

Messaggio concernente la legge sul personale federale (LPers)

del 14 dicembre 1998

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di una legge sul personale federale (LPers).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | |
|------|-------------|--|
| 1991 | M ad 90.031 | Ordinamento dei funzionari. Revisione totale
(N 27.11.90, Commissione del Consiglio nazionale;
S 24.1.91) |
| 1992 | M ad 91.002 | Contingentamento dei posti federali
(N 21.3.91, Commissione della gestione e Commissione
delle finanze del Consiglio nazionale; S 10.6.92) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 dicembre 1998

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Cotti

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

I repentini cambiamenti che caratterizzano l'economia e la società esigono anche dallo Stato una disponibilità ad intraprendere riforme. In un contesto di globalizzazione l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico costituiscono vantaggi essenziali per far fronte alla concorrenza. In considerazione delle risorse limitate, le amministrazioni devono essere in grado di gestire processi mirati basandosi su strutture flessibili. Anche in questo settore l'efficacia e la creazione di valore aggiunto dipendono sempre più dalle conoscenze e dalle innovazioni. In questo modo cresce l'importanza della mobilità e della qualità della gestione del personale.

Anche la Confederazione deve affrontare questa sfida in materia di politica del personale. Per continuare a posizionarsi come un datore di lavoro attrattivo, competitivo e sociale, ha bisogno di una gestione del personale moderna e dinamica che persegue tre obiettivi principali: sostenere i processi di cambiamento nell'amministrazione e nelle imprese, permettere metodi di lavoro secondo i principi economici e favorire una cultura che promuova l'apprendimento. Se si vuole che una gestione del personale moderna abbia effetti durevoli sul posto, occorre in particolare sollecitare la linea gerarchica. I superiori di tutti i livelli devono svolgere la loro funzione di conduzione mantenendo una visione globale e preoccupandosi dei risultati. Anche i collaboratori, dal canto loro, si assumono la responsabilità per quanto riguarda il loro sviluppo professionale e personale. Ciò presuppone un cambiamento culturale che necessita del relativo quadro normativo.

Il perno della riforma della politica del personale è pertanto la modernizzazione dell'ordinamento del personale, peraltro già avviata in alcuni Cantoni e Comuni svizzeri. Una maggiore flessibilità delle condizioni di assunzione dovrebbe permettere all'amministrazione e alle imprese di reagire costantemente agli sviluppi nel settore e di adattarsi alle situazioni specifiche del personale e organizzative. Malgrado le numerose revisioni parziali, l'Ordinamento dei funzionari del 1927 non permette di rendere più dinamico il servizio pubblico e frena gli scambi auspicati fra il settore pubblico e quello privato. Le richieste di revisioni essenziali sono state rinviata alla revisione totale dell'Ordinamento dei funzionari, ossia all'elaborazione della nuova legge sul personale federale (LPers).

Lo scopo della revisione totale è di ottenere un atto legislativo conciso che conferisca a tutti i datori di lavoro della Confederazione (amministrazione generale della Confederazione, Tribunali, Posta, FFS ecc.) un adeguato margine di manovra. La LPers intende offrire un insieme di norme comuni a tutti gli impiegati federali ed evitare in tal modo il frazionamento del diritto del lavoro relativo al personale federale. Una maggiore flessibilità delle condizioni di assunzione è resa possibile grazie ad un avvicinamento al Codice delle obbligazioni; lo statuto del personale della Confederazione rimane tuttavia retto dal diritto pubblico. La nomina per un periodo amministrativo (statuto di funzionario) è sostituita con norme concernenti la sicurezza dell'impiego e la protezione dal licenziamento sulla base di un contratto individuale. Al posto dell'attuale garanzia del posto di lavoro per quattro anni subentra un'ampia sicurezza dell'impiego associata alla mobilità professionale dei collaboratori.

La possibilità di concludere contratti collettivi di lavoro è un aspetto nuovo di questa legge. Il sistema degli stipendi prevede una relazione più stretta con le prestazioni e il mercato. Le procedure di ricorso vengono semplificate.

La LPers definisce gli obiettivi che gli organi federali responsabili in materia di personale e di politica del personale devono perseguire. Tutte le misure concernenti il personale – sia gli atti normativi (disposizioni d'esecuzione, contratti di lavoro collettivi) che gli atti d'applicazione (contratti di lavoro individuali, misure in materia di politica del personale, decisioni individuali ecc.) – devono rispettare questi obiettivi. Benché conferisca una vasta autonomia in materia di disposizioni d'esecuzione, la LPers vincola i responsabili del personale federale al perseguimento di determinati obiettivi. La LPers concretizza la norma sugli obiettivi definendo la base legale per gli strumenti della politica del personale. In tal modo essa rispetta il principio di legalità.

La LPers può essere considerata un atto legislativo moderno e rivolto al futuro:

- adottando elementi contrattuali e introducendo il contratto collettivo di lavoro nel diritto pubblico del lavoro, si avvicina alle norme del CO che disciplinano il settore privato;*
- trasferisce le competenze necessarie per una gestione moderna del personale dal Parlamento all'esecutivo e promuove la fiducia tra le due istanze grazie a un ampio sistema di reporting;*
- permette una maggiore delega non da ultimo alle imprese che, all'insegna della liberalizzazione, in futuro dovranno affermarsi in modo più accentuato sul mercato;*
- definisce un ampio quadro d'azione per provvedimenti di politica del personale – reclutamento e sviluppo del personale, assistenza del personale, misure sociali ecc. – un quadro che permette inoltre di prendere misure appropriate in caso di mutamento delle condizioni del mercato del lavoro e dell'economia;*
- ha un carattere sociale e favorevole al personale, protegge dall'arbitrio e promuove l'instaurazione di una cultura della fiducia tra i datori di lavoro della Confederazione e i suoi interlocutori sociali;*
- è compatibile con il diritto europeo.*

La LPers dovrebbe sostituire l'Ordinamento dei funzionari alla fine del periodo amministrativo in corso (1997-2000) ed entrare in vigore il 1° gennaio 2001. La modernizzazione dell'amministrazione federale, che nel corso di questi ultimi anni è stata iniziata con grandi progetti di riforma (riforma del governo e dell'amministrazione, gestione con mandato di prestazioni e budget globale, sempre maggiore autonomia delle imprese), riceve quindi un'adeguata base legale. Senza un rinnovamento del diritto del personale federale il processo di modernizzazione sarebbe compromesso.

Le questioni relative al 2° pilastro non vengono affrontate nella LPers, ma sono oggetto di una legge federale distinta sulla previdenza professione del personale federale.

A seguito del passaggio dal contingentamento dei posti federali alla gestione dei costi del personale, si chiede di abrogare gli articoli 2 e 2a della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

111 Sviluppo dell'ordinamento degli agenti della Confederazione fino alla fine degli anni Ottanta

Con l'Ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927¹ (OF), il legislatore ha codificato per la prima volta in modo completo il rapporto di servizio presso la Confederazione. Prima di tale data la regolamentazione era disseminata in molte disposizioni delle legislazioni speciali. Nei suoi settant'anni di esistenza, l'OF è stato riveduto venti volte. In occasione di queste revisioni ha potuto essere realizzato un numero limitato di adattamenti agli sviluppi del diritto del lavoro nel settore privato, alla ristrutturazione dell'amministrazione federale e delle imprese della Confederazione nonché a sviluppi economici e del mercato del lavoro. Le revisioni si erano susseguite a un ritmo sempre più accelerato; una riforma essenziale delle relazioni tra la Confederazione e il suo personale era stata soltanto abbozzata.

112 Revisione parziale del 1996 e revisione totale

Con la mozione 90.031 del 2 novembre 1990 le Camere federali chiedevano quindi la revisione totale dell'OF. Anche il nostro Collegio considerava urgente rendere più flessibili i rapporti di servizio. Le revisioni dei rapporti di servizio per i quadri², intraprese prima che la mozione fosse trasmessa, erano soltanto il prologo di una riforma totale e di una maggiore flessibilità dell'ordinamento del personale federale. Il 4 marzo 1991, abbiamo pertanto deciso di affrontare la revisione dell'OF in due tappe, segnatamente con una revisione parziale, che riguardava i temi urgenti e velocemente realizzabili, e una successiva revisione totale con la quale si sarebbe realizzato un riorientamento totale.

La ventesima revisione parziale dell'OF è in vigore dal 1° gennaio 1996³. Ha conferito alla Confederazione in quanto datore di lavoro nuove possibilità di definire il sistema degli stipendi, ulteriori componenti dello stipendio commisurate alle prestazioni, l'istanza di ricorso paritetica per i ricorsi concernenti gli stipendi commisurati alle prestazioni, un'autonomia maggiore per la Posta e le FFS, un nuovo regime della previdenza professionale, l'abbandono degli assegni familiari dipendenti dallo stato civile e una base legale per misure sociali in caso di ristrutturazioni di servizi.

Nel messaggio avevamo inoltre chiesto di sostituire la nomina dei funzionari fuori classe per un periodo amministrativo con un rapporto di servizio rescindibile. Questo elemento della revisione era stato limitato ai quadri a seguito dell'iniziativa parlamentare Allenspach del 14 dicembre 1990 (90.271). Le Camere federali, tuttavia,

¹ RS 172.221.10

² Ordinanza del 25 febbraio 1981 sui rapporti d'impiego dei collaboratori personali dei capi di dipartimento (RS 172.221.104.2) e Ordinanza del 30 gennaio 1991 sul rapporto di servizio dei segretari generali e dei capi dei servizi d'informazione dei dipartimenti (RS 172.221.104.1)

³ Messaggio del 4.10.1993 (FF 1993 IV 456 segg.); decreto delle Camere federali del 24.3.1995 (FF 1995 II 305 segg.); entrata in vigore al 1° gennaio 1996 (RU 1995 5061).

stralciarono questa modifica dal disegno, rinviando il tema relativo al «periodo amministrativo» alla revisione totale.

Anche dalla revisione dell'OF in vigore dal 1° gennaio 1996 il diritto del personale federale ha continuato ad essere oggetto di cambiamenti⁴. Con il presente progetto, la revisione totale dell'OF chiesta con la mozione 90.031 del 2 novembre 1990 è realizzata.

12 Procedura preliminare

La Conferenza dei direttori del personale CDP (direzioni del personale della Posta, dell'allora Telecom, delle FFS, delle Dogane e del DDPS nonché direzione della Cassa federale d'assicurazione; presidenza: Ufficio federale del personale) ha incaricato nel 1993 un gruppo di progetto di preparare la revisione totale dell'OF, gruppo nel quale erano rappresentate l'amministrazione generale della Confederazione e le imprese della Confederazione.

Nel 1993 e nel 1995, il gruppo di progetto ha richiesto una perizia presso il professor dr. Paul Richli in merito al quadro costituzionale. Nei lavori preparatori della legge sul personale federale (LPers) il gruppo si è ispirato anche agli impulsi derivanti dalla revisione parziale intrapresa parallelamente dalle Camere federali, lavori che dovevano durare fino al mese di marzo del 1995. Le proposte di revisione sono state regolarmente discusse con l'amministrazione generale della Confederazione (soprattutto Conferenze dei servizi del personale centrali dei dipartimenti SCD) e con le imprese della Confederazione (soprattutto CDP).

Il 6 maggio 1998 abbiamo aperto la procedura di consultazione presso i partiti politici, le organizzazioni economiche e professionali (in particolare le associazioni di datori di lavoro e lavoratori) e i Cantoni. Questa procedura si è conclusa alla fine di agosto 1998.

Il risultato della procedura di consultazione può essere riassunto nei seguenti punti⁵

- La revisione dell'ordinamento del personale federale è ritenuta necessaria.
- Gli orientamenti del progetto incontrano il sostegno della maggior parte delle istituzioni consultate.
- Hanno trovato un consenso in particolare la volontà di mantenere anche in futuro tutto il personale della Confederazione sotto la stessa legislazione, il sistema salariale più flessibile, la libertà d'azione nelle regolamentazioni e nelle decisioni, la rinuncia alla nomina per un periodo amministrativo e l'introduzione del contratto collettivo di lavoro (CCL).
- La maggior parte dei Cantoni considera la LPers una legge moderna, innovativa e conforme alle attuali esigenze della Confederazione e del personale che è caratterizzata da una libertà organizzativa e da una stretta collaborazione con gli interlocutori sociali.

⁴ Al livello di legge occorre citare soprattutto la riforma delle PTT (messaggio del 10.6.1996; leggi nella RU 1997 2465 e 2480; legge sull'organizzazione delle poste LOP in RS 783.1) e la riforma delle FFS (messaggio del 13.11.1996 in FF 1997 I 809 segg.; progetto sottoposto a referendum in FF 1998 1042 segg.; LFFS in RS 742.31).

⁵ Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione (d, f, i) può essere richiesto presso l'Ufficio federale del personale, 3003 Berna.

- Per contro, le opinioni relative alla portata materiale e alla densità normativa del progetto posto in consultazione sono divergenti: i partiti politici e le organizzazioni economiche di destra desiderano avvicinare ancora maggiormente la LPers al Codice delle obbligazioni (CO; RS 220). I partiti di sinistra e le organizzazioni del personale federale sono favorevoli a un regime autonomo e una definizione più precisa dei parametri in materia di politica del personale; chiedono inoltre che si deleghino meno competenze in materia di regolamentazione all'esecutivo e alle imprese.

Le organizzazioni del personale federale sono state coinvolte nei lavori preparatori e hanno avuto occasione di prendere posizione riguardo a più progetti e di farvi fluire i loro punti di vista. Nel luglio 1996 la Conferenza dei direttori del personale CDP ha discusso con loro della prima bozza del progetto LPers. Sono seguiti altri colloqui sulla base di progetti rielaborati in particolare nel febbraio 1997 (Ufficio federale del personale) e nel gennaio 1998 (Dipartimento federale delle finanze) come pure dopo la procedura di consultazione nel novembre 1998 (Dipartimento federale delle finanze e Ufficio federale del personale). Le ultime trattative si sono fondate sul risultato della procedura di consultazione. Esse hanno permesso di appianare le posizioni in parte divergenti riguardanti la densità della regolamentazione e la delega di competenze. La possibilità di licenziamenti per motivi economici e aziendali rimane tuttora un punto controverso.

A rendere più complessa la procedura preliminare hanno contribuito in particolare il riorientamento fondamentale del diritto del personale e una serie di progetti che si svolgevano parallelamente e che toccano da vicino il personale federale (ad es. riforma delle PTT, riforma delle ferrovie, riforma del governo e dell'amministrazione e LOGA, imprese d'armamento autonome, nuovo statuto dell'Istituto per la proprietà intellettuale, ristrutturazioni, misure di risparmio, riforma della previdenza professionale per il personale federale ecc.). È risultato difficile conciliare le esigenze delle imprese della Confederazione di maggiore libertà imprenditoriale con quelle delle organizzazioni del personale di una definizione legale rigorosa dei diritti in materia di politica del personale. Anche la nuova ripartizione delle competenze di regolamentazione tra Parlamento, governo e imprese come pure l'avvicinamento dell'ordinamento del personale della Confederazione al CO ha richiesto numerose discussioni di fondo.

13 Interventi parlamentari

Con il disegno di legge possono essere tolte di ruolo le seguenti mozioni:

- *Mozione 90.031 del 2 novembre 1990 (Ordinamento dei funzionari. Revisione totale).*
Trattata in Consiglio nazionale il 27.11.1990 (Boll. uff. 1990 N 2040);
Trattata in Consiglio degli Stati il 24.1.1991 (Boll. uff. 1991 S 48).
La mozione ha il tenore seguente:
- Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre il più presto possibile al Parlamento un disegno di revisione dell'Ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927. La revisione deve in particolare prefiggersi gli obiettivi seguenti:
 - organizzazione adeguata dei rapporti di servizio nel senso di una maggiore flessibilità;

- istituzione di un sistema di retribuzione che preveda tra l'altro possibilità di tener meglio in considerazione la prestazione personale, le differenze di salario regionali, la situazione del mercato dell'impiego;
- promozione dello sviluppo del personale;
- definizione di un ordinamento delle competenze che permetta un'efficace gestione del personale.

- *Mozione 91.002 del 29 gennaio 1991 (CdG CN) risp. del 12 febbraio 1991 (CF CN) (Contingentamento dei posti federali).*

Trattata in Consiglio nazionale il 21.3.1991 (Boll. uff. 1991 N 701)

Trattata in Consiglio degli Stati il 10.6. 1992 (Boll. uff. 1992 S 433).

La mozione chiede che:

- a. il Consiglio federale crei gli strumenti necessari a una politica del personale quantitativa e qualitativa e che includa nella gestione dell'attività statale e nel controllo generale dell'efficienza;
- b. le diverse varianti sullo sviluppo del personale prevedano anche la possibilità di una crescita zero affinché l'effettivo di personale autorizzato nel 1995 non superi il livello del 1991;
- c. dopo l'introduzione degli strumenti necessari, il Consiglio federale sottoponga alle Camere federali un messaggio concernente un decreto federale di durata limitata che modifichi le disposizioni per il contingentamento dei posti federali contenute nella legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali. La competenza per il contingentamento dei posti federali dovrebbe essere delegata, a titolo di prova e per una durata limitata di quattro anni (per una legislatura), al Consiglio federale.

La politica di sviluppo applicata al personale e alle strutture durante la legislatura 1991-1995, la rinuncia a determinati compiti nei dipartimenti richiesta dal nostro Collegio, il risparmio di posti introdotto dal 1997 (blocco dei crediti) e gli sforzi per ottimizzare i processi e per dar loro una struttura a seconda delle priorità come richiesto dalla riforma del Governo e dell'Amministrazione (NOVE DUE) hanno condotto al risultato auspicato, ossia al contenimento delle spese per il personale a un livello accettabile. Tuttavia, questo risultato non è stato raggiunto grazie al contingentamento dei posti federali, bensì grazie a un passaggio da una gestione degli effettivi a una gestione dei costi del personale; questo passaggio è stato ampiamente appoggiato anche dal Parlamento e ha suscitato una maggiore sensibilizzazione per i costi. I costi elevati registrati negli ultimi anni nel settore del personale provengono quasi esclusivamente da imprevisti (settore dell'asilo) o dall'assunzione di compiti sovrani di Swisscom, Posta e FFS (liberalizzazione di queste imprese). Maggiori spese per il personale in settori gestiti in modo globale o a seguito di piani sociali sono stati compensati attraverso altri crediti per beni o investimenti; quindi non gravano ulteriormente le finanze federali.

In considerazione di questo nuovo approccio, con il presente messaggio proponiamo anche di abrogare gli articoli 2 e 2a della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali del 4 ottobre 1974⁶ (cfr. LPers 36, modifica del diritto vigente). Ciò corrisponde altresì al desiderio delle Commissioni della gestione e delle Commissioni delle finanze delle Camere federali.

- La LPers tiene conto anche delle importanti *raccomandazioni delle Commissioni della gestione delle Camere federali* formulate nel loro rapporto al Consiglio federale sulla politica del personale della Confederazione del 12 febbraio 19987, a cui il Consiglio federale risponderà in un rapporto separato.

2 Parte speciale

21 Considerazioni generali

Nella LPers il legislatore fissa gli obiettivi strategici della politica del personale federale; vi definisce inoltre le norme minime e il quadro in cui deve svilupparsi il rapporto di lavoro tra la Confederazione e i suoi impiegati. Per contro, il legislativo assegna la parte operativa all'esecutivo e agli altri datori di lavoro della Confederazione incaricandoli di creare strumenti adeguati a realizzare gli obiettivi (art. 4 LPers). Sotto questo aspetto la LPers applica la riforma del Governo e dell'Amministrazione introdotta con l'adozione della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010); realizza inoltre singole componenti del New Public Management (NPM) nel settore del personale e tiene conto dell'orientamento della politica del personale dell'amministrazione generale della Confederazione formulato con il Progetto Organizzazione del Personale (POP)⁸

Il riorientamento dell'ordinamento del personale comporta una nuova ripartizione delle responsabilità, anzitutto tra il legislativo e l'esecutivo. La nuova ripartizione delle competenze è il risultato di uno spostamento sistematico delle competenze strategiche al Parlamento e della responsabilità operativa all'esecutivo.

Per dirigere il settore del personale il Parlamento ha a disposizione in particolare la legislazione (LPers, CO, legge sulla responsabilità⁹, LOGA, PA¹⁰, OG¹¹ ecc.), il preventivo e gli strumenti di vigilanza parlamentare; l'esecutivo sostiene il Parlamento presentandogli regolarmente i relativi rapporti (art. 5 cpv. 2 LPers). Il Consiglio federale coordina e dirige l'attuazione della strategia in materia di politica del personale definita dal legislatore (art. 5 cpv. 1 LPers); a tale scopo, unitamente agli altri datori di lavoro della Confederazione, crea gli strumenti adeguati (art. 4 LPers).

Dal profilo del contenuto, la LPers si ispira al diritto del lavoro del CO. Definisce le condizioni quadro legali per i rapporti di lavoro alla Confederazione in modo che i rapporti tra datore di lavoro e impiegati siano retti in modo equivalente nel settore privato e pubblico; la LPers avvicina dunque quanto possibile il diritto materiale della funzione pubblica a quello del CO. La LPers prevede disposizioni particolari che si scostano dal CO unicamente se l'applicazione del diritto del lavoro del CO, concepito per il settore privato, non si prestano ai rapporti di lavoro all'interno della Confederazione. Inoltre, in virtù del principio della legalità che vale per tutta l'attività statale sono necessarie norme nella LPers per prestazioni dello Stato e limitazioni dei diritti fondamentali che nel settore privato sono possibili anche senza essere esplicitamente sanciti in una legge. Per questo la LPers prevede talune disposizioni applicabili sia alla procedura in caso di controversie sia ad altre procedure.

⁷ FF 1998 3811 segg.

⁸ Decreto del Consiglio federale del 18.11.1998.

⁹ RS 170.32

¹⁰ Legge sulla procedura amministrativa; RS 172.021

¹¹ Organizzazione giudiziaria; RS 173.110

Nonostante il CO sia di principio applicabile (art. 6 cpv. 2 LPers), la necessità oggettiva di talune deroghe a norme che regolano il rapporto di lavoro nel settore privato nonché il vincolo costituzionale all'obbligo della parità di trattamento e il divieto di arbitrarietà, per ogni attività dello Stato, necessitano di una LPers autonoma.

L'orientamento della LPers è caratterizzato dai seguenti punti principali:

- Campo d'applicazione e uniformità del diritto del personale: la LPers intende costituire un insieme di norme comuni per tutti gli impiegati federali e quindi prevenire una frammentazione del diritto pubblico del lavoro.
- Maggiore flessibilità dei rapporti d'impiego: i funzionari diventano impiegati; la nomina per un periodo amministrativo è sostituita dal rapporto di servizio illimitato e rescindibile, basato su un contratto individuale e scritto di diritto pubblico per il quale la LPers conferisce alle parti contrattuali maggiore ampio margine di manovra rispetto al diritto attuale.
- Protezione contro il licenziamento e mobilità: la Confederazione rimane un datore di lavoro affidabile. Una protezione contro licenziamenti arbitrari garantisce la necessaria sicurezza dell'impiego. Di regola, i licenziamenti sono possibili soprattutto in caso di prestazione insufficiente o di diminuzione della domanda di personale. Essi devono essere motivati e sono impugnabili. Tuttavia, in cambio si chiede una mobilità professionale del personale.
- Stipendio: lo stipendio non è soltanto legato alla funzione ma anche all'esperienza e alle prestazioni individuali. In questo modo la retribuzione diventa uno strumento di gestione essenziale; il sistema degli stipendi potrà adeguarsi maggiormente al mercato del lavoro e alle necessità specifiche del settore.
- Procedura di ricorso: l'attuale procedura di ricorso viene semplificata. La CRP riceve competenze decisionali definitive, sgravando in tal modo il Tribunale federale.

22 **Commento alle singole disposizioni**

Sezione 1: Disposizioni generali (art. 1 – 6)

Articolo 1 Oggetto

Di principio, la LPers disciplina unicamente il rapporto di lavoro, vale a dire i rapporti in materia di diritto del lavoro tra la Confederazione e i suoi impiegati. La regolamentazione delle questioni connesse con i rapporti di lavoro – ad es. la responsabilità patrimoniale e penale, la procedura e il diritto di ricorso, le assicurazioni sociali, la formazione professionale, la parità fra i sessi, la protezione dei dati – sono oggetto delle rispettive legislazioni (cfr. commento all'art. 6 cpv. 2).

Articolo 2 Campo d'applicazione

Con la LPers riemerge l'obiettivo dell'OF del 1927 che consiste nel disciplinare i rapporti di lavoro di tutti i collaboratori presso la Confederazione. Il suo campo d'applicazione si estende – fatte salve le norme contenute in leggi speciali – all'intero personale dei tre poteri statali nonché a quello delle unità scorporate e decentralizzate (art. 2 cpv. 1).

Ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LOGA, le unità amministrative decentralizzate fanno pure parte dell'amministrazione federale in virtù delle loro rispettive disposizioni organizzative. Nel primo messaggio concernente la LOGA¹² sono le «*unità amministrative decentralizzate, collegate in vari modi ai dipartimenti. Si tratta di unità che occupano una posizione più o meno specifica in virtù delle leggi d'organizzazione che le presiedono.*» Conformemente alla LOP¹³ e alla legge sulle FFS¹⁴, la LPers si applica anche ad entrambe queste imprese della Confederazione.

Il personale del settore giudiziario fa parte del personale federale per quanto disposizioni speciali della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (art. 7 – 9 e 20 OG) non dispongano altrimenti. Per garantire l'autonomia giudiziaria dell'esecutivo, l'articolo 33 capoverso 2 conferisce ai Tribunali federali, entro i limiti della legislazione superiore (LPers, OG, CO ecc.), la competenza di emanare per il loro personale norme deroganti alle disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale. In questo senso è prevista anche la possibilità del Tribunale federale di determinare quali dei suoi collaboratori vengono nominati per un periodo amministrativo e di decidere direttamente in materia di controversie riguardanti il loro personale (art. 8 cpv. 4).

Non rientrano nel campo d'applicazione della LPers:

- il personale di Swisscom: conformemente all'articolo 25 capoverso 2 della legge sull'azienda delle telecomunicazioni del 30 aprile 1997¹⁵ (LATC), fino alla scadenza del periodo amministrativo 1997-2000 il personale è sottoposto alla legislazione sul personale federale; secondo il capoverso 3 dal 1° gennaio 2001 i rapporti d'impiego sono retti dal diritto relativo al contratto di lavoro del CO;
- il personale delle imprese d'armamento: ai sensi dell'articolo 6 della legge federale del 10 ottobre 1997¹⁶ concernente le imprese d'armamento della Confederazione, nel momento della trasformazione delle aziende in società anonime, i rapporti di servizio di diritto pubblico del personale delle aziende d'armamento esistenti nell'Aggruppamento dell'armamento sono stati trasformati in rapporti d'impiego di diritto privato. Il Consiglio federale ha emanato un disciplinamento transitorio che è valevole al massimo fino al termine del periodo amministrativo in corso, vale a dire sino alla fine del 2000;
- le persone elette dall'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 85 numero 4 Cost. (art. 2 cpv. 2 lett. a); fanno parte di questa categoria, ad esempio, i membri del Consiglio federale e dei Tribunali federali, il cancelliere della Confederazione nonché il generale; il loro statuto giuridico è definito da una legislazione speciale;
- gli apprendisti delle professioni riconosciute dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFPT) (art. 2 cpv. 2 lett. b); essi soggiacciono alla legge sulla formazione professionale e al diritto del contratto di lavoro del CO. Gli apprendistati non riconosciuti soggiacciono invece alle disposizioni della LPers;
- il personale di organizzazioni incaricate di svolgere compiti statali e terzi che non appartengono all'amministrazione federale, vale a dire il personale delle cosiddette «organizzazioni semistatali» ai sensi dell'articolo 2 capoverso 4

¹² FF 1993 III 841-842

¹³ Legge federale del 30.4.1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (LOP; RS 783.1)

¹⁴ Legge federale del 20.3.1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS; RS 742.31)

¹⁵ RS 784.11

¹⁶ RS 934.21

LOGA. Alla luce del primo messaggio concernente la LOGA¹⁷ fanno parte della categoria dell'amministrazione federale «indiretta» organizzazioni di diritto pubblico che beneficiano di un'ampia autonomia in materia d'organizzazione (p. es. la Banca nazionale, l'INSAI) come pure le istituzioni d'economia mista e gli organismi privati incaricati di compiti amministrativi. Il Consiglio federale esplica funzioni di direzione nei loro confronti (ad es. elezioni) unicamente in singoli casi; in virtù dell'articolo 5 capoverso 3 può anche coordinare gli affari del personale. I loro rapporti di lavoro soggiacciono tuttavia essenzialmente al CO o alla pertinente legislazione speciale.

Il personale dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI) continua ad essere assoggettato alla legge federale sullo statuto e sui compiti dell'IPI¹⁸ e alla rispettiva ordinanza sullo statuto del personale¹⁹. Il personale è impiegato secondo un contratto di diritto pubblico; l'Istituto ha piena competenza nell'assunzione del suo personale.

Articolo 3 Datori di lavoro

Il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a delegare, oltre che ai datori di lavoro elencati al capoverso 1, anche ad altre unità organizzative dell'amministrazione le corrispondenti competenze. Il Consiglio federale, oltre a organizzare l'amministrazione, deve anche fissare le competenze delle unità amministrative in materia di politica del personale conferendo loro anche le competenze corrispondenti alla loro autonomia. Questa disposizione è da collegare alla competenza di cui il Consiglio federale dispone nell'organizzazione razionale dell'Amministrazione federale (art. 8 cpv. 1 LOGA). Le unità organizzative a cui ci si riferisce in questo caso sono ad esempio l'Amministrazione delle dogane, il settore dei PF ecc.

Di seguito elenchiamo la delega di competenze che rientrano in linea di conto:

- competenze sul piano del disciplinamento, vale a dire la competenza e l'obbligo di emanare disposizioni d'esecuzione alla LPers;
- competenze sul piano dei provvedimenti di politica del personale, vale a dire la competenza e l'obbligo di prendere provvedimenti di politica del personale che riguardano la totalità o una parte del personale del rispettivo datore di lavoro.

Articolo 4 Politica del personale

La Confederazione intende rimanere anche in futuro un datore di lavoro moderno e sociale. Vuole essere presente a tutti i livelli del mercato del lavoro in quanto datore di lavoro interessante e competitivo. Mediante condizioni d'impiego moderne intende assumere e mantenere un personale qualificato e motivato. A tale scopo necessita di una politica del personale lungimirante che persegua tre scopi principali: deve sostenere i cambiamenti strategici e gli orientamenti dell'amministrazione e delle imprese, permettere metodi di lavoro economici e opportuni e favorire una cultura aziendale aperta all'apprendimento. Per un'effettiva applicazione della politica del personale occorre sviluppare e rafforzare la gestione, quindi favorire il perfezionamento dei quadri (cpv. 2 lett. c). Il personale deve inoltre essere informato in modo esaustivo e trasparente (cpv. 2 lett. k).

In quanto datore di lavoro la Confederazione si fissa l'obiettivo, oltre a quello di combattere attivamente qualsiasi forma di arbitrio nei rapporti di lavoro (cpv. 3), di espletare anche una certa funzione di modello di politica sociale.

¹⁷ FF 1993 III 785 segg., in particolare 842

¹⁸ LIPI del 24.3.1995 (RS 172.010.31)

¹⁹ OPer-IPI del 30.9.1996 (RS 172.010.321)

Tutte le misure necessarie al conseguimento di questa politica del personale sono coperte in modo esaustivo dall'articolo 4. La LPers, pur citando nelle disposizioni successive alcuni strumenti utili alla strategia della politica del personale, fondamentalmente lascia piena libertà ai datori di lavoro per quello che riguarda l'applicazione operativa e quindi la scelta degli strumenti adeguati per conseguire gli obiettivi.

Articolo 5 Coordinamento e controllo della gestione

Il Parlamento esercita le sue competenze in materia di personale in primo luogo mediante norme (direzione giuridica tramite emanazione in particolare della LPers), mediante risorse finanziarie (definizione delle risorse tramite il preventivo) e con gli strumenti di vigilanza parlamentare (interventi preventivi o a posteriori). Tuttavia, la Costituzione federale (art. 104 n. 12, 14 e 15 Cost.) conferisce di principio al Consiglio federale il compito di dirigere il settore del personale.

La grande libertà d'azione conferita ai datori di lavoro, le ampie possibilità di deleghe di competenze normative e la facoltà di differenziare il contenuto dei disciplinamenti per taluni datori di lavoro o categorie di personale (art. 33 cpv. 4) esigono un rafforzamento del Consiglio federale in quanto organo di direzione della politica del personale. La funzione di organo di direzione deve in primo luogo garantire che la politica del personale sia orientata agli obiettivi definiti all'articolo 4. L'articolo 5 capoverso 2 incarica quindi il Consiglio federale di garantire un adeguato sistema di controlling.

Per la direzione e la gestione il Consiglio federale dispone di strumenti specifici di controlling del settore del personale che garantiscono continuità, trasparenza e obbligatorietà nell'applicazione della politica del personale. Con l'introduzione del nuovo sistema d'informazione del personale (BV PLUS per l'amministrazione generale della Confederazione) i dati necessari potranno essere consultati mediante indicabri.

Il Consiglio federale delegherà la direzione della politica del personale ai datori di lavoro, segnatamente alla Posta e alle FFS, ove tale delega si riveli sensata e realizzabile. Esso eserciterà la sua funzione direttiva in modo centralizzato (ad es. mediante un servizio specializzato) unicamente se questioni d'importanza superiore lo esigono. In caso di delega di compiti in materia di controlling il Consiglio federale non è completamente libero: nella misura in cui l'adempimento dei compiti specifici necessiti di un'autonomia in materia di diritto del personale, il Consiglio federale deve conferire ai datori di lavoro interessati un margine di manovra corrispondente alla loro posizione nell'organizzazione e ai loro compiti (art. 33 cpv. 1 e 3).

In merito alla direzione mediante le disposizioni d'esecuzione nel settore giudiziario, la competenza è data al potere giudiziario che decide se e in quale misura intende sottostare alle disposizioni d'esecuzione dell'esecutivo per il suo personale o se intende derogarvi adottando un rispettivo disciplinamento (art. 33 cpv. 2).

Il capoverso 2 tuttavia mette in relazione la delega di ampie facoltà normative all'esecutivo con un mandato di presentare rapporto; ciò permette al Parlamento di esercitare la vigilanza sul settore delegato: in cambio del compito di direzione conferitogli, il Consiglio federale garantisce che sia presentato rapporto alle Camere federali. Può delegare anche tale compito.

L'emanazione di disposizioni d'esecuzione, che devono essere uniformi per garantire una politica coerente dei datori di lavoro, spetta al Consiglio federale.

Diverse leggi federali permettono l'esecuzione di compiti della Confederazione da parte di terzi (outsourcing ad organizzazioni semistatali). Secondo il capoverso 3, il Consiglio federale può coordinare gli affari del personale in settori scorporati conferiti a terzi oppure affidare questo compito a un servizio specializzato.

Articolo 6 *Diritto applicabile*

Il capoverso 1 rimanda ai diritti e agli obblighi sanciti dalla Costituzione e dalla legislazione e ha valore dichiarativo. La norma non permette al personale federale di acquisire diritti o di imporre obblighi che secondo la Costituzione necessitano di una base legale esplicita. Ricordiamo le restrizioni, disciplinate in modo speciale, della libertà di domicilio (ad es. art. 19 cpv. 1 lett. a e b), della libertà di commercio e di industria (ad es. art. 19 cpv. 3 e 21 cpv. 1) e della libertà personale (ad es. art. 19 cpv. 1 lett. c) ecc.

Dichiarando l'applicabilità delle pertinenti disposizioni del CO, il capoverso 2 intende avvicinare il diritto pubblico del lavoro a quello del settore privato. Grazie alla sua flessibilità il CO offre un quadro giuridico anche per la definizione dei rapporti di lavoro presso la Confederazione.

L'attuale coesistenza di disposizioni diverse in materia di diritto del lavoro nel settore privato da un lato e in quello pubblico dall'altro frena gli scambi fra questi due settori. L'avvicinamento di questi due settori normativi crea condizioni paragonabili sui mercati del lavoro pubblico e privato; armonizza le disposizioni legali tra il settore pubblico e quello privato.

L'applicabilità di fondo del CO conferisce una grande libertà nella definizione dei rapporti giuridici. Il CO conferisce alle parti vincolate da un rapporto di lavoro una grande libertà in materia di disciplinamento e dal profilo decisionale. Soltanto questa libertà d'azione permette alle parti vincolate da un rapporto di lavoro di adattare costantemente i loro rapporti alle esigenze e alle necessità di ognuno come pure alle situazioni mutate.

La LPers e le altre leggi speciali prevalgono sul CO. Nei casi in cui la LPers non contiene espressamente disposizioni in deroga al CO, quest'ultimo è applicabile per analogia. Le disposizioni d'esecuzione (art. 33 e 34) possono derogare alle regole cogenti del CO soltanto nei casi espressamente previsti dalla LPers o dalle altre leggi speciali. La LPers – assieme alle altre leggi speciali – prevedono disposizioni che si scostano dal CO unicamente se l'applicazione del CO comporta risultati indesiderabili o se le circostanze particolari connesse al rapporto di lavoro presso la Confederazione necessitano deroghe.

Anche i contenuti dei contratti collettivi di lavoro (CCL) devono essere compatibili con le disposizioni cogenti del CO. Gli organi incaricati di trattare le controversie devono altresì attenersi alle disposizioni cogenti del CO e non possono colmare le lacune normative della LPers creando liberamente una nuova giurisprudenza.

Le «altre leggi speciali» che accanto alla LPers comportano deroghe al CO sono in particolare:

- la legge sulla responsabilità²⁰; disciplina la responsabilità civile derivante dal rapporto di lavoro presso la Confederazione in deroga alla responsabilità civile del CO;
- la legge sulla parità dei sessi²¹; contiene le norme speciali per il servizio pubblico che derogano al CO;

²⁰ LResp (RS 170.32)

²¹ LPar (RS 151)

- il Codice penale²²; punisce determinati comportamenti dei lavoratori presso la Confederazione che, nel settore privato, non sono puniti o lo sono in modo più moderato (ad es. abuso di autorità, concussione, corruzione attiva e passiva, violazione del segreto d'ufficio)²³;
- la legge sulla protezione dei dati²⁴; esige una base legale esplicita per l'elaborazione di dati sensibili;
- la legge sulla procedura amministrativa e l'organizzazione giudiziaria²⁵; disciplinano le procedure decisionali e la trattazione delle vertenze nel diritto pubblico della Confederazione;
- la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione²⁶; disciplina le responsabilità e le competenze organizzative degli organi della Confederazione.

Accanto alle disposizioni pertinenti del CO occorre citare, oltre al diritto del contratto di lavoro propriamente detto (art. 319-362 CO) anche altre norme, ad esempio quelle riguardanti i vizi della volontà alla conclusione del contratto (art. 1-40 CO).

Citando l'applicazione per analogia, la LPers esclude le norme del CO che non sono adatte ai rapporti di lavoro presso la Confederazione. Sarà compito delle disposizioni d'esecuzione e dell'esecuzione (in particolare ordinanze secondo l'art. 33 e CCL secondo l'art. 34 come pure del contratto individuale di lavoro secondo l'art. 7) e del potere giudiziario di concretizzare questo rinvio indeterminato al CO. Con il rinvio nel capoverso 2, il CO diventa parte integrante della LPers e quindi diritto applicabile al rapporto di lavoro pubblico presso la Confederazione.

L'articolo 357 capoverso 2 CO disciplina il rapporto tra il CCL e il contratto individuale di lavoro: gli accordi fra datori di lavoro e lavoratori vincolati, in quanto derogano a disposizioni imperative del CCL, sono nulli, a meno che non vadano a favore dell'impiegato vincolato dal CCL. Il capoverso 4 si riallaccia a questa regolamentazione, dichiarandola applicabile in caso di divergenze tra le disposizioni d'esecuzione (CCL e ordinanze) e il contratto individuale di lavoro.

Sezione 2: Formazione, fine e risoluzione del rapporto di lavoro (art. 7-13)

Articolo 7 **Formazione e condizioni di assunzione**

Il rapporto di lavoro presso la Confederazione nasce dalla conclusione per scritto di un contratto di lavoro e non più come finora dalla decisione soggetta ad approvazione. Il contratto è retto dal diritto pubblico. Infatti, la Confederazione in quanto partner contrattuale, è vincolata dai principi costituzionali di parità di trattamento e di divieto di arbitrio. Ciononostante, il trattamento di eventuali vertenze nel quadro del diritto pubblico offre taluni vantaggi ad entrambe le parti per quanto riguarda gli oneri e le spese di procedura. Per ragioni di certezza del diritto, il contratto deve avere forma scritta.

²² CC (RS 311.0)

²³ Anche secondo il Codice penale militare (CPM; RS 321.0) sono sottoposti al diritto penale militare e alla giurisdizione militare in particolare il personale dell'amministrazione militare, del Corpo della guardia delle fortificazioni, della squadra di vigilanza, del Corpo delle guardie di confine e del servizio di promovimento della pace (art. 2 e 3 CPM).

²⁴ LPD (RS 235.1)

²⁵ PA (RS 172.021); OG (RS 173.110)

²⁶ LOGA (RS 172.010)

Il capoverso 2 affida alle disposizioni d'esecuzione la regolamentazione del periodo di prova. Quest'ultimo deve fondamentalmente ispirarsi all'articolo 335b capoverso 1 CO, ma potrà durare fino a sei mesi.

Il capoverso 3 autorizza il Consiglio federale ad introdurre limitazioni dell'accesso a rapporti di lavoro in settori in cui devono essere adempiti compiti di sovranità nazionale. La terminologia consente una regolamentazione nazionale compatibile con il diritto europeo (cfr. n. 5, Compatibilità con il diritto europeo).

Articolo 8 Durata

L'articolo 8 sostituisce la nomina dei funzionari per un periodo amministrativo dell'attuale OF con un rapporto di lavoro che può essere disdetto. La nomina risp. la rielezione del personale per un periodo amministrativo di quattro anni non tiene più conto della pianificazione permanente e delle sollecitazioni indotte dai rapidi mutamenti sul mercato del lavoro. Il sistema dei periodi amministrativi offre d'altronde soltanto una protezione teorica contro la perdita dell'impiego e il licenziamento. La LPers sostituisce di conseguenza il sistema dei periodi amministrativi con norme che offrono altre sicurezze e maggiore libertà d'azione. Tali norme sono in particolare le seguenti:

- sicurezza dell'impiego secondo gli articoli 13 e 18 capoverso 1;
- indennità secondo l'articolo 18 capoversi 2-5;
- garanzie delle procedure e delle vie legali come pure le regolamentazioni della procedura di ricorso secondo la PA e OG.

Il capoverso 1 chiarifica la situazione giuridica nel caso in cui nel contratto di lavoro la limitazione nel tempo non è per niente regolamentata o lo è in modo poco chiaro. In questi casi il rapporto di lavoro è considerato per legge di durata indeterminata.

La Confederazione deve poter concludere contratti di lavoro di durata determinata (ad es. per lavori di progetto). Non si tratta tuttavia di incoraggiare la conclusione di contratti temporanei a catena. Il capoverso 2 limita i rapporti di lavoro di durata limitata tra le stesse parti contrattuali a un massimo di cinque anni. Tale norma impedisce inoltre che i rapporti di lavoro di durata determinata lo siano per più di cinque anni: se un rapporto di lavoro che è durato per oltre cinque anni deve essere sciolto, ciò è possibile - fatta salva la fine automatica di cui all'articolo 9 capoverso 2 - soltanto con un contratto di risoluzione (porre fine di comune intesa secondo l'art. 9 cpv. 1) o tramite disdetta di ciascuna delle parti ai sensi dell'articolo 11.

Il capoverso 3, rinviando alla PA, stabilisce che i rapporti di servizio dei membri a tempo pieno delle Commissioni federali di ricorso e arbitrali (giudici) non si fondano su contratti ma su elezioni di diritto sovrano. La base dei rapporti di servizio tra i giudici e la Confederazione è disciplinata dalla PA. L'articolo 71c capoverso 2 PA disciplina l'incompatibilità con un impiego presso l'amministrazione federale; l'articolo 71c capoverso 4 PA (nuovo; cfr. modifica n. 1 all'articolo 36 PA) disciplina la nomina per un periodo di quattro anni e l'indipendenza dei giudici. La nomina per un periodo di quattro anni contribuisce a preservare l'indipendenza dei giudici delle Commissioni federali di ricorso e arbitrali. Nella misura in cui la PA non preveda deroghe, le relazioni tra i membri delle Commissioni federali di ricorso e arbitrali e la Confederazione si basano sulla LPers. I membri a tempo pieno delle Commissioni federali di ricorso e arbitrali sono le uniche persone interessate dalla LPers che continuano ad essere nominate per un periodo di quattro anni. Lo statuto dei giudici a tempo parziale di queste Commissioni è regolamentato, a tenore dell'articolo

71c capoverso 3 PA, dal diritto federale applicabile ai membri delle commissioni extraparlamentari.²⁷

Il capoverso 4 esprime la separazione dei poteri tra l'esecutivo e il settore giudiziario e conferisce ai Tribunali federali la competenza di decidere quali dei loro collaboratori possono essere nominati per la durata della loro funzione. Questa disposizione è in stretta relazione con l'articolo 33 capoverso 2.

Inoltre il capoverso 4 autorizza il Tribunale federale e il capoverso 5 il Consiglio federale di prevedere che altre persone siano nominate per un periodo amministrativo. In tal modo la nomina per un periodo amministrativo dovrebbe essere possibile anche per altre persone che – analogamente ai membri delle autorità giudiziarie federali – devono essere indipendenti dall'organo di nomina: pensiamo in particolare al procuratore della Confederazione.

Articolo 9 Fine

Il rapporto di lavoro non è più concluso per un periodo amministrativo, bensì per una durata prestabilita (art. 8 e 10) o come rapporto per una durata indeterminata rescindibile (art. 9 e 11). Gli articoli 9 – 13 sostituiscono il meccanismo di rielezione previsto dall'attuale OF. Pur orientandosi ampiamente al sistema di disdetta del CO, si differenziano da quest'ultimo in particolare nei seguenti articoli:

- l'articolo 11 capoversi 2 e 3 riprende i termini di disdetta vigenti del regolamento degli impiegati;
- l'articolo 11 capoverso 6 enumera i motivi di disdetta ordinaria;
- l'articolo 12, con l'esempio di disdetta, sottolinea che le azioni unilaterali dei datori di lavoro della Confederazione soggiacciono alla PA e devono avere la forma di una decisione scritta che esponga i motivi e indichi i rimedi giuridici;
- l'articolo 13 capoversi 1 e 2 disciplina le conseguenze della violazione da parte del datore di lavoro di importanti disposizioni sulla risoluzione: prevede di reintegrare l'impiegato in un posto adeguato; se per ragioni obiettive una continuazione del rapporto non è possibile, il datore di lavoro deve versare un'indennità secondo l'articolo 18;
- prima di disdire il contratto di lavoro, l'articolo 18 capoverso 1 obbliga il datore di lavoro a fare tutto il possibile per continuare ad assicurare un impiego al dipendente se il contratto è disdetto senza colpa di quest'ultimo;
- l'articolo 18 capoverso 2 autorizza il datore di lavoro a versare un'indennità, se quest'ultimo licenzia personale impiegato da molto tempo, che ha raggiunto una certa età, oppure se svolge una professione in cui la domanda è scarsa o nulla;
- l'articolo 27 capoverso 5 chiede al datore di lavoro di emanare un piano sociale se deve licenziare un numero considerevole di dipendenti in seguito a misure economiche o aziendali (art. 11 cpv. 6 lett. c).

La LPers cita in primo luogo lo scioglimento del contratto di comune accordo, poiché la procedura di comune intesa dovrebbe essere la norma non unicamente nella conclusione (art. 8 cpv. 1) e nella modifica del contratto di lavoro, bensì anche nella fine del contratto (art. 30 cpv. 1). Per quanto possibile le parti dovrebbero evitare di pronunciare una disdetta unilaterale e cercare il comune accordo.

Ai sensi dell'articolo 12 capoverso 1 la fine del contratto, per essere valevole, necessita della forma scritta. Tuttavia – contrariamente alla disdetta pronunciata dal datore di lavoro secondo l'articolo 11 capoversi 6 e 7 e contrariamente alla disdetta imme-

²⁷ Ordinanza sulle commissioni del 3.6.1996 (RS 172.31); Ordinanza 12.12.1996 sulle diarie e indennità dei membri delle commissioni extraparlamentari (RS 172.311)

diata da parte dell'impiegato secondo l'articolo 12 capoverso 2 – la fine contrattuale non deve essere motivata. Se la risoluzione avviene di comune accordo, le parti non sono nemmeno legate dai termini di disdetta di cui all'articolo 11 capoversi 2 e 3 e possono separarsi in ogni momento (anche immediatamente).

Il capoverso 2 enumera le circostanze in cui il rapporto di lavoro cessa automaticamente (ossia senza contratto di disdetta ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 e senza disdetta di una delle parti).

La lettera a affida al Consiglio federale il compito di stabilire il limite d'età mediante ordinanza. La LPers prevede regolamentazioni derogatorie per singole categorie di personale risp. determinati settori (art. 33 cpv. 4). Questa delega facilita il pensionamento flessibile che tiene conto delle diverse esigenze di singole categorie di personale e unità organizzative.

La norma secondo cui il rapporto di lavoro cessa in caso di decesso dell'impiegato (lett. b) e alla scadenza della durata del contratto (lett. c) e non necessita di una disdetta corrisponde agli articoli 334 capoverso 1 e 338 capoverso 1 CO.

Articolo 10 Risoluzione dei rapporti di lavoro di durata determinata

Di regola, i rapporti di lavoro presso la Confederazione sono di durata indeterminata, eccetto nei casi in cui è stata fissata per scritto una durata determinata (art. 8 cpv. 1). Come nel settore privato (art. 334 cpv. 1 CO), il rapporto di lavoro di durata determinata cessa senza disdetta alla scadenza del contratto (art. 10). Se nonostante la scadenza della durata, il contratto viene prorogato, allora deve essere stipulato un nuovo contratto scritto oppure la scadenza deve essere cambiata (art. 12 cpv. 1). In caso di proroga tacita oltre la scadenza si applica l'articolo 334 capoverso 2 CO: se continua tacitamente dopo la scadenza della durata pattuita, il rapporto di lavoro è considerato di durata indeterminata.

Una disdetta ordinaria unilaterale del rapporto di lavoro di durata determinata prima della scadenza pattuita non è possibile. L'articolo 10 tuttavia permette alle due parti di disdire immediatamente il rapporto di lavoro prima della scadenza per i motivi importanti di cui all'articolo 11 capoverso 7.

Articolo 11 Risoluzione dei rapporti di lavoro di durata indeterminata

Il capoverso 1 è il risultato della libertà contrattuale: ciascuna delle parti può porre fine al contratto di lavoro concluso.

I capoversi 2 e 3 disciplinano i termini minimi di preavviso per la disdetta ordinaria che devono essere rispettati da ciascuna delle parti. I termini di preavviso leggermente più lunghi di quelli menzionati all'articolo 335 segg. CO riflettono la pratica corrente nel settore privato, dove i termini di preavviso pattuiti nell'ambito di un contratto collettivo di lavoro o in un contratto individuale di lavoro spesso superano la durata minima richiesta dal CO. In una certa misura, essi compensano la soppressione della nomina per un periodo amministrativo che intendeva anche garantire una certa continuità nelle prestazioni.

Il capoverso 4 precisa che non soltanto il contratto di lavoro ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1, bensì anche le norme generali e astratte (ordinanze secondo l'art. 33 e CCL secondo l'art. 34) possono prevedere termini di preavviso ordinari più lunghi di quelli citati ai capoversi 2 e 3. Ciò può rivelarsi necessario in particolare per il personale che svolge professioni monopolistiche. Le disposizioni d'esecuzione non possono ridurre i termini di preavviso di cui ai capoversi 2 e 3.

Il capoverso 5 deve essere messo in relazione con l'articolo 9 capoverso 1. Le parti del contratto di lavoro possono disdire in ogni momento il rapporto di lavoro di comune accordo; se si possono accordare su un termine di risoluzione, non devono rispettare i termini minimi di preavviso di cui agli articoli 2 e 3. Anche questa disposizione deriva dalla libertà contrattuale.

Il capoverso 6 riguarda soltanto la disdetta ordinaria pronunciata dal datore di lavoro. Tale disdetta è una decisione ai sensi della PA. In quanto tale essa necessita, conformemente all'articolo 35 PA, di una motivazione. Il diritto vigente non disciplina i motivi di disdetta. Il capoverso 6 colma questa lacuna ed enumera in modo esaustivo le fattispecie in cui il datore di lavoro può disdire in modo regolare, ossia entro i termini, il rapporto di lavoro.

Il datore di lavoro che intende disdire il rapporto di lavoro senza l'accordo della persona interessata può farlo soltanto per uno dei motivi enunciati ai capoversi 6 e 7. Se disdice il rapporto di lavoro per un altro motivo oppure senza esporre il motivo, la disdetta è considerata nulla conformemente all'articolo 13 capoverso 2 lettera b. Il capoverso 6 chiarifica i motivi di disdetta in diritto positivo e vincola l'operato dei datori di lavoro e degli organi di giurisprudenza ad un quadro giuridico:

Lettera a: la disdetta per violazione degli obblighi o per mancanze nelle prestazioni e nel comportamento è lecita soltanto dopo un avvertimento scritto infruttuoso.

Lettera b: qualora mancasse la capacità e l'attitudine, occorre prima tentare di colmare le lacune mediante un adeguato perfezionamento o di stabilire il rapporto di lavoro in modo tale che la persona interessata riesca a soddisfare i requisiti.

Lettera c: soltanto una riorganizzazione o una ristrutturazione di grandi proporzioni possono essere considerate come gravi ragioni di ordine economico o aziendale. La disdetta pronunciata per motivi economici o aziendali comporta conseguenze che sono oggetto di disposizioni speciali (art. 18 cpv. 2 e 27 cpv. 5). Il datore di lavoro può licenziare soltanto se non può offrire alla persona interessata un altro lavoro adeguato.

Lettera d: se la persona interessata rifiuta di dar prova della mobilità personale e professionale necessaria al nuovo posto, ossia si rifiuta di accettare un lavoro che può essere ragionevolmente esigibile, questo rifiuto può eventualmente essere motivo di disdetta.

Lettera e: la scomparsa di una delle condizioni legali o contrattuali d'impiego ricopre una serie di motivi. Le condizioni legali sarebbero ad esempio:

- motivi di esclusione (ad es. nomina nel Consiglio nazionale o nel Consiglio federale o come membro del Tribunale federale, art. 77, 97, 108 cpv. 2 Cost.);
- l'incapacità ad esercitare una carica o un ufficio (art. 51 CP);
- la perdita della nazionalità svizzera risp. l'acquisizione di una nazionalità straniera (art. 7 cpv. 3 LPers).

Come condizione contrattuale entra in linea di conto ogni premessa del contratto individuale necessaria al mantenimento o al proseguimento del rapporto di lavoro, ad esempio:

- la partenza del capo del dipartimento (ad es. per collaboratori personali del dipartimento, per segretari generali e per i capi dei servizi d'informazione²⁸);

²⁸ Articolo 10 capoverso 2 dell'ordinanza del 25.2.1981 sui rapporti d'impiego dei collaboratori personali dei capi di dipartimento (RS 172.221.104.2); articolo 3 capoverso 1 lettera c dell'ordinanza del 30.1.1991 sul rapporto di servizio dei segretari generali e dei capi dei servizi d'informazione dei dipartimenti (RS 172.221.104.1)

- la fine di un progetto, qualora il rapporto di lavoro è stato concluso soltanto per realizzare quest'ultimo;
- il mancato superamento di un esame necessario per l'attività da svolgere nell'ambito del rapporto di lavoro.

I motivi enumerati al capoverso 6 sono sufficienti anche per la disdetta ordinaria durante il periodo di prova da parte del datore di lavoro. In questo caso, le esigenze relative ai motivi della disdetta non possono essere tanto elevate come quelle per la disdetta del rapporto di lavoro dopo il periodo di prova. Per la disdetta del rapporto di lavoro durante il periodo di prova è sufficiente che i fatti non permettano di attendere una collaborazione soddisfacente e proficua tra le parti tenuto conto degli sforzi ragionevoli di entrambe le parti. La disdetta immediata del rapporto di lavoro durante il periodo di prova è retta dal capoverso 7.

Il capoverso 7 permette a ciascuna delle parti di disdire immediatamente il rapporto di lavoro (disdetta straordinaria). Secondo il CO è considerato come motivo sufficiente qualsiasi circostanza in virtù della quale non si possa più esigere in buona fede che la parte che ha dato la disdetta continui ad onorare il rapporto di lavoro. La giurisprudenza ha creato per questi casi la nozione di «cause gravi». Il capoverso 7 consente di riprendere la prassi che si è sviluppata a tale proposito nell'ambito del CO. La formulazione dei motivi di disdetta corrisponde a quella dell'articolo 337 capoverso 2 CO.

Articolo 12 Prescrizioni formali

Le prescrizioni formali dell'articolo 7 capoverso 1 e dell'articolo 12 risultano dall'applicabilità della PA all'operato dei datori di lavoro della Confederazione. In primo luogo la forma scritta e l'obbligo di motivare fanno parte degli elementi formali essenziali della decisione in virtù dell'articolo 35 PA. La violazione di importanti prescrizioni formali rendono nulla la disdetta (art. 13 cpv. 2 lett. a).

Il capoverso 2 disciplina l'obbligo degli impiegati di motivare la loro disdetta. Essi devono motivare la loro disdetta unicamente quando la disdetta è immediata e il datore di lavoro vuole conoscere i motivi. Se il datore di lavoro vuole conoscere i motivi di una disdetta immediata, deve chiederlo entro un termine adeguato, ossia in ogni caso prima di accettare esplicitamente o tacitamente la disdetta.

Il capoverso 3 precisa espressamente l'obbligo di emanare una decisione ai sensi dell'articolo 5 PA in caso di disdetta da parte del datore di lavoro. Il capoverso 1 si riallaccia alla forma scritta della conclusione del contratto (art. 7 cpv. 1). Unicamente la cessazione secondo l'articolo 9 capoverso 2 non necessita di forma scritta.

Articolo 13 Conseguenze in caso di violazione delle disposizioni sulla risoluzione

Il capoverso 1 è la conseguenza degli obblighi che la Confederazione ha nei confronti del suo personale e stabilisce il principio secondo il quale «la continuazione del lavoro ha la precedenza sul versamento dell'indennità». Questa disposizione rispetta i principi della PA: una decisione che presenta gravi vizi è invalidata risp. le autorità di ricorso la considerano tale. In questo caso, il datore di lavoro può ripetere la procedura di disdetta ed emanare una decisione corretta. Se acconsente che la decisione sia considerata invalidata, deve offrire alla persona in questione il lavoro precedente oppure, se ciò non è possibile, un altro lavoro o assegnare un altro lavoro adeguato presso un altro datore di lavoro della Confederazione.

Il capoverso 1 disciplina le conseguenze del caso in cui la disdetta è invalidata: il rapporto di lavoro continua a sussistere come se non ci fosse stata nessuna disdetta. Solo se per ragioni obiettive – che la persona interessata non è tenuta a provare – non è possibile continuare il rapporto di lavoro o assegnare un altro lavoro adeguato, subentra l'obbligo a versare un'indennità in virtù degli articoli 13 capoverso 4 e 18 capoverso 5. L'indennità non sostituisce in nessun caso il diritto a una disdetta valida, ma viene presa in considerazione soltanto quando non è possibile offrire alla persona in questione il posto precedente o un altro lavoro adeguato.

Il capoverso 2 enumera i motivi di nullità di una disdetta. Le lettere a e b sottolineano le conseguenze delle decisioni di disdetta ritenute invalidate per gravi motivi formali che derivano dalla PA; secondo la lettera a, anche il rifiuto di sentire deve essere in particolare considerato come una grave violazione delle disposizioni formali. La lettera d rileva che i motivi che invalidano una disdetta contemplati dal CO valgono anche per i rapporti di lavoro presso la Confederazione, mentre la lettera e conferma il principio che invalida una disdetta discriminatoria regolamentato nella legge sulla parità dei sessi. Il capoverso 3 serve da precisazione giuridica. Il capoverso 4 sottolinea le conseguenze che può avere una decisione di disdetta nulla, facendo riferimento all'articolo 18 e alla legge sulla parità dei sessi. In tal modo la legge vuole invitare i datori di lavoro e le istanze esecutive ad usare la necessaria prudenza nell'utilizzare gli strumenti legati alla disdetta.

Sezione 3: Diritti e obblighi risultanti dal rapporto di lavoro (art. 14-24)

Articolo 14 Stipendio

Nella LPers il sistema degli stipendi rigido previsto dall'OF è sostituito da un sistema di stipendi legati alle prestazioni e più vicino al mercato. Per raggiungere questo obiettivo è necessario un quadro legale più ampio per la determinazione degli stipendi.

La LPers non prescrive più 31 classi di stipendio ordinarie. Il capoverso 1 definisce tuttavia i criteri in funzione dei quali lo stipendio dev'essere fissato e sono: la funzione, l'esperienza e la prestazione. La LPers soddisfa quindi i requisiti fondamentali di un sistema degli stipendi: equità rispetto alle esigenze, alla giustizia sociale e alle prestazioni. La LPers non pondera tuttavia i singoli criteri, lasciando quindi ampio spazio per le disposizioni d'esecuzione (ordinanze, CCL).

Queste ultime disciplinano i principi, in particolare lo stipendio massimo e la componente minima di stipendio inerente alla funzione; concretizzano dunque il mandato del legislatore che incarica i datori di lavoro di fissare le scale degli stipendi (cpv. 3). Al posto delle attuali classi di stipendio, sono introdotte griglie che comprendono un numero meno elevato di fasce salariali, ma che presentano uno scarto più importante tra gli importi minimi e massimi rispetto al sistema attuale. Rispetto alla parte legata all'esperienza e a scapito degli scatti di aumento automatici, la parte variabile legata alla prestazione è nettamente più ampia. Inoltre, lo stipendio può essere modulato in funzione del mercato del lavoro; il capoverso 4 fornisce la base legale necessaria. Ciononostante, per assicurare la trasparenza, sarà possibile ricostruire quali criteri sono stati utilizzati per fissare lo stipendio. Il Parlamento conserva strumenti efficaci in materia di stipendi: le Camere federali non gestiscono unicamente le spese del personale attraverso la legislazione, definendo i limiti legali nella LPers, bensì anche mediante il bilancio o i mandati di prestazione e i mezzi di vigilanza (approvazione dei conti, interventi parlamentari ecc.).

Inoltre, il Consiglio federale definisce gli stipendi minimi (cpv. 2). Lo farà in funzione delle necessità aziendali e del mercato del lavoro. Il capoverso 5 è necessario per tener conto delle condizioni particolari all'estero. Gli strumenti della politica del personale previsti agli articoli 15, 25, 27 e 28 si riferiscono pure agli stipendi e alla retribuzione totale.

Nonostante la semplificazione del vecchio regolamento degli stipendi rispetto all'OF, la LPers supera il CO a livello di densità normativa. Questi elementi supplementari sono necessari soprattutto in considerazione dell'articolo 4 Cost. (uguaglianza davanti alla legge, divieto di arbitrarità). La diminuzione del numero di norme non deve condurre a un "dumping" sociale o salariale. L'obiettivo consiste piuttosto nell'introdurre maggiore flessibilità e rapidità rispetto al passato per consentire di adeguare i salari in funzione del mercato del lavoro, della situazione economica e delle necessità sociali.

Articolo 15 **Compensazione del rincaro**

Anche il settore privato accorda periodicamente aumenti salariali, ma non utilizza più il concetto di compensazione del rincaro. Mentre in molti settori tali aumenti salariali sono considerati come una partecipazione del personale al risultato aziendale risp. all'aumento della produttività, presso la Confederazione, come presso molti altri datori di lavoro pubblici, il criterio del mantenimento del potere d'acquisto resta un elemento della politica salariale. Il capoverso 1 prevede che la Confederazione verserà al suo personale anche in futuro un'indennità per compensare adeguatamente il rincaro. Con la formulazione scelta è possibile assicurare anche in questo ambito quell'apertura resa indispensabile dalle differenti esigenze dei datori di lavoro che sottostanno alla LPers.

Nonostante una delega più ampia e una minore densità delle norme a livello legislativo, quando elaborerà le disposizioni d'esecuzione (cpv. 2) il Consiglio federale non si discosterà molto dalla pratica seguita negli ultimi anni. I principali criteri di decisione continueranno ad essere in primo luogo l'indice nazionale dei prezzi al consumo, la situazione generale sul mercato del lavoro e dell'economia nonché la situazione delle finanze federali.

La compensazione del rincaro può essere accordata sotto forma di tempo libero o di un'altra riduzione del tempo di lavoro (cpv. 3).

Nei settori retti dal CCL, la regolamentazione della compensazione del rincaro e la portata di tale compensazione è delegata agli interlocutori sociali (art. 4). Ciò permette di tener conto in modo differenziato delle condizioni particolari nei differenti settori e corrisponde all'idea di delegare alle parti di un CCL la negoziazione di regole riguardanti un numero di oggetti tanto elevato quanto possibile. Analogamente alla regolamentazione prevista all'articolo 27 capoverso 5 per il piano sociale, in caso di controversie decide un tribunale arbitrale.

Articolo 16 **Tempo di lavoro, vacanze e congedi**

L'articolo 16 delega alle disposizioni d'esecuzione la regolamentazione del tempo di lavoro, delle vacanze e dei congedi. La regolamentazione del tempo di lavoro comprende anche la fissazione del tempo di lavoro ordinario e la determinazione di nuovi modelli di lavoro (durata del lavoro calcolata sull'arco dell'anno o sull'arco della vita attiva) e l'occupazione a tempo parziale. In questo ambito devono essere disciplinati pure i giorni festivi, il lavoro a turni o l'entità dei supplementi in caso di lavoro notturno.

Il lavoro aggiuntivo e le ore supplementari – che sono aspetti molto importanti a livello pratico – sono menzionati espressamente al capoverso 1. Le questioni quali la competenza di ordinare l'esecuzione di ore supplementari, la loro compensazione in tempo ed eventualmente in denaro sono pure riservate alle disposizioni d'esecuzione. Secondo il capoverso 2, il Consiglio federale fissa il numero massimo di ore di lavoro ordinario e il minimo di vacanze di tutti i datori di lavoro della Confederazione.

Articolo 17 Altre prestazioni del datore di lavoro

L'articolo 17 fornisce la base per regolamentare nelle disposizioni d'esecuzione l'equipaggiamento da fornire al personale, in particolare gli apparecchi e il materiale necessari per l'adempimento dei suoi compiti. Le disposizioni d'esecuzione devono rispettare i limiti imposti dagli articoli 327 segg. CO. Sono compresi anche gli adeguati indumenti di lavoro che devono essere messi a disposizione o imposti in taluni settori a causa della particolarità delle condizioni di lavoro o perché sono usuali (uniformi). Le disposizioni d'esecuzione potranno pure regolamentare le indennità per l'uso di apparecchiature o di beni personali (ad es. l'uso di veicoli privati o dell'appartamento ai fini del servizio).

Articolo 18 Misure in caso di risoluzione del rapporto di lavoro

La garanzia del posto di lavoro contemplata dall'OF non esiste più nella LPers. Non-dimeno la LPers offre – quale controprestazione della mobilità professionale e personale degli impiegati – una certa sicurezza dell'impiego. In questo senso il capoverso 1 obbliga il datore di lavoro ad esaminare tutte le opportunità e possibilità ragionevolmente esigibili per continuare ad impiegare la persona interessata, prima di recedere dal rapporto di lavoro senza colpa della stessa.

Se, ciononostante, la risoluzione del rapporto di lavoro non può essere evitata, in alcuni casi viene versata un'indennità. Il capoverso 2 prevede questa possibilità in caso di professioni considerate di monopolio o³ per funzioni molto specializzate. L'indennità in caso di disdetta di personale impiegato da molto tempo e che ha raggiunto una certa età è giustificata dal fatto che tali categorie di personale hanno attualmente poche possibilità di trovare un nuovo posto. Se il datore di lavoro deve licenziare un numero considerevole di dipendenti, le indennità previste al capoverso 2 devono essere armonizzate con le misure previste dal piano sociale (art. 27 cpv. 5). Inoltre, l'articolo 27 capoversi 4 e 6 costituisce una base per le disposizioni d'esecuzione destinate ad alleviare le conseguenze di rigori sociali e di garantire la sicurezza sociale del personale.

Inoltre, un'indennità è dovuta quando una disdetta è dichiarata nulla e quando è impossibile continuare ad impiegare la persona interessata (cpv. 3 e 4). Una tale indennità ripara, da un lato, il danno subito dall'impiegato e, dall'altro, assume – come nel CO – il carattere di una sanzione nei confronti del datore di lavoro. Dovrebbe quindi contribuire ad evitare i licenziamenti abusivi, ingiustificati, inopportuni o discriminatori.

L'enumerazione dei casi ai capoversi 2-4, in cui viene versata un'indennità a seguito di una disdetta, è di principio esaustiva. Il capoverso 5 conferisce al Consiglio federale la flessibilità necessaria per completare, se del caso, questa casistica. A titolo eccezionale, entrano in linea di conto situazioni di cui all'articolo 11 capoverso 6 lettera e quando si recede dal contratto di lavoro perché una condizione contrattuale viene meno senza che ci sia colpa dell'impiegato (ad es. legame del segretario generale alla persona del Capo del dipartimento).

Il versamento dell'indennità avviene nella forma di un accordo unico o conformemente al capoverso 8 sotto forma di pensione. Prestazioni di assicurazioni obbligatorie (ad es. assicurazione contro la disoccupazione) possono essere computate secondo il capoverso 7 al momento in cui viene fissata l'indennità.

Il rimborso parziale o totale può essere richiesto se la persona che ha ricevuto un'indennità è stata riassunta, entro un certo termine dal licenziamento, da un datore di lavoro che sottostà alla LPers (cpv. 6 lett. b).

Articolo 19 Obblighi del personale

Il capoverso 1 permette il mantenimento dell'obbligo di risiedere in un determinato luogo per taluni collaboratori. Si pensa in particolare a impiegati che, per adempiere il loro compiti, devono poter raggiungere in breve tempo il posto di lavoro (ad es. servizi di picchetto, compiti di sorveglianza, portineria). Possono pure essere obbligati ad abitare in un alloggio di servizio in edifici della guardia di confine, della Posta e delle FFS. Le disposizioni d'esecuzione – e sulla base di queste il contratto di lavoro – possono prevedere eccezioni alla libertà di domicilio, assicurata dalla Costituzione, sempre che sia necessario per l'adempimento dei compiti (lett. a). La lettera b sancisce la base per l'attribuzione di alloggi di servizio a impiegati. L'obbligo di abitare in un alloggio di servizio è ammesso unicamente nella misura in cui sia necessario per l'adempimento dei compiti. Le disposizioni d'esecuzione possono prevedere condizioni che derogano alla legislazione sul diritto di locazione del CO. Se la locazione degli alloggi federali non è in relazione diretta con un rapporto di lavoro, il rapporto di locazione soggiace al diritto ordinario di locazione.

La lettera c è necessaria poiché questa disposizione esula dal contenuto di istruzioni del datore di lavoro; può chiaramente ingerire nella libertà personale dei collaboratori interessati. L'articolo contiene la base per prescrivere al personale l'utilizzazione di determinati apparecchi (ad es. auto di servizio anziché privata), indumenti da lavoro (ad es. uniforme, abiti di protezione, abiti per garantire l'igiene in laboratori ecc.) e dispositivi di sicurezza.

Il capoverso 2 fornisce, assieme all'articolo 21 capoverso 2, la base per disciplinare, nelle disposizioni d'esecuzione, attività che avvengono al di fuori del rapporto di lavoro presso la Confederazione (attività accessorie, incarichi pubblici ecc.) nonché reddito ricavato da attività a favore di terzi esercitate grazie al rapporto di lavoro e, in tal caso, per sottoporre queste attività a un obbligo di autorizzazione. Si pensi, in questo contesto, a redditi ricavati dalla rappresentanza della Confederazione in altre organizzazioni (ad es. mandati in consigli d'amministrazione di organizzazioni semi-statali). Il capoverso 3 statuisce il divieto di accettare omaggi. L'infrazione di questo divieto rappresenta una violazione degli obblighi derivanti dal diritto del lavoro e può avere conseguenze penali.²⁹

Articolo 20 Segreto professionale, di affari e d'ufficio

L'articolo 20 è formulato in modo ampio per permettere di coprire anche le condizioni contenute in altri atti legislativi. Questa disposizione intende inglobare tutte le categorie di segreti che possono essere rilevanti nel quadro del rapporto di lavoro presso la Confederazione, come ad esempio:

- il segreto professionale (ad es. degli avvocati, dei medici);

²⁹ Accettazione di doni secondo l'articolo 316 CP. Cfr. anche la corruzione attiva secondo l'articolo 288 CP, la corruzione passiva ai sensi dell'articolo 315 CP, la concussione secondo l'articolo 313 CP (CP; RS 311.0)

- il segreto di affari (ad es. il segreto di fabbricazione e di affari secondo l'art. 321a cpv. 4 CO);
- il segreto d'ufficio (ad es. art. 14 segg. e 22 segg. legge sulla statistica federale³⁰, art. 43 segg. e 49 segg. legge sulle telecomunicazioni³¹, art. 14 legge sulla partecipazione³², art. 50 e 87 segg. legge sull'AVS³³, art. 75 segg. e 86 legge sulla previdenza professionale³⁴, art. 83 segg. e 92 segg. legge sull'assicurazione malattie³⁵, art. 95 legge sull'assicurazione militare³⁶); una violazione delle rispettive regolamentazioni è punita secondo norme di leggi speciali o secondo le disposizioni del Codice penale svizzero³⁷.

Altre regolamentazioni speciali sono contenute nella legge sulla protezione dei dati³⁸, negli articoli 28-28f CC sulla protezione della personalità e nell'articolo 328b CO riguardante la protezione della personalità del lavoratore.

La LPers non statuisce nessuna prescrizione concernente il mantenimento del segreto che vada oltre le norme previste dalle leggi speciali. Per contro, incarica e autorizza gli organi responsabili di emanare disposizioni d'esecuzione e i datori di lavoro a disciplinare questa materia in modo generale e astratto e ad eseguire le disposizioni relative all'obbligo di mantenere il segreto.

Articolo 21 Restrizioni di diritti del personale

Nella misura in cui per l'esercizio di taluni diritti fondamentali il personale federale debba essere sottoposto a restrizioni più severe rispetto a quelle applicabili ai lavoratori del settore privato, il principio della legalità esige che esse siano contenute in una legge formale. L'articolo 21 enumera dunque tutte le limitazioni dei diritti fondamentali che vanno oltre il diritto di lavoro applicato nel settore privato: definisce quali diritti fondamentali possono essere limitati o soppressi e quali sono le condizioni da rispettare in questi casi. Per l'intervento sui rimanenti diritti fondamentali è applicato il diritto del settore privato.

L'articolo 21 capoverso 1 autorizza tuttavia il Consiglio federale a limitare i diritti costituzionali nella misura in cui il lavoro presso la Confederazione lo esige.

Di regola, il personale federale può avvalersi dei diritti garantiti dalla Costituzione. L'articolo 6 capoverso 1 definisce espressamente che il personale federale ha i diritti e gli obblighi sanciti dalla Costituzione federale e dalla legislazione come tutti gli altri cittadini.

Il capoverso 1 stabilisce che il Consiglio federale può prendere provvedimenti in questo senso se la sicurezza dello Stato, la tutela degli interessi negli affari esteri o la garanzia dell'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali (difesa nazionale, lotta al crimine organizzato, garanzia dell'infrastruttura vitale ecc.) lo esigono.

Il capoverso 2 non sottopone ad autorizzazione ogni attività accessoria risp. ogni incarico pubblico. L'esercizio di attività accessorie e incarichi pubblici può essere sottoposto ad autorizzazione soltanto se rischia di compromettere l'esecuzione dei

³⁰ RS 431.01

³¹ RS 784.10

³² RS 822.14

³³ RS 831.10

³⁴ RS 831.40

³⁵ RS 832.10

³⁶ RS 833.1

³⁷ art. 161 cpv. 1 e art. 320 CP

³⁸ RS 235.1

compiti. Contrariamente alle limitazioni dei diritti secondo il capoverso 1, la regolamentazione dell'obbligo di autorizzazione non è di sola competenza del Consiglio federale; essa può essere disciplinata nelle disposizioni d'esecuzione di ogni livello ed è dunque oggetto della regolamentazione dei CCL nei settori che soggiacciono a tali accordi (art. 34). Per quanto riguarda il prelievo dei redditi accessori cfr. l'articolo 19 capoverso 2.

Le norme adottate in virtù dell'articolo 21, come i diritti e gli obblighi che si basano sull'articolo 19, soggiacciono ai principi della necessità e della proporzionalità. Le disposizioni d'esecuzione possono sottostare all'esame giudiziario accessorio per determinare la loro conformità con la Costituzione e con la legislazione. Questa possibilità può ridurre il rischio di avere regolamentazioni che non rispettino il principio della proporzionalità.

Articolo 22 Violazione di obblighi professionali

L'articolo 22 conferisce al precedente diritto disciplinare un obiettivo chiaro: le misure devono sempre essere volte a ristabilire o a tutelare la corretta esecuzione dei compiti; esse non hanno dunque carattere penale, bensì di guida. L'elenco delle misure (cpv. 2 e 3) non è esaustivo: il Consiglio federale può mettere a disposizione dei datori di lavoro ulteriori misure (art. 22 cpv. 4 combinato con l'art. 33 cpv. 1). Le misure più severe equivalgono a una disdetta con riserva di modifica. Per questa ragione, esse sono previste solo in caso di mancanze intenzionali o di negligenza grave (cpv. 3). Il licenziamento è coperto dagli articoli 10 e 11 capoversi 6 e 7.

L'articolo 22 indica quegli strumenti di conduzione che necessitano di una base legale poiché toccano la sfera giuridica protetta dell'impiegato. I datori di lavoro della Confederazione utilizzeranno tuttavia anche altri strumenti per la conduzione del personale.

Articolo 23 Misure cautelari

In determinati casi può risultare necessario prendere misure cautelari nei confronti di un dipendente, ad esempio allontanarlo dal posto di lavoro, anche se è ancora in corso un procedimento (ad es. in virtù degli art. 9 – 13 o dell'art. 22). L'articolo 23 fornisce la base legale per simili misure. Si pensi soprattutto a reati presunti, a persone con un comportamento pericoloso oppure ai casi in cui non si può più esigere per ragioni di buona fede che i collaboratori o l'opinione pubblica sopportino una situazione particolare: tutti casi in cui può essere necessario agire senza indugio adottando misure cautelari.

Articolo 24 Trattamento dei dati

L'obbligo di diligenza del datore di lavoro esige limiti nel trattamento di dati personali degni di essere protetti. I dati personali sui collaboratori possono essere trattati (acquisiti, conservati, utilizzati ecc.) per quanto concernino l'idoneità dell'impiegato al rapporto lavorativo o siano necessari all'esecuzione del contratto di lavoro. Il capoverso 1 fornisce la base legale necessaria a tale scopo.

Il capoverso 2 rimanda ai principi da rispettare in generale della legge sulla protezione dei dati e delega al livello delle disposizioni d'esecuzione la regolamentazione di condizioni e competenze per la gestione dei dati.

La lettera a enumera i dati che possono essere trattati prima di concludere un contratto o durante il rapporto lavorativo. Il trattamento di dati che esulano dalla lettera a è possibile sulla base della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la sal-

vanguardia della sicurezza interna, che disciplina in particolare procedura e contenuti in caso di controlli di sicurezza per il personale federale.³⁹

La lettera b elenca le condizioni che devono essere rispettate per il trattamento di dati personali degni di particolare protezione. Esempi di applicazione sono segnatamente i test della personalità o la valutazione dei candidati («assessment»).

Infine la lettera c fornisce la base per la gestione dei dati mediante sistemi informatici. In tal modo è possibile garantire il trattamento economico ed efficace dei dati personali che soddisfi sia le esigenze dettate da una moderna gestione del personale che la protezione della personalità.

Sezione 4: Misure a favore del personale (art. 25-28)

Articolo 25 Impedimento al lavoro e decesso

Il capoverso 1 permette di versare prestazioni in caso d'impedimento al lavoro di un collaboratore. In questo caso può trattarsi di continuare a versare il salario come pure a concedere congedi pagati, parzialmente pagati o non pagati. La definizione di queste prestazioni è riservata alle disposizioni d'esecuzione.

Il capoverso 2 offre la base per il versamento di prestazioni a favore di superstiti in caso di decesso di un collaboratore. Si pensi ad esempio al versamento del salario per un breve lasso di tempo dopo il decesso di un impiegato.

Infine, il capoverso 3 delega alle disposizioni d'esecuzione l'imputazione delle prestazioni di assicurazione svizzera ed estere sulle prestazioni del datore di lavoro. La disposizione serve fra l'altro da base per evitare anche in futuro che vengano versate illecitamente più indennità per lo stesso evento assicurato.

Articolo 26 Surrogazione

Questa disposizione disciplina il diritto di regresso del datore di lavoro nei confronti di terzi responsabili in caso d'impedimento al lavoro dovuto a malattia, infortunio, invalidità e decesso di un impiegato. Visto che il datore di lavoro, fornendo prestazioni nell'ambito di un impedimento al lavoro, assume la funzione di un assicuratore, la regolamentazione è stata coordinata con il diritto della responsabilità e delle assicurazioni sociali nonché con la legge sull'assicurazione malattie⁴⁰ e la legge sull'assicurazione contro gli infortuni⁴¹.

Articolo 27 Misure e prestazioni sociali

Il diritto vigente conosce le prestazioni per il mantenimento dei figli e gli assegni per i figli e gli assegni familiari. Attualmente, la gestione amministrativa degli assegni per figli e di quelli familiari è complicata e richiede molto lavoro. Per questo si è previsto di riunire questi due assegni in un assegno unico per la custodia dei figli che copra anche l'assistenza di persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa (cpv. 1 e 2). Le prestazioni minime sono fissate dal Consiglio federale (cpv. 3). Inoltre, i datori di lavoro possono prevedere nelle disposizioni d'esecuzione prestazioni sotto

³⁹ Legge federale del 21.3.1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, LMSI (RS 120)

⁴⁰ LAMal (RS 832.10)

⁴¹ LAINF (RS 832.20)

forma di consulenza e di sostegno. Si pensi soprattutto alle prestazioni normalmente fornite dai servizi sociali (cpv. 4).

Nel caso in cui dovesse essere licenziato un numero ingente di impiegati, l'estate scorsa il DFF ha negoziato un piano sociale con le associazioni del personale che, alla luce di un decreto del Consiglio federale, sostituisce tutti i piani sociali esistenti (cpv. 5). Tale piano parte dal presupposto che le nuove strutture organizzative devono, se possibile, essere introdotte senza licenziamenti. I trasferimenti all'interno della Confederazione, il collocamento, il riorientamento professionale nonché eventuali pensionamenti anticipati hanno la priorità. Ai sensi di una maggiore mobilità, la persona interessata è tuttavia tenuta ad accettare un altro posto di lavoro che può essere ragionevolmente esigibile, a partecipare a programmi di collocamento o a migliorare le proprie conoscenze professionali. Il pensionamento anticipato prima dei 60 anni compiuti costituisce un'eccezione.

Il piano sociale è illimitato nel tempo e resterà valevole dopo l'abrogazione dell'OF. Senza ragioni imperative rimarrà immutato anche sotto la nuova LPers. Per settori nei quali è concesso il CCL, è quest'ultimo a regolare il piano sociale (cpv. 5). Se necessario si possono prevedere ulteriori misure per la protezione sociale, separate dal piano sociale (cpv. 6) ad esempio prestazioni in caso di risoluzione del rapporto di lavoro per motivi amministrativi senza colpa dell'impiegato.

Il capoverso 6 contiene la base per prevedere nelle disposizioni d'esecuzione (art. 33 e 34) anche prestazioni del datore di lavoro in caso di pensionamento anticipato, segnatamente nel caso di risoluzione del contratto senza colpa dell'impiegato e indipendentemente da eventuali prestazioni della previdenza professionale. La legge federale sulla previdenza professionale per il personale federale non costituirebbe l'atto appropriato per fissare queste prestazioni del datore di lavoro; questa regolamentazione deve far parte della LPers e sostituisce l'attuale articolo 43 degli Statuti della Cassa pensioni della Confederazione del 24 agosto 1994.

Articolo 28 Altre misure e prestazioni

Accanto alle prestazioni di carattere prettamente sociale dell'articolo 27, l'articolo 28 prevede la concessione di altre prestazioni al personale. Si tratta ad esempio dei premi orientati al mercato, aumenti straordinari e altri (lett. a) o prestazioni atte a promuovere e a riconoscere la lealtà a lungo termine verso il datore di lavoro (lett. b). Le prestazioni secondo la lettera a vengono erogate in sostituzione o a complemento delle componenti del salario basate sulla prestazione e orientate al mercato del lavoro regionale (art. 14 cpv. 1 e 4) soltanto in casi particolari e giustificabili. Si pensa ad esempio a misure destinate ad impedire che, a causa di riorganizzazioni e alle insicurezze legate ad esse, gli impiegati che fanno parte di una professione ricercata sul mercato del lavoro lascino il datore di lavoro. La lettera a fornisce la base per permettere ai datori di lavoro, in casi particolari, di offrire in futuro prestazioni pecuniarie allo scopo di poter assumere collaboratori altamente qualificati (ad es. per finanziare la loro entrata nel piano d'assicurazione della CPC).

Le misure e prestazioni previste alle lettere c et d dovrebbero promuovere un comportamento più consapevole e più responsabile. Ai sensi di una gestione innovativa si promuovono in tal modo comportamenti che vanno direttamente a vantaggio dell'unità organizzativa.

Un'ulteriore categoria è costituita dai compensi extrasalariali per le persone che lavorano all'interno della Confederazione, che il settore privato di regola designa come prestazioni accessorie o «fringe benefits». Nel loro rapporto del 12 febbraio sulla

politica del personale le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno invitato il Consiglio federale ad effettuare un'analisi approfondita dell'opportunità dei vantaggi non pecuniari concessi al personale dell'amministrazione generale della Confederazione. In effetti, l'OF non fornisce una base legale sufficiente per alcuni vantaggi concessi attualmente. Per il Consiglio federale è tuttavia inequivocabile che i vantaggi sono degli strumenti d'identificazione e di motivazione efficaci per i datori di lavoro. Pertanto, le lettere e-g devono in particolare creare la possibilità per l'esercizio o il sostegno di ristoranti del personale, per prestiti ipotecari a condizioni preferenziali, per asili-nido ecc. o facilitare investimenti di capitali di risparmio.

Sezione 5: Partecipazione e collaborazione con gli interlocutori sociali (art. 29)

Articolo 29

L'obbligo dei datori di lavoro di informare esaurientemente il personale e le sue organizzazioni in merito a tutte le questioni importanti in materia di personale è una premessa per la partecipazione sancita dal capoverso 4. L'informazione deve avvenire in modo trasparente e tempestivo. Ciò può avvenire tramite diversi canali e media.

Gli obblighi di consultazione di cui al capoverso 2 sono da intendere in relazione con il riorientamento giuridico dei rapporti di lavoro: le decisioni di nomina o di assunzione sono sostituite dai contratti di lavoro di diritto pubblico. L'idea della collaborazione con gli interlocutori sociali è rafforzata già al livello dei rapporti di lavoro individuali con contratti individuali di lavoro.

In particolare in vista del trasferimento degli attuali rapporti di lavoro nella LPers, il DFF e l'UFPER elaborano con le associazioni del personale un contratto tipo per l'amministrazione generale della Confederazione. Questo contratto dovrebbe offrire una base trasparente ed affidabile per creare la fiducia tra tutte le parti allo scopo di meglio affrontare le sfide in materia di politica del personale. In questo contratto vengono fissati fra l'altro parametri che devono essere ripresi per le disposizioni d'esecuzione della LPers. In tal modo il contratto tipo soddisfa fra l'altro le esigenze poste dalla lettera b.

La lettera d si riferisce allo scorporo di unità organizzative, ad esempio presso la Posta e le FFS, affinché possano essere trasferiti determinati compiti a queste unità organizzative. La disposizione vale però anche per l'amministrazione generale della Confederazione.

Il capoverso 3 obbliga i datori di lavoro a condurre trattative con le organizzazioni del personale. Questo obbligo non vale soltanto per quanto riguarda i CCL (art. 34), bensì anche per le rimanenti disposizioni d'esecuzione (art. 33).

Attualmente esistono già comitati del personale o altri organi analoghi. In un regime di CCL, anche gli organi che vi sono creati partecipano all'interpretazione del CCL. L'articolo 29 capoverso 4 crea la base per emanare le disposizioni d'esecuzione che disciplinano la partecipazione del personale e delle sue associazioni (per il CCL cfr. art. 34). Gli strumenti concreti di partecipazione e collaborazione dovranno essere fissati nelle disposizioni d'esecuzione e in particolare nel CCL.

Sezione 6: Procedura (art. 30-32)

1. La LPers in quanto legge di procedura speciale

La LPers sottopone la procedura in questioni riguardanti il diritto del personale alla legge sulla procedura amministrativa⁴². Questa legge rimane la base determinante per l'ordinamento procedurale relativo alle attività delle unità organizzative della Confederazione nella loro funzione di datore di lavoro. Ciò vale per le procedure decisionali in prima istanza (art. 30), per la procedura di ricorso all'interno dell'amministrazione o delle imprese (art. 31) o per la procedura davanti alla CRP (art. 32.1). L'esame da parte del Tribunale federale delle decisioni emesse dai datori di lavoro soggiace a principi analoghi: l'ordinamento di base determinante – la legge sull'organizzazione giudiziaria⁴³ – rimane applicabile come sinora (art. 32 cpv. 2).

Nella misura in cui la LPers statuisca deroghe alla PA o all'OG, essa prevale in quanto legge speciale; laddove non contenga norme procedurali, si applicano la PA e l'OG. La LPers definisce l'ordinamento di base soltanto dal profilo materiale; dal profilo del diritto procedurale, sono la PA e l'OG che adempiono questa funzione.

La LPers contiene alcune norme di diritto procedurale che si desumono già dalla PA o dall'OG. Si tratta in particolare di prescrizioni in materia di procedura e di forma (ad es. l'art. 12 risulta principalmente dall'art. 35 PA). Le ripetizioni servono a chiarire il diritto; devono specificare che l'articolo 6 capoverso 2 dichiara applicabili solo le norme di diritto materiale del CO, ma tuttavia non esonerano dall'applicazione della PA e dell'OG. Tali regole sono necessarie per garantire l'applicazione del diritto di procedura federale al diritto privato integrato nel diritto pubblico.

La LPers contiene alcune norme che derogano alla PA o all'OG; esse riguardano particolari regolamentazioni in materia di competenza e di procedura. In questo senso la LPers è una legge speciale dal profilo del diritto procedurale:

- l'articolo 30 capoverso 2 stabilisce che la procedura di prima istanza e di ricorso in materia di personale è di principio gratuita;
- le disposizioni d'esecuzione designano le autorità di ricorso interne all'amministrazione risp. interne all'impresa (art. 31 cpv. 1); il Consiglio federale può ampliare l'elenco delle decisioni interne non impugnabili, può prevedere rimedi giuridici più rapidi di quelli previsti dalla PA;
- l'articolo 32 capoverso 3 esclude il ricorso contro le decisioni su controversie relative alla componente del salario legata alla prestazione dinanzi alla CRP e l'articolo 100 capoverso 1 lettera e OG (cfr. modifica dell'art. 36 cpv. 2 LPers) esclude i ricorsi dinanzi al Tribunale federale;
- l'articolo 29 capoverso 4 permette di prevedere nei CCL organi di consulenza, di conciliazione o di decisione;
- gli articoli 15 capoverso 4 e 27 capoverso 5 escludono gli organi statali che normalmente sono competenti in materia di fissazione della compensazione del rincaro e di elaborazione di un piano sociale, incaricando gli interlocutori sociali di istituire un tribunale arbitrale nel CCL per siffatte decisioni.

2. I rimedi giuridici

La LPers prevede due rimedi giuridici, ossia il ricorso amministrativo e il ricorso di diritto amministrativo. Il terzo rimedio giuridico dinanzi all'istanza paritetica di ricorso (IPR), introdotto nel 1996 dall'OF (per decisioni in materia di salari legati alle

⁴² PA (RS 172.021)

⁴³ OG (RS 173.110)

prestazioni) non figura più esplicitamente nella LPers, che tuttavia non lo esclude (art. 29 cpv. 4).

Nonostante l'applicazione materiale del CO (art. 6 cpv. 2), la procedura di ricorso continua ad essere retta dal diritto di procedura federale. La LPers garantisce così una procedura uniforme e rimedi giuridici uniformi per le questioni concernenti il personale federale.

3. Il diritto di ricorrere

Conformemente all'articolo 48 PA, hanno il diritto di interporre un ricorso amministrativo (incl. il ricorso alla CRP) di regola soltanto le persone singole (ricorso individuale). Lo stesso principio si applica al ricorso di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale secondo l'articolo 103 lettera a OG.

Gli articoli 48 lettera b PA e 103 lettera c OG accordano il diritto di ricorrere a «ogni altra persona, organismo o autorità, cui la legislazione federale conferisce il diritto di ricorrere». Questo ricorso presentato da associazioni è ammesso soltanto per quanto una norma contenuta in una legge speciale lo preveda (eccezionalmente). Nel settore del personale, la legge sulla parità dei sessi⁴⁴ e la legge sul lavoro⁴⁵ sono leggi speciali che prevedono il diritto delle associazioni di presentare un ricorso.

D'altronde, la prassi amministrativa e giudiziaria ha sviluppato – separatamente dal diritto procedurale scritto – il «ricorso collettivo nell'interesse dell'associazione». Il Tribunale federale ha essenzialmente riconosciuto questo diritto alle associazioni di personale a determinate condizioni. Un'associazione ha il diritto di interporre ricorso quando:

- gli interessi da essa fatti valere sono comuni a tutti i ricorrenti individuali risp. ai membri dell'associazione o a un grande numero di membri;
- ciascun membro che essa rappresenta ha il diritto di interporre ricorso individuale per far valere i propri interessi;
- essa ha personalità giuridica ed è abilitata dagli statuti a tutelare per i membri gli interessi in questione.

La LPers non prevede nessun diritto generale delle associazioni di ricorrere. Considerando il ricorso collettivo nell'interesse dell'associazione disciplinato nelle leggi speciali sulla parità dei sessi e sul lavoro e sviluppato nella prassi, questa rinuncia è giustificata.

4. Revisione dell'organizzazione giudiziaria federale

Parallelamente alla revisione del diritto del personale federale, attualmente è in corso anche una revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. Il rapporto della commissione di esperti del giugno 1997 ha creato la base per un progetto di legge federale sul Tribunale federale. I risultati della procedura di consultazione sono stati presentati. Non è da escludere che le disposizioni in materia di procedura contenute nella LPers (art. 30-32 e modifica della PA e dell'OG all'art. 36 n. 1 e 2 LPers) subiranno ancora modifiche nel quadro della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria.

Articolo 30 Controversie concernenti il contratto di lavoro

Le relazioni giuridiche nel rapporto di lavoro devono essere possibilmente create, modificate e sciolte di comune accordo. Solo nei casi in cui non sembra possibile

⁴⁴ RS 151

⁴⁵ RS 822.11

fissare contrattualmente le relazioni giuridiche, viene emessa una decisione unilaterale e sovrana in virtù della PA (cpv. 1).

Le procedure per affari in materia di diritto del lavoro devono essere di principio gratuite (cpv. 2). Questa disposizione conferma – per quanto riguarda la procedura in prima istanza e la procedura interna di ricorso – la prassi seguita nell'amministrazione generale della Confederazione, dalle imprese e dalla CRP; essa dichiara che l'articolo 343 capoverso 3 CO, che sancisce il principio della gratuità della procedura in controversie in materia di diritto privato del lavoro, è applicabile anche al personale della Confederazione.

Articolo 31 Ricorso interno

La LPers intende semplificare i rimedi giuridici. Il capoverso 1 parte dal presupposto che le decisioni in materia di diritto del personale sono impugnabili dinanzi a un'autorità interna all'amministrazione o all'impresa. In tal senso la delega della competenza di designare la competente autorità di ricorso è da intendere anche come un incarico: gli organi competenti di emanare le disposizioni d'esecuzione (art. 33 e 34) disciplinano i rimedi giuridici interni all'amministrazione risp. alle imprese.

Il capoverso 2 preclude la possibilità di ricorso interno contro le decisioni in materia di diritto del personale del Consiglio federale e dei dipartimenti (incl. la Cancelleria federale). Pertanto, nelle disposizioni d'esecuzione si può rinunciare all'istituzione di un'autorità interna di ricorso per impugnare decisioni emanate dal Consiglio federale e dai dipartimenti. Inoltre, il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale ad escludere le decisioni di altri organi federali dalla possibilità del ricorso interno.

Il capoverso 2 ha come conseguenza principale quella di considerare non impugnabili internamente le decisioni del livello gerarchico più alto. Ciononostante, le decisioni delle autorità inferiori, che sono emesse in virtù di una delega, sono impugnabili mediante ricorso interno. In questo senso, la regolamentazione dei rimedi giuridici può influenzare la regolamentazione della delega delle competenze nelle disposizioni d'esecuzione: la volontà del legislatore di prevedere almeno un'autorità interna di ricorso per le decisioni in materia di diritto del personale (cpv. 1) non sarebbe rispettata, se la regolamentazione delle competenze dovesse prevedere che gli organi di cui al capoverso 2 ricevono la competenza di emanare importanti decisioni individuali in materia di rapporti di lavoro.

Articolo 32 CRP e autorità giudiziarie di ricorso speciali

La LPers rivaluta la CRP in quanto autorità di ricorso sotto molteplici aspetti:

- Essa decide sui ricorsi contro le decisioni risp. le decisioni su ricorso di tutte le autorità amministrative e imprese (cpv. 1).
- Anche le decisioni emanate dal Consiglio federale soggiacciono al ricorso dinanzi alla CRP (cpv. 1).
- Di principio la CRP decide in ultima istanza. Se finora è stato possibile impugnare ogni decisione della CRP dinanzi al Tribunale federale (art. 98 lett. e OG, art. 58 cpv. 2 lett. d OF), da ora il ricorso di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale sarà possibile soltanto per le decisioni di licenziamento (art. 36 n. 2 LPers / art. 100 cpv. 1 lett. e OG riveduto).

Il capoverso 2 disciplina i rimedi giuridici per decisioni pronunciate dalla CRP e dai Tribunali federali nel loro proprio settore.

Ai sensi dell'articolo 14, lo stipendio dipende dalla funzione, dall'esperienza e dalla prestazione. Un sistema salariale moderno è da intendere come un sistema di gestione integrato, la cui funzione dal profilo della politica del personale non può essere oggetto di ricorso presso la CRP (cpv. 3). È quindi escluso anche dal ricorso di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale (art. 36 n. 2 LPers / art. 100 cpv. 1 lett. e OG rivisto). Le decisioni in materia di stipendio possono tuttavia essere impugnate davanti all'autorità di ricorso interna all'amministrazione o all'impresa (art. 31 cpv. 1).

Sezione 7: Disposizioni d'esecuzione (art. 33-34)

La LPers contiene essenzialmente regolamentazioni di principio e norme di delega. Anche il CO, applicabile in virtù dell'articolo 6 capoverso 2, conferisce alle parti un'ampia libertà d'azione per definire i rapporti di lavoro. Questo margine di manovra non viene colmato unicamente con ordinanze (art. 33) e decisioni (art. 30 cpv. 1), bensì da ora anche con contratti collettivi di lavoro (art. 34) e contratti individuali di lavoro (CIL, art. 7 cpv. 1).

Sostituendo parzialmente le decisioni e ordinanze unilaterali e sovrane con elementi contrattuali (CCL e CIL), la LPers elimina ampiamente «gli speciali rapporti di diritto o di subordinazione» che costituivano la base dell'OF. La LPers introduce il CCL e il CIL come nuovi strumenti normativi, senza tuttavia sopprimere i vecchi strumenti di regolamento, quali la decisione e l'ordinanza.

Quando la LPers rinvia alle disposizioni d'esecuzione, sono intese sia le regolamentazioni unilaterali e sovrane (art. 33) che le regolamentazioni previste nei contratti collettivi di lavoro (art. 34).

Articolo 33 Disposizioni d'esecuzione

Il compito di emanare le disposizioni d'esecuzione incombe al Consiglio federale (cpv. 1). Quest'ultimo emana le norme dettagliate soltanto per quei settori in cui non esiste il CCL quale strumento di regolamentazione. Nei settori retti dai CCL, la regolamentazione dettagliata è compito degli interlocutori sociali risp. è oggetto del CCL, ad eccezione delle materie che devono essere regolamentate dal Consiglio federale.

L'articolo 3 capoverso 1 lettera e include anche il personale dei Tribunali federali nel campo d'applicazione della LPers. Quindi il personale dei tribunali sottostà di principio anche alle disposizioni d'esecuzione di cui all'articolo 33 capoverso 2. Il Tribunale federale ha tuttavia la possibilità di dichiarare le disposizioni d'esecuzione non applicabili al suo personale e – sempre nell'ambito della LPers – di emanare disposizioni divergenti. Questa possibilità favorisce un processo economico di formazione del diritto, poiché le disposizioni previste ai capoversi 1 risp. 3 possono essere direttamente applicate al personale dei tribunali, sempre che il settore giudiziario non emani norme derogatorie. Le disposizioni d'esecuzione sono per legge considerate recepite dal settore giudiziario, purché non abbia emanato un diritto divergente. Questo meccanismo di regolamentazione documenta e rispetta l'autonomia tra potere giudiziario e esecutivo e tiene conto dell'autonomia amministrativa dei Tribunali federali.

Il Consiglio federale può delegare la competenza di emanare disposizioni (cpv. 3). Non può delegarla nei casi in cui la LPers attribuisce espressamente la competenza

normativa al Consiglio federale. Nella LPers tali divieti di delegare sono principalmente previsti per la regolamentazione delle seguenti questioni:

- estensione dell'elenco legale dei datori di lavoro (art. 3 cpv. 2);
- limitazione dell'accesso ai posti di lavoro a persone di nazionalità svizzera (art. 7 cpv. 3);
- designazione di persone nominate per la durata della loro funzione (art. 8 cpv. 5);
- regolamentazione dell'età di pensionamento (art. 9 cpv. 2 lett. a);
- regolamentazione degli stipendi minimi (art. 14 cpv. 2);
- regolamentazione del tempo di lavoro e della durata minima delle vacanze (art. 16 cpv. 2);
- restrizioni di diritti e imposizioni di obblighi (art. 21 cpv. 1);
- estensione dell'elenco delle misure legali (art. 22 cpv. 4);
- regolamentazione delle prestazioni minime per figli e persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa (art. 27 cpv. 3);
- estensione dell'esclusione delle possibilità di ricorso interno (art. 31 cpv. 2);
- delega delle competenze normative a datori di lavoro e a servizi specializzati (art. 33 cpv. 3);
- affidamento di competenze in materia di CCL ad altri datori di lavoro (art. 34 cpv. 1).

Il Consiglio federale può delegare l'emanazione di tutte le altre disposizioni d'esecuzione. A tal fine, il capoverso 3 offre possibilità di delega e di sottodelega che esulano da quelle previste all'articolo 48 LOGA: le competenze per emanare disposizioni d'esecuzione non sono delegate soltanto ai dipartimenti (art. 48 cpv. 1 LOGA), bensì anche ai datori di lavoro ai sensi dell'articolo 3 e ai servizi specializzati (cpv. 3). Questa ampia possibilità di delegare e sottodelegare è da mettere in relazione con gli articoli 4 e 5: nella loro attività legislativa, i beneficiari della delega sono tenuti a rispettare gli obiettivi fissati all'articolo 4 e il Consiglio federale deve coordinare e dirigere questa attività, conformemente all'articolo 5.

Il capoverso 4 precisa che la competenza di regolamentare comprende tuttora anche la possibilità di adottare disposizioni il cui contenuto è diverso rispetto agli altri organi che dispongono dello stesso potere normativo. Le disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale (cpv. 1) potrebbero disciplinare in modo diverso lo stesso punto rispetto a come lo farebbero gli interlocutori sociali nel CCL (art. 34); per la stessa problematica un dipartimento potrebbe adottare norme diverse rispetto a un altro dipartimento. Considerato sotto questo aspetto, l'auspicato ordinamento delle competenze contrasta il principio della parità di trattamento. La delega a più organi della stessa competenza regolamentare favorisce una concorrenza all'interno dell'amministrazione. Ne possono risultare regolamentazioni che, pur trattando la stessa problematica, sono essenzialmente diverse fra di loro. Il principio della parità di trattamento non viene tuttavia violato, se ragioni oggettive, ad es. le particolarità specifiche di un'impresa, richiedono una regolamentazione divergente.

Le possibilità di delegare e sottodelegare e le possibilità di differenziare il contenuto fanno della LPers una legge molto flessibile. Lo scopo di questa flessibilità è di favorire in particolare un adattamento rapido delle condizioni di lavoro alle mutate esigenze aziendali ed economiche. Sebbene l'articolo 33 si riferisca soltanto alla delega di disposizioni d'esecuzione da emanare sotto forma di norme giuridiche, questa possibilità di differenziazione contenutistica è a disposizione anche degli interlocutori sociali (art. 34) che emanano le loro disposizioni d'esecuzione nel quadro dell'accordo relativo al contratto collettivo di lavoro. Per la stessa questione, il CCL

della Posta può prevedere per il suo personale regole differenti da quelle contenute nel CCL delle FFS per il loro personale.

Articolo 34 Contratto collettivo di lavoro (CCL)

L'articolo 34 introduce il CCL come nuovo strumento di regolamentazione, accanto a quello dell'ordinanza (art. 33). La LPers introduce pertanto nel servizio pubblico una nuova procedura per la creazione di norme: queste vengono negoziate tra i datori di lavoro e le organizzazioni del personale; sono adottate mediante una comune dichiarazione d'intenti. Si tratta di una creazione cooperativa e corporativa di norme che sostituisce la decisione tradizionale unilaterale e sovrana emanata dalla Confederazione risp. dai datori di lavoro. La LPers, introducendo il CCL, propone anche un nuovo modo di fissare delle norme (le norme sono adottate sotto forma di CCL che sostituisce la forma tradizionale di regolamentazione che è l'ordinanza).

Nei settori retti da un CCL i datori di lavoro adempiono il loro compito di emanare regolamentazioni, negoziando con le organizzazioni del loro personale norme che vengono infine adottate sotto forma di un CCL. Le parti coinvolte nel CCL hanno la competenza di regolamentare nel contratto collettivo l'insieme delle questioni che sono comprese nella LPers sotto il termine di «disposizioni d'esecuzione». L'ordinanza disciplina tutte quelle materie che sono oggetto di una regolamentazione unilaterale e sovrana nei settori che esulano dal CCL. Tra la LPers e il CCL vi sono soltanto le regolamentazioni unilaterali e sovrane che la LPers riserva al Consiglio federale e che non possono essere delegate.

Il CCL rivaluta la collaborazione tra gli interlocutori sociali e la funzione delle organizzazioni del personale. I datori di lavoro, con le competenze legate al CCL di cui dispongono, non possono più colmare singolarmente gli ambiti che la LPers lascia aperti, ma devono trovare un consenso con le loro organizzazioni del personale nel quadro di un CCL. Per la conclusione e il contenuto del CCL, come pure per tutte le altre questioni che possono presentarsi in relazione a un CCL, è applicabile di massima il CO (art. 6 cpv. 2).

Il capoverso 1 autorizza la Posta e le FFS a stipulare contratti collettivi di lavoro. Inoltre, il Consiglio federale può accordare questa facoltà anche ad altri datori di lavoro ai sensi dell'articolo 3. In primo luogo, si tratterebbe di unità organizzative che dispongono di un'ampia autonomia e che possono essere facilmente definite dal profilo organizzativo.

Il capoverso 2 precisa che il CCL non si applica soltanto al personale organizzato (ossia ai membri di associazioni del personale che partecipano al CCL come parte contrattuale), ma di regola a tutto il personale, anche a quello non organizzato. "Di regola" significa che il campo d'applicazione del CCL può essere limitato alle categorie di personale più importanti ed escludere determinate persone. Sarà compito degli interlocutori sociali escludere dal campo d'applicazione del CCL piccoli gruppi di persone, come ad esempio ausiliari impiegati per un breve periodo o stagisti.

Il capoverso 3 attribuisce agli interlocutori sociali la regolamentazione della compensazione del rincaro (art. 15 cpv. 4) e l'elaborazione di piani sociali (art. 27 cpv. 5) per quei settori in cui il CCL è ammesso. Questa disposizione obbliga tuttavia gli interlocutori sociali a creare un tribunale arbitrale che determini l'entità della compensazione del rincaro e la regolamentazione del piano sociale, qualora gli interlocutori sociali non giungano ad un accordo. Gli interlocutori sociali possono conferire a questo tribunale arbitrale competenze supplementari, in particolare la trattazione di

altre vertenze, in virtù della loro autonomia che è prevista agli articoli 29 capoverso 4 e 34 capoverso 4 lettera a.

Il capoverso 4 lettera a disciplina la competenza per le decisioni in caso di controversie tra le parti contrattuali del CCL: per quanto gli interlocutori sociali nel CCL non disciplinino in modo derogatorio la questione della competenza, è la CRP ad assumersi questa competenza.

Il capoverso 4 lettera b autorizza le parti contrattuali del CCL alla riscossione di cosiddetti contributi di solidarietà. Senza questa norma legale, lo Stato (Posta, FFS) non avrebbe nessuna possibilità di obbligare i suoi impiegati a versare tali contributi. Questa norma offre agli interlocutori sociali la possibilità di obbligare anche gli «abusivi», ossia quelle persone che non fanno parte di organizzazioni del personale che partecipano al contratto a sostenere finanziariamente le organizzazioni del personale. I contributi possono coprire soltanto gli oneri di cui beneficia sia il personale organizzato che quello non organizzato. Essi non possono tuttavia essere utilizzati per le prestazioni delle organizzazioni del personale di cui possono beneficiare unicamente i membri.

Il capoverso 5 obbliga gli interlocutori sociali ad istituire una commissione di conciliazione. Essa interviene in casi conflittuali, quando incombe il pericolo che il personale possa ritrovarsi in una situazione priva di contratto.

Sezione 8: Disposizioni finali (art. 35-38)

Articolo 35 Abrogazione del diritto vigente

Contrariamente all'OF, la LPers non contiene una regolamentazione riguardante la previdenza professionale del personale federale. L'articolo 48 capoversi 1-5^{ter} OF resta per il momento in vigore (cpv. 2). Una legge separata disciplinerà la previdenza professionale del personale federale e sostituirà l'attuale base legale. La pianificazione della gestione prevede che questo atto legislativo potrà entrare in vigore il 1° gennaio 2001, in concomitanza con la LPers.

Articolo 36 Modifica del diritto vigente

Con la modifica dell'*articolo 71c capoverso 4 PA* il legislatore garantisce che i membri delle commissioni di ricorso continueranno ad essere nominati per la durata della loro funzione. La nomina per la durata della funzione dei giudici a tempo pieno contribuisce a preservare la loro autonomia. Ciononostante la CRP ha in particolare la competenza di esaminare anche decisioni dell'autorità di nomina – il Consiglio federale – nella procedura di ricorso.

Dopo la *modifica dell'articolo 100 capoverso 1 lettera e OG*, nel settore del diritto del personale potranno essere oggetto di un ricorso dinanzi al Tribunale federale soltanto le decisioni relative alla risoluzione dei rapporti di lavoro. In tutte le altre controversie impugnabili e relative al diritto del personale la CRP pronuncia decisioni in ultima istanza. Sono fatte salve le possibilità di ricorso stabilite dalla legge sulla parità dei sessi e in virtù dell'articolo 100 capoverso 2 lettera b OG.

L'*articolo 104c numero 2 OG* è abrogato poiché questa disposizione disciplina la possibilità di esame giudiziario (deducibilità in giudizio) di misure disciplinari, mentre nella LPers il ricorso in materia di personale dinanzi al Tribunale federale è ammesso soltanto se riguarda disdette del rapporto di lavoro.

Inoltre viene modificata anche la *legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali*. Con questa modifica le Camere federali rinunciano al contingentamento degli effettivi. Secondo gli articoli 2 e 2a della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali, gli effettivi annui medi del personale sono sottoposti dal Parlamento al contingentamento. Fino alla fine del 1996 il Parlamento ha gestito le spese per il personale principalmente per il tramite del numero di posti autorizzati. All'inizio del 1997 la gestione dei posti di lavoro è stata sostituita dalla gestione dei costi del personale. Questo nuovo tipo di gestione permette un impiego più individualizzato dei mezzi a disposizione del personale e rafforza l'orientamento verso il risultato da conseguire. I dipartimenti sono ora obbligati ad attenersi severamente ai crediti approvati dal Parlamento nel preventivo. La gestione dei costi si dimostra un mezzo più efficace per tenere sotto controllo il budget relativo al personale. Gli articoli 2 e 2a della summenzionata legge devono quindi essere abrogati. Questa abrogazione corrisponde peraltro al desiderio più volte espresso delle commissioni della gestione e delle commissioni delle finanze delle Camere federali.

Articolo 37 Disposizioni transitorie

Il capoverso 1 enumera le regolamentazioni che saranno applicabili durante la fase transitoria. Definisce le norme che saranno applicabili ai rapporti di lavoro presso la Confederazione fino all'entrata in vigore della LPers e delle rispettive disposizioni d'esecuzione.

Il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale ad estendere l'elenco delle regolamentazioni applicabili durante la fase transitoria. Ciò potrà ad esempio essere il caso se nel 2000 lo sviluppo dei nuovi strumenti in materia di politica del personale o di sistemi tecnici che sono necessari per attuare la LPers non è ancora sufficientemente avanzato. Per non prolungare illimitatamente una situazione retta dal vecchio diritto, l'estensione della validità delle attuali regolamentazioni dopo l'entrata in vigore della LPers dovrà essere limitata nel tempo.

Nell'interesse della certezza del diritto è opportuno dichiarare vincolante la precedente legislazione per la trattazione di vertenze sorte prima dell'entrata in vigore della nuova legge (cpv. 3).

Articolo 38 Entrata in vigore

Intendiamo fissare la data dell'entrata in vigore della LPers al 1° gennaio 2001. Ciò permette di terminare il periodo amministrativo attualmente in corso (1.1.1997 – 31.12.2000) ancora sotto la vecchia legislazione e assumere il personale per il periodo a partire dal 1° gennaio 2001 in virtù della nuova legge.

Il capoverso 2 offre la possibilità di introdurre il nuovo diritto in diverse fasi temporali oppure a scaglioni a seconda delle categorie di personale. Questa disposizione ha lo scopo in particolare di evitare un lavoro eccessivo per i servizi responsabili del personale. È oltremodo possibile che non tutte le disposizioni d'esecuzione della LPers richieste siano in vigore e operative già al 1° gennaio 2001. La LPers autorizza quindi il Consiglio federale ad adottare una procedura temporale a tappe in funzione dei settori specifici.

3 Ripercussioni

31 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

311 A livello della Confederazione e delle sue imprese

La LPers è una legge di portata generale che ammette regolamentazioni dettagliate nelle disposizioni d'esecuzione e nei contratti collettivi di lavoro nonché in quelli individuali. Quindi non provoca direttamente ripercussioni finanziarie. Esse dipendono essenzialmente dal contenuto delle future disposizioni d'esecuzione e dei futuri CCL. È difficile stimare le ripercussioni nei dettagli, tanto più che l'adozione della LPers da parte delle Camere federali, la revisione delle disposizioni d'esecuzione e la loro attuazione richiederà del tempo.

La LPers offre una flessibilità che permette sia di mantenere lo status quo che di introdurre novità in molti settori, anche in quelli che incideranno sulle finanze della Confederazione (stipendio, assegni, spese ecc.). Queste novità possono presentare al saldo un aumento o una diminuzione delle spese momentanee del personale. In generale, si può affermare che non è prevista nessuna modifica essenziale e durevole delle spese del personale. Le disposizioni d'esecuzione implicheranno tuttavia trasferimenti tra singole voci di bilancio relativi alle spese.

Per quanto riguarda l'introduzione di nuovi sistemi salariali, occorre precisare che il passaggio da un vecchio a un nuovo sistema causa delle spese. Le ripercussioni finanziarie dipenderanno essenzialmente dalle strategie scelte da Posta, FFS e amministrazione generale della Confederazione per l'introduzione di questi sistemi (portata e velocità di adattamenti salariali in funzione dei sistemi scelti).

312 A livello dei Cantoni e dei Comuni

Questo progetto non ha nessuna ripercussione finanziaria a livello dei Cantoni e dei Comuni che sono dal canto loro liberi di determinare le disposizioni di assunzione per il loro personale.

32 Altre ripercussioni

In virtù delle sue competenze costituzionali la Confederazione non può costringere i Cantoni e i Comuni ad adattare il loro diritto del personale alle disposizioni della LPers. Tuttavia, è prevedibile che la LPers eserciti un certo influsso sulla definizione del diritto del personale nei Cantoni e nei Comuni. In tal senso, sarebbe certo auspicabile un avvicinamento della legislazione relativa alla funzione pubblica di Confederazione, Cantoni e Comuni.

4 Programma di legislatura

Nel rapporto sul programma di legislatura 1991-1995 era previsto di creare con la nuova legge un quadro privo di regolamentazioni di dettaglio che avrebbe conferito un maggiore margine di manovra alle unità organizzative per prendere decisioni sotto la loro responsabilità e favorito l'adattamento dei rapporti di lavoro ai compiti effettivi.

Il rapporto sul programma di legislatura 1995 – 1999 concretizza gli obiettivi della revisione totale dell'OF precisando i seguenti punti:

- rendere più flessibili le disposizioni che disciplinano lo statuto del personale della Confederazione;
- formulazione aperta e flessibile, in modo da poter essere applicata a tutti i campi dell'attività federale e consentire le necessarie differenziazioni a livello legislativo inferiore;
- ampliamento delle competenze del Consiglio federale, dell'amministrazione e delle imprese; maggiore margine di manovra in materia di politica del personale per il Consiglio federale;
- riesame del diritto procedurale e di ricorso;
- insieme di strumenti più flessibili e individualizzati in materia di retribuzione per creare le premesse e la necessità di una gestione finanziaria nel settore del personale (sostituire il contingentamento degli effettivi con la pianificazione globale dei costi);
- ulteriore rafforzamento della componente legata alla prestazione nel sistema di retribuzione.

La LPers adempie le condizioni definite nel programma di legislatura o crea le basi necessarie alla loro realizzazione ad un livello inferiore.

5 Rapporto con il diritto europeo

La LPers rispetta le norme cogenti del diritto europeo. Permette in particolare di adottare una regolamentazione conforme al diritto europeo per le questioni che devono essere disciplinate nelle disposizioni d'esecuzione.

L'articolo 6 capoverso 1 CEDU esige la possibilità di esame giudiziario delle decisioni riguardanti pretese di diritto civile. Questa possibilità è accordata dal ricorso dinanzi alla CRP (art. 32 cpv. 1). La componente del salario legata alle prestazioni secondo l'articolo 32 capoverso 3 si fonda su decisioni di gestione che, pur seguendo regole obbligatorie riguardanti il sistema salariale e di qualifica del personale, contengono in larga misura elementi di apprezzamento. Pertanto non possono essere oggetto di un ricorso dinanzi alla CRP.

La CRP è indipendente ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 CEDU: in particolare i suoi membri sono nominati per la durata delle loro funzioni (art. 36 n. 1 LPers risp. art. 71c cpv. 4 PA). Occorre inoltre evidenziare che la CRP deve anche esaminare ricorsi contro decisioni del Consiglio federale che è la sua autorità di nomina (art. 32 cpv. 1 combinato con art. 31 cpv. 2). Sarà compito degli organi incaricati della revisione in corso dell'organizzazione giudiziaria (OG) di rafforzare l'autonomia della CRP e delle altre commissioni federali arbitrali e di ricorso.

Anche se la Svizzera non è membro dell'Unione europea UE, la LPers lascia aperte tutte le opzioni a tale riguardo. In questo contesto occorre citare l'articolo 48 del trattato CE che regola il libero passaggio degli impiegati e che sopprime i trattamenti differenti che si basano sulla nazionalità degli impiegati per quanto riguarda l'impiego, la remunerazione e altre condizioni lavorative. La LPers tiene conto di tutto ciò, limitando l'accesso a posti di lavoro presso la Confederazione in funzione della nazionalità unicamente se questa restrizione è necessaria per adempiere i compiti di sovranità nazionale (art. 48 cpv. 4 Trattato CE; art. 7 cpv. 3 LPers). Secondo la prassi della Commissione e della Corte di giustizia, questi compiti sovrani sono

principalmente riservati all'esercito, alla polizia, all'amministrazione delle contribuzioni e alla diplomazia.

6 Basi legali

Affinché la LPers possa coprire tutti i rapporti di lavoro dei collaboratori federali – comprese la Posta, le FFS ecc. – occorre che sia concepita in quanto legge di portata generale. Essa deve unicamente fissare i principi fondamentali e ammettere soluzioni differenziate nei disciplinamenti di livello inferiore. Questo è possibile solamente mantenendosi ad un alto livello di astrazione giuridica che conferisce un ampio margine di manovra alle diverse disposizioni d'esecuzione subordinate.

La realizzazione di riforme future sarà possibile soltanto mediante disposizioni legali flessibili. In tal senso, il grado di flessibilità previsto dalla LPers è analogo a quello introdotto dalla LOGA nell'ambito dell'organizzazione. L'apertura della LPers sul piano contenutistico ha tuttavia dei limiti: in primo luogo, la legge contiene disposizioni che limitano la libertà del datore di lavoro (ad es. termini di disdetta minimi, prestazioni che il datore di lavoro è tenuto a versare, prescrizioni concernenti la forma, clausole per la protezione del personale). In secondo luogo, essa limita parimenti la libertà d'azione rendendo applicabili le disposizioni del CO sul contratto di lavoro. Le regole e gli atti d'esecuzione dovranno inoltre situarsi entro i limiti della LPers e del CO, nella misura in cui quest'ultimo sia applicabile. In terzo luogo, l'autonomia è inoltre limitata dal diritto concernente l'organizzazione e la procedura applicabile all'insieme delle attività della Confederazione, nonché da una serie di ulteriori leggi esplicitanti effetti sui rapporti di lavoro.

La concezione della LPers in quanto legge flessibile caratterizzata da ampie deleghe di competenze in materia di disciplinamento e d'esecuzione, conferisce una grande libertà di regolamentazione e di decisione ai datori di lavoro della Confederazione e ai partner sociali. Permettendo la considerazione delle loro specificità, essa offre una maggiore flessibilità e libertà d'azione nonché rapidi adattamenti alle mutate situazioni. Benché l'articolo 34 menzioni segnatamente la Posta e le FFS quali titolari della competenza di emanare disposizioni, tutti i datori di lavoro hanno tuttavia bisogno di un margine di manovra adattato alla loro attività. Nell'elaborazione delle disposizioni d'esecuzione, il Consiglio federale dovrà tener conto di tali esigenze d'autonomia, limitandosi a disciplinare i punti che, nell'interesse generale, necessitano di disposizioni (uniformi) adottate dall'esecutivo. Esso delegherà inoltre la competenza e la responsabilità di adottare norme d'esecuzione prevalentemente alla Posta e alle FFS (art. 33 cpv. 1 e 3).

Valgono considerazioni analoghe per il personale del settore giudiziario. I collaboratori dei Tribunali federali sottostanno alla LPers nella misura in cui la Costituzione federale (art. 85 n. 4 Cost.) o leggi speciali (ad es. OG) non dispongano altrimenti. Con la possibilità, menzionata all'articolo 33 capoverso 2, di riprendere selettivamente il diritto o la legislazione da parte del tribunale, la LPers non tiene solamente conto dell'autonomia del giudice e del principio della separazione dei poteri, ma anche dell'autonomia dei Tribunali federali a livello amministrativo.

61 Costituzionalità e legalità

La LPers si fonda sull'articolo 85 numeri 1 e 3 Cost. Queste disposizioni autorizzano le Camere federali ad adottare leggi sull'organizzazione e il modo d'elezione delle Autorità federali (n. 1) e inoltre alla determinazione degli onorari e delle indennità dei membri delle Autorità federali e della Cancelleria federale, nonché alla creazione di impieghi stabili e alla fissazione dei relativi emolumenti (n. 3). Al di là di questa norma costituzionale citata nell'ingresso della legge, l'articolo 85 n. 10 Cost. è parimenti applicabile. Questa disposizione attribuisce alle Camere federali lo stabilimento del preventivo annuale e l'esame del «contoso di Stato», come pure le deliberazioni sui prestiti. Infine, occorre menzionare l'articolo 114^{bis} capoverso 2 Cost. che attribuisce al Tribunale federale (tribunale federale amministrativo) la competenza di giudicare quei casi disciplinari che gli sono deferiti dalla legislazione federale.

La LPers si attiene ai limiti fissati dalla Costituzione.

62 Delega di competenze legislative

La legislazione vigente delega competenze normative senza possibilità di referendum alle Camere federali. Si tratta dell'approvazione dell'elenco delle funzioni⁴⁶ e l'approvazione del contingentamento degli effettivi⁴⁷. La LPers rinuncia ad entrambe queste competenze del Parlamento.

L'articolo 48 del vigente OF prevede pure una competenza d'approvazione (approvazione degli statuti della CPC⁴⁸); questa regolamentazione legale sarà prossimamente sostituita da una nuova che sarà proposta in un messaggio separato (art. 35 cpv. 2).

La LPers delega la competenza di regolamentare i dettagli al Consiglio federale (art. 33 cpv. 1) risp. agli interlocutori sociali (art. 34). Il Consiglio federale può a sua volta delegare la sua competenza in ogni caso in cui la LPers non glielo impedisca. Questo tema è trattato nel commento all'articolo 33 capoverso 3 che contiene pure l'elenco dei divieti di delega.

La LPers estende il meccanismo per l'emanazione di disposizioni d'esecuzione, sancito dall'articolo 48 LOGA, sia dal profilo degli strumenti che della delega di competenze segnatamente in rapporto ai CCL della Posta e delle FFS. Autorizza inoltre il Consiglio federale a delegare ad altri datori di lavoro la competenza di creare norme mediante CCL (art. 34). La legge riserva tuttavia all'esecutivo la regolamentazione di importanti questioni in materia di politica dello Stato e del personale (cfr. commento all'art. 33).

63 Forma dell'atto legislativo

Conformemente all'articolo 89 Cost. la regolamentazione del diritto applicabile al personale federale riveste la forma di una legge formale che sottostà al referendum facoltativo. La possibilità del referendum facoltativo e il meccanismo del periodo amministra-

⁴⁶ Articolo 1 capoverso 2 OF nonché il decreto del Consiglio federale del 18.10.1972 sull'elenco delle funzioni approvato dalle Camere federali (RS 172.221.111).

⁴⁷ Articolo 2 e 2a della legge federale del 4.10.1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010); cfr. il commento all'articolo 36 numero 3.

⁴⁸ Statuti della CPC (RS 172.222.1) nonché Statuti della Cassa pensioni e di soccorso delle Ferrovie federali svizzere del 18.8.1994 (RS 172.222.2).

tivo per i funzionari previsto nel vigente OF hanno un'incidenza sul calendario dell'introduzione della LPers: se le Camere federali adottano il progetto nel 1999, oppure al più tardi nel primo trimestre del 2000, i rapporti di lavoro esistenti potranno essere trasferiti per tempo nel nuovo regime prima del 1° gennaio 2001. Inoltre, il termine di referendum di tre mesi deve scadere al più tardi nel corso del primo semestre del 2000. Le autorità di assunzione devono poter disporre del tempo sufficiente per concludere con il loro personale i contratti di lavoro richiesti dall'articolo 7.

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 85 numeri 1 e 3 della Costituzione federale,

visto il messaggio del Consiglio federale del 14 dicembre 1998¹,

decreta:

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

La presente legge disciplina il rapporto di lavoro tra la Confederazione e il suo personale.

Art. 2 Campo d'applicazione

¹ La presente legge è applicabile al personale:

- a. dell'amministrazione federale ai sensi dell'articolo 2 capoversi 1 e 2 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione² (LOGA);
- b. dei Servizi del Parlamento secondo l'articolo 8^{novies} della legge sui rapporti fra i Consigli³;
- c. della Posta svizzera secondo la legge del 30 aprile 1997⁴ sull'organizzazione delle poste;
- d. delle Ferrovie federali svizzere secondo la legge federale del 20 marzo 1998⁵ sulle Ferrovie federali svizzere;
- e. delle unità organizzative decentralizzate di cui all'articolo 2 capoverso 3 LOGA, sempre che le disposizioni delle leggi speciali non prevedano altrimenti;
- f. delle Commissioni federali di ricorso e d'arbitrato secondo gli articoli 71a–71c della legge sulla procedura amministrativa⁶;
- g. dei Tribunali federali secondo l'Organizzazione giudiziaria⁷.

² Non è applicabile:

- a. alle persone elette dall'Assemblea federale secondo l'articolo 85 numero 4 della Costituzione federale;

1 FF 1999 1343

2 RS 172.010

3 RS 171.11

4 RS 783.1

5 RS 742.31

6 RS 172.021

7 RS 173.110

- b. agli apprendisti che sottostanno alla legge federale del 19 aprile 1978⁸ sulla formazione professionale.

Art. 3 Datori di lavoro

¹ Datori di lavoro ai sensi della presente legge sono:

- a. il Consiglio federale quale organo direttivo supremo dell'amministrazione federale;
- b. la Posta svizzera;
- c. le Ferrovie federali svizzere;
- d. le unità organizzative decentralizzate;
- e. i Tribunali federali.

² I Servizi del Parlamento, le Commissioni federali di ricorso e arbitrali, i dipartimenti, la Cancelleria federale nonché i gruppi e uffici sono considerati datori di lavoro per quanto il Consiglio federale deleghi loro le corrispondenti competenze.

Art. 4 Politica del personale

¹ I datori di lavoro offrono condizioni di lavoro che consentano loro di essere competitivi sul mercato del lavoro e impiegano il loro personale in modo adeguato, razionale e socialmente responsabile.

² Prendono le misure adeguate per garantire:

- a. l'assunzione e la permanenza del personale adeguato;
- b. lo sviluppo personale e professionale, il perfezionamento, la motivazione e la polivalenza del personale;
- c. il promovimento dei quadri e lo sviluppo delle capacità gestionali;
- d. le stesse opportunità alle donne e agli uomini e la loro parità di trattamento;
- e. l'equa rappresentanza delle comunità linguistiche, il promovimento del plurilinguismo e la comprensione tra le comunità linguistiche;
- f. le stesse opportunità ai disabili, il loro impiego e integrazione;
- g. la protezione della personalità e della salute, nonché la sicurezza del personale sul posto di lavoro;
- h. il promovimento di un atteggiamento rispettoso dell'ambiente sul posto di lavoro;
- i. la creazione di condizioni di lavoro che consentano al personale di adempiere le proprie responsabilità familiari e i propri impegni sociali;
- k. la creazione di posti di tirocinio e di formazione;
- l. un'informazione esaustiva del personale.

³ Provvedono ad evitare l'arbitrarietà nei rapporti di lavoro.

Art. 5 Coordinamento e controllo della gestione

¹ Il Consiglio federale coordina e dirige l'attuazione della politica del personale.

² Provvede affinché i datori di lavoro adoperino un adeguato sistema di controllo della gestione e garantisce che siano presentati i relativi rapporti alle Camere federali.

³ Il Consiglio federale può affidare ad un servizio specializzato il coordinamento degli affari del personale incaricato dell'esecuzione di compiti amministrativi affidati a organizzazioni e a terzi secondo l'articolo 2 capoverso 4 LOGA.

⁴ Designa i servizi competenti.

Art. 6 Diritto applicabile

¹ Il personale ha i diritti e gli obblighi sanciti dalla Costituzione federale e dalla legislazione.

² Sempre che la presente legge non preveda disposizioni derogatorie, al rapporto di lavoro sono applicabili per analogia le pertinenti disposizioni del Codice delle obbligazioni⁹ (CO).

³ Entro i limiti delle disposizioni di cui al capoverso 2, il rapporto di lavoro è regolato in dettaglio dalle disposizioni d'esecuzione (art. 33), in particolare dal contratto collettivo di lavoro (art. 34) e dal contratto di lavoro (art. 7).

⁴ Qualora le disposizioni d'esecuzione rispettivamente il contratto collettivo di lavoro e il contratto di lavoro divergano, sono applicabili le disposizioni più favorevoli all'impiegato.

Sezione 2: Formazione, fine e risoluzione del rapporto di lavoro

Art. 7 Formazione e condizioni di assunzione

¹ Il rapporto di lavoro è di diritto pubblico e nasce dalla conclusione per scritto di un contratto di lavoro. È fatto salvo l'articolo 8 capoversi da 3 a 5.

² Le disposizioni d'esecuzione disciplinano il periodo di prova, che può essere di sei mesi al massimo.

³ Se necessario per l'adempimento di compiti di sovranità nazionale, il Consiglio federale disciplina mediante ordinanza:

- a. quali rapporti di lavoro sono accessibili solo a persone con la cittadinanza svizzera;
- b. quali rapporti di lavoro sono accessibili solo a persone che posseggono esclusivamente la cittadinanza svizzera.

Art. 8 Durata

¹ Se il contratto di lavoro non è limitato nel tempo, il rapporto di lavoro è di durata indeterminata.

² I rapporti di lavoro di durata determinata sono conclusi per cinque anni al massimo; oltre i cinque anni sono considerati di durata indeterminata.

³ I membri delle Commissioni federali di ricorso e arbitrali sono assunti per la durata della loro funzione secondo l'articolo 71c capoverso 4 della legge federale sulla procedura amministrativa¹⁰.

⁴ I tribunali federali disciplinano per il loro settore quali persone devono essere nominate per la durata della loro funzione.

⁵ Il Consiglio federale può prevedere mediante ordinanza che altre persone che devono restare indipendenti dall'organo di nomina siano nominate per la durata della loro funzione.

Art. 9 Fine

¹ Le due parti possono porre fine di comune intesa al rapporto di lavoro in qualsiasi momento.

² Il rapporto di lavoro cessa senza disdetta:

- a. al raggiungimento del limite d'età stabilito dal Consiglio federale mediante ordinanza;
- b. in caso di decesso dell'impiegato;
- c. alla scadenza della durata del contratto.

Art. 10 Risoluzione dei rapporti di lavoro di durata determinata

Le due parti possono disdire immediatamente il rapporto di lavoro di durata determinata nei casi di cui all'articolo 11 capoverso 7.

Art. 11 Risoluzione dei rapporti di lavoro di durata indeterminata

¹ Il rapporto di lavoro di durata indeterminata può essere disdetto da ciascuna delle parti.

² Nel periodo di prova il rapporto di lavoro può essere disdetto ordinariamente:

- a. durante i primi due mesi per la fine della settimana che segue la disdetta;
- b. a partire dal terzo mese per la fine del mese che segue la disdetta.

³ Dopo il periodo di prova il rapporto di lavoro può essere disdetto ordinariamente. Occorre rispettare i seguenti termini minimi di preavviso:

- a. tre mesi nei primi cinque anni di servizio;
- b. quattro mesi a partire dal sesto fino al decimo anno di servizio compreso;
- c. sei mesi a partire dall'undicesimo anno di servizio;

⁴ Le disposizioni d'esecuzione possono prevedere termini minimi più lunghi di quelli previsti ai capoversi 2 e 3.

⁵ A seconda dei singoli casi, il datore di lavoro può accordare all'impiegato un termine di disdetta più breve se nessun interesse essenziale vi si oppone.

⁶ Dopo il periodo di prova, il datore di lavoro può invocare i seguenti motivi di disdetta ordinaria:

- a. la violazione degli obblighi legali e contrattuali e ripetute o continue mancanze nelle prestazioni o nel comportamento, nonostante un avvertimento scritto;

¹⁰ RS 172.021

- b. incapacità, inattitudine o mancanza di disponibilità nell'effettuare il lavoro convenuto nel contratto di lavoro;
- c. gravi motivi di ordine economico o aziendale, sempre che il datore di lavoro non possa offrire alla persona in questione un altro lavoro adeguato;
- d. mancanza di disponibilità ad eseguire un altro lavoro adeguato.
- e. qualora vengano meno le condizioni di assunzione legali o contrattuali.

⁷ È considerato motivo per recedere immediatamente dal rapporto di lavoro ogni circostanza che non permetta per ragioni di buona fede di esigere da chi dà la disdetta che continui ad onorare il contratto.

Art. 12 Prescrizioni formali

¹ La proroga, la limitazione e la fine secondo l'articolo 9 capoverso 1 nonché la risoluzione secondo gli articoli 10 e 11 necessitano la forma scritta.

² Su richiesta del datore di lavoro, gli impiegati devono motivare per scritto la loro disdetta immediata.

³ Se le parti non si accordano sulla fine, la disdetta da parte del datore di lavoro riveste la forma di decisione.

Art. 13 Conseguenze in caso di violazione delle disposizioni sulla risoluzione

¹ Il datore di lavoro offre alla persona in questione il precedente lavoro oppure, se ciò non è possibile, un altro lavoro adeguato, se la sua disdetta è nulla.

² La disdetta da parte del datore di lavoro è nulla se:

- a. viola prescrizioni formali importanti;
- b. non è giustificata secondo l'articolo 11 capoversi 6 e 7;
- c. è abusiva ai sensi dell'articolo 336 CO;
- d. avviene in tempo inopportuno ai sensi dell'articolo 336c CO; oppure
- e. è discriminante secondo gli articoli 3 o 4 della legge del 24 marzo 1995¹¹ sulla parità dei sessi,

³ In caso di disdetta in tempo inopportuno da parte dell'impiegato è applicabile l'articolo 336d CO.

⁴ È salva l'indennità secondo l'articolo 18.

⁵ È applicabile l'articolo 10 della legge sulla parità dei sessi; le vie legali sono rette dalla presente legge.

Sezione 3: Diritti e obblighi risultanti dal rapporto di lavoro

Art. 14 Stipendio

¹ Il datore di lavoro versa uno stipendio all'impiegato. Lo stipendio dipende dalla funzione, dall'esperienza e dalla prestazione.

¹¹ RS 151

² Il Consiglio federale definisce gli stipendi minimi.

³ Le disposizioni d'esecuzione stabiliscono i principi, in particolare lo stipendio massimo, nonché la componente minima di stipendio inerente alla funzione.

⁴ Possono prevedere supplementi sullo stipendio allo scopo di adattarlo alla situazione regionale del mercato del lavoro, all'infrastruttura locale, ai bisogni specifici del settore

⁵ Possono adattare al potere d'acquisto singole componenti dello stipendio del personale impiegato all'estero.

Art. 15 Compensazione del rincaro

¹ Il datore di lavoro versa sullo stipendio o su alcune sue componenti come pure su altre prestazioni un'indennità per compensare adeguatamente il rincaro.

² Le disposizioni d'esecuzione regolano i principi.

³ Le disposizioni d'esecuzione possono prevedere la compensazione del rincaro con denaro o tempo.

⁴ Laddove il rapporto di lavoro è disciplinato da un contratto collettivo di lavoro ai sensi dell'articolo 34, quest'ultimo contiene disposizioni sulla compensazione del rincaro. Se le parti non possono accordarsi sull'entità del rincaro, esso è fissato da un tribunale arbitrale (art. 34 cpv. 3).

Art. 16 Tempo di lavoro, vacanze e congedi

¹ Le disposizioni d'esecuzione disciplinano la durata del tempo di lavoro nonché le vacanze e i congedi; stabiliscono inoltre l'entità e la compensazione del lavoro aggiuntivo e delle ore supplementari.

² Il Consiglio federale stabilisce la durata massima del tempo di lavoro normale e il numero minimo dei giorni di vacanza.

Art. 17 Altre prestazioni del datore di lavoro

¹ Le disposizioni d'esecuzione definiscono gli apparecchi, gli indumenti da lavoro e il materiale di cui deve essere dotato il personale e che sono necessari per l'adempimento dei compiti.

² Disciplinano inoltre i rimborsi all'impiegato delle spese e le indennità per gli inconvenienti connessi al lavoro.

Art. 18 Misure in caso di risoluzione del rapporto di lavoro

¹ Prima di recedere dal rapporto di lavoro senza colpa dell'impiegato interessato, il datore di lavoro esamina tutte le opportunità e possibilità ragionevolmente esigibili per continuare ad impiegare quest'ultimo.

² Qualora il datore di lavoro receda dal rapporto di lavoro senza colpa della persona interessata, quest'ultima ha diritto ad un'indennità se:

- a. esercita una professione per la quale la domanda è scarsa o nulla;
- b. ha raggiunto una certa età oppure se il rapporto di lavoro dura da molto tempo.

³ Se una disdetta è nulla ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 lettere a – d, la persona interessata riceve un'indennità se, per motivi che non le possono essere imputati, non può essere impiegata presso un datore di lavoro di cui all'articolo 3.

⁴ Se una disdetta è nulla ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 lettera e, la persona interessata riceve un'indennità se il datore di lavoro non può offrirle lo stesso impiego.

⁵ Il Consiglio federale può stabilire, mediante ordinanza, che altre persone ricevano un'indennità.

⁶ Le disposizioni d'esecuzione disciplinano:

- a. l'importo minimo e massimo dell'indennità;
- b. il rimborso dell'indennità qualora la persona licenziata secondo i capoversi 2, 3 o 5 è assunta da un datore di lavoro secondo l'articolo 3.

⁷ Per i casi di cui ai capoversi 2, 3 e 5 le disposizioni d'esecuzione possono anche disciplinare il computo delle prestazioni di assicurazioni obbligatorie previste dalla legge.

⁸ Le disposizioni d'esecuzione possono prevedere che l'indennità sia versata sotto forma di pensione.

Art. 19 Obblighi del personale

¹ Sempre che necessario per l'adempimento dei compiti, le disposizioni d'esecuzione possono prevedere per il personale l'obbligo di:

- a. risiedere in un determinato luogo;
- b. abitare in un alloggio di servizio pagando un tributo a condizioni che possono derogare alla legislazione sul diritto di locazione;
- c. utilizzare determinati apparecchi, indumenti da lavoro e dispositivi di sicurezza.

² Le disposizioni d'esecuzione possono obbligare il personale a fornire al datore di lavoro tutto o parte del reddito ricavato da attività a favore di terzi, se queste ultime sono esercitate grazie al rapporto di lavoro.

³ È proibito al personale sollecitare, accettare o farsi promettere omaggi o altri vantaggi per sé o per terzi, se ciò avviene nell'ambito del rapporto di lavoro.

Art. 20 Segreto professionale, di affari e d'ufficio

¹ L'impiegato è tenuto al segreto professionale, al segreto d'affari e al segreto d'ufficio.

² Le disposizioni d'esecuzione definiscono il segreto d'ufficio a complemento della legislazione speciale.

Art. 21 Restrizioni di diritti del personale

¹ Se la sicurezza dello Stato, la tutela degli interessi negli affari esteri o la garanzia dell'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali lo esigono, il Consiglio federale può mediante ordinanza:

- a. limitare alcuni diritti fondamentali del personale;

- b. imporre al personale obblighi che esulano dal contratto di lavoro;
- c. limitare o sopprimere il diritto di scioperare.

² Le disposizioni d'esecuzione possono sottoporre ad autorizzazione l'esercizio di determinate attività e incarichi pubblici per quanto esso possa compromettere l'adempimento dei compiti.

Art. 22 Violazione di obblighi professionali

¹ Le disposizioni d'esecuzione determinano le misure atte a garantire nuovamente la corretta esecuzione dei compiti in caso di violazione di obblighi professionali.

² In caso di negligenza, esse possono prevedere quali misure l'avvertimento, l'ammonizione o la modificazione dell'ambito d'attività.

³ In caso d'intenzionalità o di grave negligenza, esse possono inoltre prevedere riduzioni salariali, multe nonché modifiche della durata e del luogo di lavoro.

⁴ Il Consiglio federale può prevedere altre misure.

Art. 23 Misure cautelari

¹ Qualora la corretta esecuzione dei compiti sia compromessa, il datore di lavoro prende le necessarie misure cautelari.

² Se l'esecuzione di compiti è compromessa per motivi inerenti all'impiegato, il datore di lavoro può in particolare sospendere il rapporto di lavoro con questa persona nonché sopprimere o ridurre il salario e altre prestazioni. Le misure cautelari non incidono sui rapporti assicurativi.

³ Se le misure cautelari risultano ingiustificate, la persona interessata riacquisisce i suoi diritti. Gli importi trattenuti sul salario e su altre prestazioni sono rimborsati.

Art. 24 Trattamento dati

¹ Il datore di lavoro tratta i dati personali necessari alla gestione del personale e dei salari.

² Le disposizioni d'esecuzione disciplinano nel quadro della legge federale sulla protezione dei dati¹² le condizioni e le competenze:

- a. per il trattamento di dati personali degni di particolare protezione relativi a salute, misure sociali, nonché procedimenti esecutivi, amministrativi e penali;
- b. per il trattamento di dati personali degni di particolare protezione e profili della personalità ai sensi dell'articolo 3 lettere c e d della legge federale sulla protezione dei dati, per quanto necessario per lo sviluppo del personale e previo accordo scritto della persona interessata;
- c. per i termini di conservazione dei dati, l'organizzazione dei sistemi automatizzati nonché la sicurezza dei dati; possono prevedere l'accesso ai dati mediante procedure di richiamo.

¹² RS 235.1

Sezione 4: Misure a favore del personale

Art. 25 Impedimento al lavoro e decesso

¹ Le disposizioni d'esecuzione disciplinano le prestazioni che il datore di lavoro versa all'impiegato in caso d'impedimento al lavoro dovuto a malattia, infortunio, invalidità parziale, servizio militare, servizio di protezione civile e servizio civile nonché a maternità.

² Determinano le prestazioni ai superstiti in caso di decesso dell'impiegato.

³ Inoltre disciplinano il computo delle prestazioni di assicurazioni obbligatorie svizzere ed estere sul salario e sulle altre prestazioni.

Art. 26 Surrogazione

¹ Il datore di lavoro, al momento dell'accaduto e fino a concorrenza dell'ammontare delle prestazioni che versa, surroga l'impiegato e i suoi superstiti nei riguardi di terzi che sono responsabili della malattia, dell'infortunio, dell'invalidità o del decesso di tale impiegato.

² Il datore di lavoro può far valere il diritto di regresso nei confronti del coniuge dell'impiegato, dei suoi parenti in linea ascendente e discendente o nei confronti di persone che vivono nella stessa economia domestica dell'impiegato, soltanto se hanno provocato intenzionalmente o per negligenza l'impedimento al lavoro.

Art. 27 Misure e prestazioni sociali

¹ Le disposizioni d'esecuzione disciplinano le prestazioni da versare all'impiegato per il mantenimento dei figli a suo carico nonché le misure per agevolare la loro custodia.

² Possono prevedere il versamento di prestazioni a favore degli impiegati che assistono o provvedono al mantenimento di persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa, nonché misure per agevolare tale assistenza.

³ Il Consiglio federale disciplina le prestazioni minime da versare in applicazione dei capoversi 1 e 2.

⁴ Le disposizioni d'esecuzione prevedono misure e prestazioni per alleviare le conseguenze di rigori sociali.

⁵ Se in seguito a misure economiche o aziendali occorre licenziare un numero ingente di impiegati, il datore di lavoro elabora un piano sociale. Nei casi in cui il rapporto di lavoro è retto da un contratto collettivo di lavoro ai sensi dell'articolo 34, le parti definiscono il piano sociale nel quadro del contratto collettivo. Se le parti non giungono ad un'intesa, è il tribunale arbitrale (art. 34 cpv. 3) a definire il piano sociale.

⁶ Le disposizioni d'esecuzione possono prevedere ulteriori misure e prestazioni per la protezione sociale del personale, in particolare il sostegno degli interessati in caso di riorientamento professionale o prestazioni per il pensionamento anticipato.

Art. 28 Altre misure e prestazioni

Le disposizioni d'esecuzione possono inoltre prevedere:

- a. misure e prestazioni per l'assunzione, la permanenza e la gratifica di personale;
- b. premi di fedeltà;
- c. misure e prestazioni volte a promuovere le invenzioni o a ricompensare proposte di miglioramento;
- d. misure e prestazioni volte a favorire sul posto di lavoro un comportamento di rispetto per l'ambiente e atto a promuovere la salute e la sicurezza.
- e. la gestione o il sostegno di infrastrutture a favore del personale.
- f. l'acquisto di alloggi sul luogo di lavoro qualora l'offerta locale non sia sufficiente o se la particolarità della funzione lo esige, nonché sovvenzionare l'acquisto o la locazione di alloggi;
- g. riduzioni di prezzo su prestazioni e prodotti della Confederazione.

Sezione 5: Partecipazione e collaborazione con gli interlocutori sociali

Art. 29

¹ I datori di lavoro informano tempestivamente ed esaustivamente il personale e le sue organizzazioni in merito a tutte le questioni importanti in materia di personale.

² Consultano il personale e le sue organizzazioni:

- a. prima di procedere a modifiche della presente legge;
- b. prima di emanare disposizioni d'esecuzione della presente legge;
- c. prima di creare o modificare sistemi per il trattamento di dati che riguardano il personale;
- d. prima del trasferimento a terzi di parti dell'amministrazione o di un'azienda o parte di un'azienda;
- e. per questioni legate alla sicurezza sul lavoro o ai provvedimenti sull'igiene del lavoro in virtù dell'articolo 6 capoverso 3 della legge sul lavoro¹³.

³ I datori di lavoro conducono trattative con le organizzazioni del personale.

⁴ Le disposizioni d'esecuzione disciplinano la partecipazione del personale e delle sue organizzazioni. Possono prevedere organi di consultazione, di conciliazione e di decisione, la cui composizione può anche essere paritetica.

Sezione 6: Procedura

Art. 30 Controversie concernenti il rapporto di lavoro

¹ Se in una controversia concernente il rapporto di lavoro non si giunge ad un'intesa, il datore di lavoro pronuncia una decisione.

² La procedura in prima istanza nonché la procedura di ricorso in virtù degli articoli 31 e 32 sono gratuite, tranne nei casi di temerarietà.

¹³ RS 822.11

Art. 31 Ricorso interno

¹ Le decisioni del datore di lavoro sono impugnabili dinanzi alle autorità interne di ricorso designate nelle disposizioni d'esecuzione.

² Fanno eccezione a questa regola le decisioni in prima istanza del Consiglio federale e dei dipartimenti. Il Consiglio federale può escludere mediante ordinanza altre decisioni in prima istanza.

Art. 32 Commissione di ricorso in materia di personale e autorità giudiziarie di ricorso speciali

¹ Le decisioni su ricorso pronunciate dall'autorità interna di ricorso secondo l'articolo 31 capoverso 1 nonché le decisioni degli organi di cui all'articolo 31 capoverso 2 possono essere impuginate dinanzi alla Commissione federale di ricorso in materia di personale.

² I ricorsi contro decisioni concernenti un rapporto di lavoro presso la Commissione federale di ricorso in materia di personale o presso il Tribunale federale delle assicurazioni sono giudicati dal Tribunale federale; ricorsi contro decisioni concernenti un rapporto di lavoro presso il Tribunale federale sono giudicati dal Tribunale federale delle assicurazioni.

³ Le controversie relative alla componente del salario legata alle prestazioni non sono impugnabili dinanzi alla Commissione federale di ricorso in materia di personale.

Sezione 7: Disposizioni d'esecuzione

Art. 33 Disposizioni d'esecuzione

¹ Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione. Provvede affinché queste non limitino l'autonomia di cui i datori di lavoro necessitano per adempiere i loro compiti.

² Le disposizioni d'esecuzione di cui al capoverso 1 sono applicabili anche al personale dei Tribunali federali, sempre che questi non emanino per il loro personale disposizioni complete o divergenti.

³ Il Consiglio federale può delegare ai datori di lavoro la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione oppure, se oggettivamente giustificato, a servizi specializzati idonei.

⁴ Se motivi oggettivi lo esigono, le disposizioni d'esecuzione possono prevedere regolamentazioni derogatorie per il personale di alcuni datori di lavoro oppure per determinate categorie di personale.

Art. 34 Contratto collettivo di lavoro (CCL)

¹ La Posta svizzera, le Ferrovie federali svizzere e altri datori di lavoro autorizzati dal Consiglio federale concludono contratti collettivi di lavoro (CCL) con le associazioni del personale per il loro settore specifico.

² Il CCL si applica di regola a tutto il personale del rispettivo datore di lavoro.

³ Il CCL prevede un tribunale arbitrale. Quest'ultimo decide se vi è disaccordo fra le parti in merito all'entità della compensazione del rincaro e alla regolamentazione del piano sociale nel quadro del contratto collettivo. Le parti possono conferire al tribunale arbitrale la competenza decisionale in altri casi di disaccordo.

⁴ Le parti possono in particolare prevedere nel CCL:

- a. organi che decidono, invece degli organi statali ordinari, sulle controversie tra le parti del CCL. Per quanto il CCL non preveda nessun organo contrattuale per la liquidazione di controversie, la Commissione federale di ricorso in materia di personale decide in ultima istanza su litigi tra le parti del CCL;
- b. la riscossione di contributi per l'esecuzione del CCL.

⁵ Se gli interlocutori sociali non giungono d'intesa ad un CCL, per le questioni controverse adiscono una commissione di conciliazione. Quest'ultima sottopone loro proposte di soluzione.

Sezione 8: Disposizioni finali

Art. 35 Abrogazione del diritto vigente

¹ L'ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927¹⁴ è abrogato.

² L'articolo 48 capoversi 1-5^{ter} dell'ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927 resta in vigore.

³ Il Consiglio federale può prevedere che altre disposizioni dell'ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927 restino in vigore per una durata limitata.

Art. 36 Modifica del diritto vigente

1. La legge federale sulla procedura amministrativa¹⁵ è modificata come segue:

Articolo 71 c cpv. 4

⁴ I giudici sono nominati per un periodo di quattro anni. Il Consiglio federale disciplina il rapporto di lavoro dei giudici a tempo pieno entro i limiti della legge sul personale federale; tutela in particolare l'indipendenza dei giudici.

2. La legge federale sull'organizzazione giudiziaria¹⁶ è modificata come segue:

Articolo 100 capoverso 1 lettera e

¹ Il ricorso di diritto amministrativo non è inoltre ammesso contro:

¹⁴ CS I 489; RU 1949 1719, 1958 1413, 1959 29, 1962 17 22 311, 1964 581, 1966 57 1325, 1967 23, 1968 1221, 1970 706, 1972 2435, 1976 1965, 1982 33, 1987 932, 1988 3 1680, 1990 1530, 1991 1074 1372, 1992 288, 1995 1227 5061, 1996 1445, 1997 2465

¹⁵ RS 172.021

¹⁶ RS 173.110

- e. in materia di rapporti di lavoro del personale federale: decisioni in virtù della legge sul personale federale del ...¹⁷, ad eccezione delle decisioni relative alla risoluzione del rapporto di lavoro;

Articolo 104 c numero 2

Abrogato

3. La legge federale del 4 ottobre 1974¹⁸ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali è modificata come segue:

Articoli 2 e 2a

Abrogati

Art. 37 Disposizioni transitorie

¹ Finché le disposizioni d'esecuzione in virtù dell'articolo 33 o il CCL in virtù dell'articolo 34 necessari all'applicazione della presente legge non sono in vigore, i rapporti di lavoro sono retti:

- a. nei dipartimenti, nella Cancelleria federale, nelle Commissioni federali di ricorso e arbitrali, nei Tribunali federali nonché nei Servizi del Parlamento, dal regolamento degli impiegati del 10 novembre 1959¹⁹;
- b. presso le FFS, dal regolamento degli impiegati delle FFS del 2 luglio 1993²⁰;
- c. presso la Posta svizzera, dal regolamento degli impiegati PTT²¹;

² Il Consiglio federale può dichiarare applicabili, per una durata limitata, altri atti legislativi basati sull'ordinamento dei funzionari.

³ Se una controversia su pretese inerenti al rapporto di lavoro è stata oggetto di una decisione prima dell'entrata in vigore della presente legge, la procedura di ricorso è retta dalla precedente legislazione.

Art. 38 Entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne stabilisce l'entrata in vigore; può mettere in vigore la legge in diverse fasi temporali e gradualmente in funzione delle categorie di personale.

1146

17 RS; RU

18 RS 611.010

19 RS 172.221.104

20 RS 742.389.21

21 RS 781.611 – 781.637

Messaggio concernente la legge sul personale federale (LPers) del 14 dicembre 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.076
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1999
Date	
Data	
Seite	1343-1396
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 585

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.