

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>5304 R</b>	12 novembre 2003	ISTITUZIONI
Concerne		

## **della Commissione della legislazione sul messaggio 24 settembre 2002 concernente la modifica della Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla parità dei sessi del 27 giugno 1996**

La Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla parità dei sessi del 27 giugno 1996 (LALpar) è stata adottata in seguito all'entrata in vigore, il 1° luglio 1996, della Legge federale sulla parità dei sessi (LPar).

Quest'ultima (v. allegato) combatte le discriminazioni in ambito lavorativo, segnatamente in materia di assunzioni, retribuzioni, licenziamenti, ecc. È possibile farla valere sia nei rapporti di lavoro privati, sia in quelli dei dipendenti pubblici. L'applicazione spetta ai tribunali rispettivamente competenti. Il Tribunale federale (TF) può essere chiamato a giudicare in ultima istanza in entrambi i casi.

La LPar obbliga i Cantoni ad istituire Uffici di conciliazione nell'ambito dei rapporti di lavoro retti dal diritto privato (art. 11): accessibili alla parte che si ritiene discriminata prima di portare il caso davanti ai tribunali civili (analogamente a quanto accade p.e. in materia di locazione). Stabilisce pure alcuni principi procedurali (art. 13) per i dipendenti della Confederazione e degli enti pubblici federali.

Anche per i dipendenti pubblici cantonali valgono i principi di non discriminazione fissati dalla LPar; ma i Cantoni restano tuttavia liberi sulle procedure da applicare, fermo restando il controllo ultimo (come per ogni altra legge federale) da parte del TF.

La LALpar del 1996 regolava l'organizzazione dell'Ufficio di conciliazione in materia di parità dei sessi (UCPar) e la procedura di conciliazione dinanzi al medesimo. Essa estendeva la medesima procedura di conciliazione, prevista per i rapporti privati, ai rapporti d'impiego pubblici (art. 5): riguardanti cioè i funzionari e i docenti cantonali, i dipendenti comunali e quelli degli altri enti o istituti del diritto pubblico.

La mancata distinzione tra dipendenti pubblici e privati ha sollevato alcuni problemi di applicazione, che il messaggio governativo in esame vorrebbe risolvere; in seguito anche alla mozione presentata il 27 giugno 2000 per il Gruppo socialista da Raoul Ghisletta e co-firmatari.

Le proposte del Governo hanno in parte riscontrato l'unanime approvazione della Commissione, in parte no.

## **1. Composizione dell'UCPar (Art. 4 cpv. 1 LALPar)**

Questo aspetto non tocca la natura privata o pubblica delle vertenze. Il Consiglio di Stato propone, per "snellire il lavoro dell'Ufficio di conciliazione" di permettere che esso sieda a tre o a cinque membri, lasciando alla Presidenza dell'Ufficio la decisione caso per caso.

La Commissione ritiene che una decisione di questo genere non dovrebbe dipendere da contingenze, quale p.e. l'indisponibilità occasionale di uno dei cinque membri, o perfino la simpatia della Presidenza verso uno di essi. Criteri oggettivi sarebbero preferibili, nel determinare la composizione di un'autorità (per quanto con soli poteri conciliativi). Va pure considerato che sono previsti membri supplenti. D'altra parte, è problematico enumerare in una legge tali criteri: è pensabile p.e. che le stesse parti preferiscano esprimersi davanti ad un numero limitato di persone, quando si tratta di aspetti che possono anche toccare la loro sfera intima, o che davvero si debba privilegiare in certi casi l'urgenza.

La Commissione aderisce quindi al testo di legge proposto dal Governo, pur esprimendo l'auspicio che la Presidenza abbia, almeno per prassi, se non per regolamento interno, ad adottare criteri oggettivi e prevedibili nel determinare i casi di composizione a tre o a cinque membri dell'UPar.

## **2. Rispetto della Legge federale sull'organizzazione giudiziaria (LOG)**

L'art. 98a della Legge federale sull'organizzazione giudiziaria (LOG) fa obbligo ai Cantoni di istituire un'autorità giudiziaria di ultima istanza, per le decisioni poi impugnabili con ricorso di diritto amministrativo al TF.

Alcune decisioni riguardanti i dipendenti pubblici, come quelle di licenziamento e disdetta, sono già impugnabili davanti al Tribunale amministrativo cantonale (TRAM), prima che al TF. Ma il divieto di discriminazione prescritto dalla Legge federale si estende anche ad altre possibili situazioni:

*<sup>2</sup>Il divieto si applica in particolare all'assunzione, all'attribuzione dei compiti, all'assetto delle condizioni di lavoro, alla retribuzione, alla formazione e al perfezionamento professionali, alla promozione e al licenziamento. (Art. 3 cpv. 2 LPar)*

Il dipendente privato che intendesse far valere p.e. una discriminazione nell'attribuzione dei compiti o nelle condizioni di lavoro o nelle possibilità di formazione rispetto ai colleghi d'altro sesso, può far giudicare il caso dal giudice civile e poi ricorrere se del caso al Tribunale federale. Per il dipendente pubblico manca invece, in questi casi, una procedura che (tranne i casi di disdetta e licenziamento) gli permetta di portare il caso davanti al TRAM.

Il Consiglio di Stato propone che il dipendente pubblico, esaurita senza accordo la procedura davanti all'UCPar, possa chiedere all'autorità di nomina di pronunciare una formale decisione, impugnabile poi di fronte al CdS (quando non è esso stesso autorità di nomina, come nel caso dei dipendenti comunali) e infine al TRAM.

In verità i casi possibili sono diversi e andrebbero distinti:

- la discriminazione può derivare da una decisione già presa dall'autorità di nomina (p.e. un'assunzione discriminatoria);
- l'autorità di nomina può coincidere con il CdS, o meno (come nel caso dei Comuni, Consorzi ed altri enti pubblici autonomi);

- la discriminazione può derivare da una decisione già presa da un'istanza subordinata che ne ha la delega (p.e. un funzionario dirigente o i servizi centrali del personale dello Stato); in tal caso è data di regola comunque la possibilità di ricorso al CdS, indipendentemente dalla LALPar, ma non al TRAM;
- la discriminazione non deriva da una decisione, contestabile in quanto tale, ma da una situazione di fatto (p.e. che ai colleghi d'altro sesso sono offerte condizioni di lavoro privilegiate); in questo caso la LALPar istituisce il diritto di esigere una decisione, formale ed impugnabile, dall'autorità di nomina.

In modo un po' sintetico, il proposto nuovo art. 12b LALPar stabilisce che nei rapporti di lavoro di diritto pubblico, in assenza di intesa, l'autorità di nomina, il Consiglio di Stato quale autorità di ricorso, e il Tribunale cantonale amministrativo possono essere aditi entro il termine di quindici giorni dalla constatazione della mancata conciliazione. La procedura di conciliazione davanti all'UCPar diventa quindi un passaggio obbligato - d'avvio o intermedio - nella procedura amministrativa.

La Commissione accoglie di principio questa proposta governativa, con la riserva sciolta al punto che segue.

### **3. Rapporto tra le diverse procedure conciliative**

La procedura conciliativa contemplata dalla LALPar si presta a sovrapposizioni con la procedura conciliativa prevista dalla LORD (art. 53).

Per l'art. 53 LORD, ogni dipendente al quale siano state prospettate la destituzione quale sanzione disciplinare oppure la disdetta del rapporto d'impiego può sottoporre il suo caso ad una Commissione conciliativa, appositamente istituita.

Secondo l'art. 5 LALPar tutte le controversie sorte nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato e relative alle pretese fondate sulla LPar devono essere preventivamente e obbligatoriamente sottoposte all'esperimento di conciliazione dinanzi all'UCPar.

La prima procedura è facoltativa e può intervenire solo nel caso in cui vengano prospettate la disdetta amministrativa o la destituzione quale sanzione disciplinare. La seconda è obbligatoria - per poter far valere le pretese fondate sulla LPar - e può intervenire in qualsiasi momento, anche in caso di disdetta amministrativa o di licenziamento disciplinare.

Se il dipendente fa valere discriminazioni ai sensi della LPar, la procedura conciliativa giusta la LORD dovrebbe cedere il passo alla procedura conciliativa prevista dalla Legge sulla parità (Guido Corti, Composizione e competenze dell'Ufficio di conciliazione in materia di parità dei sessi, in RDAT II-1998, pag. 482).

Per risolvere e chiarire questo aspetto il Consiglio di Stato propone di inserire nell'art. 53 LORD un nuovo cpv. 4, in base al quale le controversie relative a discriminazioni ai sensi della LPar sottostanno all'esperimento di conciliazione conformemente alla LALPar.

La questione non è però così immediatamente risolta, poiché la violazione della LPar può essere uno degli argomenti sollevati, insieme con altri, per contestare una disdetta o un licenziamento.

I sottoscritti commissari ritengono che - a migliore chiarimento della proposta governativa - bisogna espressamente vietare il cumulo delle due procedure di conciliazione. Ciò per non accrescere una situazione di privilegio dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati.

Il dipendente privato che fa valere una violazione della LPar davanti all'UCPar non sposta con questo tempi e conseguenze per i propri diritti. La contestazione p.e. di una disdetta non dilaziona la fine del rapporto di lavoro: il giudice, accogliendo l'istanza, deciderà l'indennità dovuta (cfr. art. 5 LPar) indipendentemente dalla durata della procedura di conciliazione.

La procedura istituita dall'art. 53 LORD invece già permette al dipendente pubblico di prorogare il suo diritto a percepire il salario in caso di disdetta: l'autorità di nomina deve - prima di deciderla - prospettargliela e dargli la possibilità di discuterla davanti all'istanza di conciliazione, con un effetto sospensivo, almeno nella pratica. Ciò permette al dipendente, per il solo fatto di avvalersi della conciliazione, di prorogare il suo diritto allo stipendio.

A questa situazione pare inopportuno aggiungere la possibilità di un'ulteriore separata procedura ritardatrice: poco importa se precedente, successiva o parallela all'altra. Invocare un motivo si può sempre: solo il giudizio finale dirà se esso era fondato. Bene consigliato, il dipendente pubblico sarebbe tentato di trarre vantaggio da ogni procedura con effetti ritardanti rispetto alla scadenza dei suoi diritti.

I sottoscritti commissari ritengono pertanto che al dipendente pubblico, nei casi dell'art. 53 LORD, debba obbligatoriamente scegliere tra una delle due procedure, senza poterle cumulare. In questo senso sono riformulate le norme di legge.

#### **4. La salvaguardia dei termini di ricorso per i dipendenti pubblici**

Il Consiglio di Stato ha pure rilevato un altro aspetto poco chiaro. Il dipendente pubblico che intende contestare una decisione per violazione della LPar dovrebbe (secondo la procedura amministrativa) impugnarla davanti all'autorità di ricorso entro quindici giorni dall'intimazione. Non avrebbe quindi la possibilità di attendere l'esito della procedura conciliativa per insorgere contro la decisione, né potrebbe giovare del termine di tre mesi dalla constatazione della mancata conciliazione per adire l'autorità di ricorso (art. 12 cpv. 2 LALPar): in tale evenienza, il suo ricorso sarebbe tardivo, essendo nel frattempo cresciuta in giudicato la precedente decisione.

D'altra parte, se per salvaguardare i termini è necessario interporre ricorso, pur potendo chiedere la sospensione dell'istruttoria in attesa dell'esito della procedura conciliativa, e potendo ritirare poi il ricorso in caso di accordo, si tratta comunque di lavoro inutile.

Per risolvere questo problema il Consiglio di Stato propone di introdurre un nuovo cpv. 2 all'art. 6 LALPar, in base al quale nei rapporti di lavoro di diritto pubblico la domanda di conciliazione può essere inoltrata, al più tardi, nel termine di ricorso contro la decisione amministrativa di prima istanza. In tal caso il termine di ricorso è sospeso e il gravame potrà essere successivamente proposto in caso di mancata conciliazione.

I sottoscritti commissari ritengono questa soluzione praticabile, a condizione che si eviti il cumulo con l'altra procedura di conciliazione prevista dall'art. 53 LORD, come detto al capitolo precedente.

Riportiamo qui i tratti centrali del commento nel messaggio governativo, a valere quale interpretazione del testo di legge, in verità di non immediata comprensione:

*La norma, allo scopo di tener adeguatamente conto delle varie situazioni, è volutamente concepita in modo flessibile, e consente al/alla dipendente pubblico di rivolgersi all'Ufficio di conciliazione sia anteriormente, sia posteriormente all'emanazione, da parte dell'autorità di nomina, della decisione formale che coinvolge asseritamente la Legge sulla parità dei sessi. In ogni caso, la controversia deve essere sottoposta all'Ufficio di conciliazione al più tardi dopo che l'autorità di nomina si è pronunciata mediante decisione formale, e prima quindi della presentazione, da parte della persona interessata, di un eventuale ricorso. In altre parole, anche nell'ambito dei rapporti di lavoro di diritto pubblico la procedura di conciliazione deve fungere da filtro nei confronti delle successive autorità di ricorso. Se l'autorità di prima istanza ha già emanato la sua decisione formale, l'inoltro della domanda di conciliazione, come precisa il nuovo art. 6 cpv. 2 LALPar di cui si è detto in precedenza, sospende la decorrenza del termine di ricorso. In prima istanza, la competenza di statuire sulle pretese fatte valere dal/dalla dipendente pubblico è attribuita all'autorità di nomina, ossia al Consiglio di Stato per gli impiegati cantonali, e all'organo a ciò deputato degli altri enti o istituti del diritto pubblico, come ad esempio al Municipio per i dipendenti comunali e alla Delegazione consortile per gli impiegati del consorzio. Contro le decisioni, concernenti gli impiegati cantonali, adottate dal Consiglio di Stato è dato ricorso direttamente al Tribunale cantonale amministrativo; le decisioni dell'organo competente di altri enti o istituti del diritto pubblico possono invece essere impugnate dapprima dinanzi al Consiglio di Stato, e, successivamente, davanti al Tribunale cantonale amministrativo. (...) Infine, la parte che intende persistere nella sua pretesa deve adire l'autorità competente, di prima istanza o di ricorso, entro il termine di quindici giorni dalla constatazione della mancata conciliazione.*

## **5. Atti parlamentari**

Con questo atto, come indicato nel messaggio governativo, si evade anche la mozione, presentata il 27 giugno 2000 per il Gruppo socialista da Raoul Ghisletta e confirmatari, la quale chiedeva al Consiglio di Stato di proporre appunto un disegno di modifica della Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla parità dei sessi. Si rinvia ai motivi adottati nel messaggio governativo per le proposte fatte dalla mozione e che non vengono accolte.

Per la Commissione della legislazione:

Mauro Dell'Ambrogio, relatore  
Bertoli - Bobbià - Carobbio W. -  
Dafond - Fiori - Genazzi -  
Ghisletta D. - Jelmini - Mellini -  
Pantani - Pini - Righinetti

Disegno di

## **LEGGE**

### **cantonale di applicazione della Legge federale sulla parità dei sessi del 27 giugno 1996; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 24 settembre 2002 n. 5304 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 12 novembre 2003 n. 5304 R della Commissione della legislazione,

#### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla parità dei sessi del 27 giugno 1996 è modificata come segue:

#### **Art. 4 cpv. 1**

##### **Composizione**

<sup>1</sup>L'Ufficio si compone di una presidenza neutrale, di due membri rappresentanti le organizzazioni sindacali e femminili e di due membri rappresentanti i datori di lavoro. Per ogni membro dell'Ufficio è designato una supplente od un supplente che sostituisce il membro titolare nei casi di esclusione, ricusazione, malattia od altro impedimento. L'Ufficio può sedere a tre o a cinque membri a dipendenza delle circostanze.

#### **Art. 6 cpv. 2, 3, 4 e 5**

##### **Domanda**

<sup>2</sup>Nei rapporti di lavoro di diritto pubblico, la domanda di conciliazione può essere inoltrata nel termine di ricorso; in tal caso, quest'ultimo è sospeso.

<sup>3</sup>La domanda di conciliazione deve essere inoltrata nella forma scritta all'Ufficio e contenere:

- a) l'indicazione delle parti nonché il loro domicilio;
- b) l'oggetto, i motivi e le conclusioni della domanda succintamente enunciati;
- c) tutti i documenti inerenti alla domanda;
- d) la data e la firma della parte o del suo patrocinatore.

<sup>4</sup>L'autorità incompetente trasmette d'ufficio immediatamente gli atti all'autorità competente e ne dà comunicazione scritta all'istante; in questo caso, i termini imposti dalla legge si reputano rispettati se lo sono stati con l'inoltro all'autorità incompetente.

<sup>5</sup>La presidenza può invitare l'istante a precisare, prima dell'intimazione alla controparte ed entro un termine improrogabile, la sua domanda se questa si presenta prolissa, incompleta od imprecisa.

### **Art. 10 cpv. 1 lett. e) e f)**

#### **Verbale**

<sup>1</sup>L'Ufficio redige il verbale contenente le seguenti indicazioni:

- e) nei rapporti di lavoro di diritto privato, la possibilità di adire il pretore entro tre mesi dalla constatazione della mancata intesa;
- f) nei rapporti di lavoro di diritto pubblico, la possibilità di adire l'autorità amministrativa o giudiziaria competente entro il termine di quindici giorni dalla constatazione della mancata intesa.

### **Art. 12 cpv. 2**

#### **Esecutività della conciliazione**

<sup>2</sup>Abrogato.

### **Art. 12a (nuovo)**

#### **Mancata conciliazione a) Rapporti di lavoro di diritto privato**

Nei rapporti di lavoro di diritto privato, in assenza di intesa, la parte che persiste nella sua pretesa deve adire il pretore entro tre mesi dalla constatazione della mancata conciliazione.

### **Art. 12b (nuovo)**

#### **b) Rapporti di lavoro di diritto pubblico**

Nei rapporti di lavoro di diritto pubblico, in assenza di intesa, l'autorità di nomina, il Consiglio di Stato quale autorità di ricorso, e il Tribunale cantonale amministrativo possono essere aditi entro il termine di quindici giorni dalla constatazione della mancata conciliazione.

## **II.**

La Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 è modificata come segue:

### **Art. 53 cpv. 4 (nuovo)**

#### **L. Conciliazione**

<sup>4</sup>Le controversie relative a discriminazioni ai sensi della Legge federale sulla parità dei sessi del 24 marzo 1995 sottostanno all'esperimento di conciliazione conformemente alla Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla parità dei sessi del 27 giugno 1996. L'avvio di una procedura di conciliazione esclude l'altra.

## **III.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.