per i Servizi del Parlamento, Tribunale federale – stabiliscono in seguito a chi intendono delegare, ossia a chi spettano, queste competenze nel loro settore. Il Consiglio federale, ad esempio, può delegarle alle autorità di cui all'articolo 3 capoversi 2 e 3 LPers (cfr. quanto detto sopra).

Ai sensi del diritto vigente la LPers è applicata alle unità amministrative decentralizzate,

purché le disposizioni delle leggi speciali non prevedano altrimenti (art. 2 cpv. 1 lett. e LPers e art. 2 cpv. 3 LOGA). Ad esempio, l'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI), Swissmedic, l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (FINMA) dispongono oggi di statuti del personale di diritto pubblico che sono disciplinati in leggi speciali e che quindi non sottostanno alla LPers.

Le altre unità amministrative decentralizzate rimangono soggette alla LPers (ad es. il settore dei PF). Il Consiglio federale può attribuire loro competenze di datore di lavoro (art. 3 cpv. 2 LPers) e autorizzarle di conseguenza a emanare disposizioni d'esecuzione (nuovo art. 37 cpv. 3). In questo modo, è possibile tener conto delle loro esigenze specifiche e della loro autonomia. Le disposizioni d'esecuzione sono soggette all'approvazione del Consiglio federale, che esercita in tal modo il suo compito di autorità di coordinamento.

Deroghe al CO

L'articolo 37 LPers in vigore non precisa in che misura i servizi responsabili possano, nelle loro disposizioni d'esecuzione, derogare al CO.

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

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

3.2 Modifiche del diritto in vigore

Il rapporto di lavoro presso la Confederazione è stabilito secondo la LPers mediante contratto di durata determinata o indeterminata. I rapporti di lavoro che poggiano sulle nomine per la durata della funzione esistono d'ora in poi solo sulla base di disposizioni di leggi speciali. Accanto alle norme in vigore, occorre prevedere l'assunzione per la du-

rata della funzione anche in altre tre leggi: la LTF, la LPD e la PPM.

3.2.1 Legge sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110)

Oggi la durata della carica di segretario generale del Tribunale federale è disciplinata in un'ordinanza che si fonda sulla LPers (art. 19 dell'ordinanza sul personale del Tribunale federale; RS 172.220.114). Dato che l'articolo al quale si riferisce viene abrogato (art. 9 LPers), occorre inserire la disposizione nella LTF. Il nuovo articolo 26 stabilisce pertanto che il segretario generale del Tribunale federale sia eletto per la durata della carica.

3.2.2 Legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1)

Le disposizioni del presente avamprogetto concernenti la disdetta del contratto di lavoro non permettono di tenere sufficientemente conto dell'indipendenza dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), richiesta dagli accordi di Schengen. Affinché l'Incaricato possa continuare a svolgere i suoi compiti con la necessaria autonomia rispetto all'organo che lo ha nominato, è introdotta la nomina per la durata del mandato (nuovo art. 26 cpv. 1 LPD).

3.2.3 Procedura penale militare (PPM; RS 322.1)

Vista l'abrogazione dell'articolo 9 LPers e, di conseguenza, anche dell'articolo 32 LPers nonché dell'ordinanza sulla durata del mandato (RS 172.220.111.6), occorre sancire nella procedura penale militare (RS 322.1) la necessaria indipendenza dell'uditore in capo e del suo sostituto, mediante nomina per la durata del mandato (per i dettagli si veda il n. 3.1.5).

4. Ripercussioni

4.1 Per la Confederazione

La revisione della LPers conferisce al Consiglio federale e ai datori di lavoro della Confederazione un margine di manovra più ampio affinché possano agire in modo rapido e mirato. Essa offre maggiore flessibilità soprattutto perché sarà più semplice licenziare e non sarà più obbligatorio garantire un impiego.

L'avamprogetto si prefigge di avvicinare ulteriormente la legislazione concernente il personale federale al diritto del lavoro in vigore nell'economia privata e quindi di migliorare la permeabilità tra questa e l'Amministrazione federale. Ciò faciliterebbe l'interscambio di forza lavoro tra la Confederazione e il settore privato: il trasferimento di conoscenze che ne deriva sarebbe di giovamento reciproco.

Dato che la presente revisione chiede al personale maggiore flessibilità e offre meno sicurezza, occorre introdurre elementi compensatori. I datori di lavoro della Confederazione dovranno reagire adeguando gli stipendi, soprattutto a livello di quadri. Per fare in modo che lo Stato resti concorrenziale sul mercato del lavoro e sia in grado di arginare

la fuga delle forze migliori, bisognerà mettere a disposizione dei datori di lavoro maggiori risorse per gli stipendi. I risultati dei più recenti paragoni salariali indicano che è questa la direzione da prendere. Attualmente non è tuttavia possibile calcolare in che misura questo fabbisogno supplementare si ripercuoterà sul budget che i datori di lavoro federali destinano al personale.

4.2 Per i Cantoni

Quando l'ordinamento dei funzionari (OF) è stato sostituito dalla LPers, i Cantoni hanno colto l'occasione per rivedere le loro legislazioni in questo campo. Con ogni probabilità anche la presente revisione produrrà lo stesso effetto, tanto a livello cantonale quanto a livello comunale. Finora solo pochissimi Cantoni hanno emanato norme che si avvicinano al CO tanto quanto la presente revisione (abrogazione dei motivi di disdetta, ritiro dell'effetto sospensivo, nessun obbligo di offrire un nuovo impiego).

5. Programma di legislatura

Nel suo rapporto sul programma di legislatura 2003-2007 (FF 2004 969), il Consiglio federale non ha annunciato alcun progetto parlamentare concernente il personale della Confederazione, eccezion fatta per le modifiche della previdenza professionale e le misure di risparmio in questo settore. Il programma di legislatura, in particolare, non prevedeva finora alcuna revisione della LPers.

Nell'ambito della Riforma dell'Amministrazione federale, tuttavia, l'Esecutivo è giunto alla conclusione che la Confederazione deve diventare più flessibile e disporre di un margine di manovra più ampio negli affari concernenti il personale e che si rende pertanto necessaria una revisione della legislazione in materia.

6. Rapporto con il diritto europeo

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

Per prevenire la corruzione, l'OCSE esige che si sancisca un obbligo di denuncia (*whistleblowing*). La maggior parte dei Cantoni lo ha già introdotto nella propria legislazione. La LPers prevederà un articolo apposito che, tuttavia, non fa parte della presente revisione. Esso è già stato introdotto nell'allegato della nuova legge federale sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP); la procedura di consultazione per il relativo avamprogetto si è conclusa nel dicembre del 2007. La modifica della LPers proposta in tale ambito non ha sollevato alcuna osservazione. Il Consiglio federale presenterà il messaggio al Parlamento nel corso di quest'anno.