



Berna, 9 dicembre 2022

Strategia per rafforzare la Carta per la parità salariale

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato CSEC-N 20.4263
del 15 ottobre 2020

Indice

Sintesi 3

1 Situazione iniziale 4

1.1 Contenuto del postulato 4

1.2 Parere del Consiglio federale 4

1.3 Strategia Parità 2030 4

1.4 Procedura di elaborazione del rapporto 4

2 Risultati 5

2.1 Dati sulla Carta per la parità salariale 5

2.2 Misure per rafforzare la Carta 6

3 Conclusioni del Consiglio federale 7

Sintesi

Con l'accoglimento del postulato CSEC-N 20.4263 «Strategia per rafforzare la Carta per la parità salariale», il Consiglio federale è stato incaricato di illustrare le opzioni per incoraggiare un maggior numero di Cantoni, Comuni e aziende parastatali ad aderire alla Carta, di presentare le misure adottate per garantirne il rispetto e di valutare la sua attuazione nel quadro del processo di monitoraggio annuale.

La Carta per la parità salariale nel settore pubblico è stata varata nel 2016. Da allora è stata firmata, oltre che dalla Confederazione, da due terzi dei Cantoni in cui vive il 90 per cento circa della popolazione residente e da quasi due terzi delle maggiori Città svizzere. Dalla sua introduzione ufficiale per le aziende parastatali e le imprese con compiti pubblici nel 2019, è stata sottoscritta da circa due terzi delle imprese e degli istituti della Confederazione, nonché da un'ottantina di altre aziende parastatali di ogni dimensione attive nei più svariati settori economici. Ciò nonostante, vi sono ancora margini di miglioramento. Se si considerano i Comuni, infatti, soltanto il 6 per cento circa vi ha aderito, mentre per quanto riguarda le aziende parastatali, il numero dei potenziali firmatari resta molto elevato. Lo stesso vale per l'attuazione di misure concrete da parte di chi l'ha già sottoscritta. In quest'ambito, in effetti, le possibilità per massimizzare il potenziale di questa iniziativa a favore della parità salariale e della funzione esemplare che la politica chiede al settore pubblico di svolgere e per uscire dallo stallo decennale in cui si trova il divario retributivo tra donne e uomini nel settore pubblico non mancano.

L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) ha preparato un documento di base nel quale presenta un bilancio intermedio delle diverse misure in atto. Sulla scia della revisione della legge federale sulla parità dei sessi, entrata in vigore nel 2020, si è registrato un crescente dinamismo anche sul piano delle misure per attuare la Carta. In numerosi settori, Cantoni, Comuni e aziende parastatali hanno sviluppato una serie di buone pratiche che possono fungere da modello e fonte di ispirazione per altri enti. Allo stesso tempo, però, è emerso chiaramente che la Carta potrà produrre l'impatto nella misura auspicata soltanto se Cantoni e Comuni, ma anche l'Amministrazione federale, potenzieranno i loro sforzi. Sulla base di questo bilancio intermedio, nel quadro di un gruppo di lavoro interno alla Confederazione è stato elaborato un catalogo di possibili misure aggiuntive per rafforzare la Carta.

Le misure presentate nel seguito sono finalizzate in particolare, oltre che a raccogliere nuove adesioni, a mettere in atto una serie di idee concrete che godono di un ampio sostegno della Confederazione e coinvolgono diversi uffici e dipartimenti federali, analogamente alla Strategia Parità 2030.

Le misure individuate dal gruppo di lavoro sono efficaci a diversi livelli e puntano, talvolta esplicitamente, a rafforzare il coinvolgimento di Cantoni e Comuni nel processo di attuazione della Carta. Nello specifico comprendono un riorientamento del monitoraggio, l'ottimizzazione delle procedure di controllo del rispetto della parità salariale negli acquisti pubblici della Confederazione, l'ottimizzazione dei processi in atto nell'Ufficio federale del personale (UFPER), miglioramenti a livello di dati statistici, un'estensione delle analisi sulla parità salariale, il ricorso al metodo di valutazione analitica del lavoro, l'esame dell'opportunità di un abbassamento della soglia di tolleranza nello strumento di analisi standardizzato Logib, l'istituzione di un comitato direttivo della Carta con rappresentanti di tutti i livelli istituzionali e un maggiore sostegno ai piccoli Comuni nell'esecuzione delle analisi sulla parità salariale.

Il Consiglio federale accoglie con favore il maggiore coinvolgimento dei livelli istituzionali cantonale e comunale e, sulla scorta dei risultati di questo documento di base, adotta 18 misure per rafforzare la Carta.

1 Situazione iniziale

1.1 Contenuto del postulato

Il 15 ottobre 2020, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha depositato il postulato 20.4263 «Strategia per rafforzare la Carta per la parità salariale» con il seguente tenore:

«Il Consiglio federale è incaricato di elaborare un rapporto concernente una strategia per rafforzare la Carta per la parità salariale. In questo documento illustrerà le varie opzioni esistenti per incoraggiare un maggior numero di Cantoni, Comuni e aziende parastatali ad aderire alla Carta nonché le misure adottate per garantirne il rispetto. Valuterà inoltre l'attuazione della Carta nel quadro del processo di monitoraggio annuale.»

1.2 Parere del Consiglio federale

Nel suo parere del 25 novembre 2020, il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato e si è dichiarato disposto a esaminare con quale strategia possa essere rafforzata ulteriormente l'attuazione della Carta per la parità salariale nei limiti delle risorse finanziarie disponibili. In questo contesto ha ventilato la possibilità di elaborare un rapporto nel quadro dei lavori in corso nell'Amministrazione federale per l'attuazione della Strategia Parità 2030. In riferimento alla sua risposta all'interrogazione Reynard 20.1052 «Carta per la parità salariale. Quale seguito?» ha inoltre sottolineato che questo modo di procedere è in linea con la posizione sostenuta finora dal Governo. Il Consiglio federale ha quindi incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di elaborare il rapporto. Il DFI ha affidato all'UFU la responsabilità dei lavori.

1.3 Strategia Parità 2030

La Strategia Parità 2030 adottata dal Consiglio federale il 28 aprile 2021 è la prima strategia nazionale della Confederazione che promuove specificamente la parità tra donne e uomini. Comprende quattro campi d'azione¹. Nel campo d'azione 1 «Vita professionale e pubblica» è definito l'obiettivo 1 che recita «La discriminazione salariale nel settore pubblico e in quello privato è eliminata»². Il contributo della Confederazione al raggiungimento di questo obiettivo è concretizzato con la definizione di cinque misure. La misura 1.1.1.4 intitolata «Rafforzamento della Carta della parità salariale nel settore pubblico»³ prevede che il Consiglio federale presenti in un rapporto le possibilità per incoraggiare un maggior numero di Cantoni, Comuni e aziende parastatali ad aderire alla Carta. Devono inoltre essere illustrate le misure già adottate. La funzione di modello che il settore pubblico riveste nella promozione dell'uguaglianza professionale e nella lotta a tutte le forme di discriminazione dovrà in tal modo venire ulteriormente rafforzata. L'adempimento del postulato CSEC-N 20.4263 coincide quindi anche con una delle misure prioritarie della Strategia Parità 2030.

1.4 Procedura di elaborazione del rapporto

Nell'estate del 2022, l'UFU ha prodotto un documento di base sulla Carta per la parità salariale nel settore pubblico in cui ha raccolto le informazioni disponibili, condensandole in un bilancio intermedio. Sulla scorta di questi risultati sono state presentate le misure già in atto e una serie di possibili misure

¹ I quattro campi d'azione sono: (1) Vita professionale e pubblica; (2) Conciliabilità e famiglia; (3) Violenza di genere; (4) Discriminazione. Cfr. www.parita2030.ch

² Cfr. www.parita2030.ch/it/strategia/campi-d-azioni/vita-professionale-e-pubblica#goals

³ Cfr. www.parita2030.ch/it/1.1.1.4

aggiuntive per rafforzare l'attuazione della Carta. Questo documento di base costituisce il fondamento del presente rapporto ed è stato elaborato con il sostegno di un gruppo di lavoro composto di rappresentanti dell'UFPER, dell'Ufficio federale di statistica (UST), della Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA), dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), dell'Ufficio federale di giustizia e della Segreteria di Stato dell'economia.

2 Risultati

2.1 Dati sulla Carta per la parità salariale

Se si osservano gli anni compresi fra il 2016 e il 2022 si nota che hanno aderito alla Carta la grande maggioranza dei Cantoni in cui vive quasi il 90 per cento, ovvero la stragrande maggioranza della popolazione residente in Svizzera, la maggior parte delle principali Città svizzere e un numero considerevole di aziende parastatali. Ciò nonostante, non tutte le imprese e non tutti gli istituti della Confederazione l'hanno ancora firmata.

Tabella 1: firmatari tra gli enti territoriali (situazione al 26.09.2022)

	Totale enti territoriali	Numero di firmatari	Tasso di adesione
Confederazione	1	1	100 %
Cantoni	26	17	65 %
Città/Comuni⁴	2148	129	6 %

Tabella 2: firmatari tra le aziende parastatali

	Totale imprese	Numero di firmatari	Tasso di adesione
Imprese parastatali federali	21	14	67 %
Imprese parastatali cantonali	542	79	10 %
Imprese parastatali cittadine/comunali	249		

Nel periodo compreso fra il 2012 e il 2018, le analisi di scomposizione basate sui dati della Rilevazione svizzera della struttura dei salari (RSS) dell'UST evidenziano nel settore pubblico una stagnazione sia delle differenze in termini di salari medi sia della parte non spiegabile di queste differenze. I dati più recenti, basati sulla RSS 2020, mostrano che nel settore pubblico le differenze di salario medio si sono ridotte in modo significativo, passando dal 18,1 per cento del 2018 al 15,1 per cento del 2020. Nel settore privato, invece, non si osserva alcuna riduzione dello scarto salariale medio. Non si registra inoltre alcuna diminuzione della parte non spiegabile delle differenze salariali né nel settore privato né in quello pubblico. Nel settore pubblico, la parte non spiegabile è recentemente cresciuta. Al momento, quindi, non si constatano ancora effetti significativi dell'obbligo di eseguire analisi della parità salariale imposto dalla legge federale sulla parità dei sessi (LPar; RS 151.1) o dalla Carta sulla parità salariale nel settore pubblico.

⁴ [Dati dell'UST](#), situazione al 01.01.2022.

Tabella 3: evoluzione delle differenze salariali nel settore pubblico e privato tra il 2012 e il 2020

		2012	2014	2016	2018	2020
Settore privato	Differenza salariale lorda in % (media standardizzata su un tempo pieno)	21,3	19,5	19,6	19,6	19,5
	Differenza salariale rettificata / Parte non spiegabile in % (basata sulla media logaritmica)	8,7	7,5	8,1	8,2	8,1
Settore pubblico	Differenza salariale lorda in % (media standardizzata su un tempo pieno)	16,8	16,6	16,7	18,1	15,1
	Differenza salariale rettificata / Parte non spiegabile in % (basata sulla media logaritmica)	6,5	6,9	5,9	6,2	7,0

2.2 Misure per rafforzare la Carta

Le **misure in atto** costituiscono la spina dorsale della Carta e fungono da supporto efficace per i firmatari nell'attuazione delle misure a livello locale. L'ampia offerta dell'UFU, come pure gli strumenti e le misure già in atto e ben collaudati, vanno pertanto mantenuti, ulteriormente sviluppati e, nei limiti delle risorse disponibili, migliorati anche in futuro.

Queste misure riguardano in particolare:

- il **monitoraggio** della Carta, che sarà semplificato e in futuro includerà anche le imprese parastatali;
- le misure di sensibilizzazione e **informazione**, quali l'organizzazione di incontri e corsi di formazione continua sullo strumento di analisi standardizzato Logib;
- l'esercizio dello **strumento di analisi standardizzato Logib** e il suo continuo miglioramento per renderlo un moderno strumento web, in particolare con l'introduzione di un'interfaccia verso i sistemi di contabilità salariale compatibili con la norma svizzera in materia di salari ELM, allo scopo di ridurre in misura significativa l'onere amministrativo necessario per le analisi della parità salariale;
- lo svolgimento di **controlli** nel settore degli acquisti pubblici della Confederazione;
- l'esecuzione di analisi della parità salariale all'interno dell'Amministrazione federale;
- la **promozione di meccanismi di controllo** nel settore degli acquisti pubblici e dei sussidi di Confederazione, Cantoni e Comuni (aiuti finanziari, procedure, esperti);
- la produzione, il trattamento e la diffusione di **dati statistici** di elevata qualità sulle differenze salariali tra donne e uomini.

Va tuttavia osservato che le misure in atto sono sostanzialmente limitate, in quanto all'ampia offerta di aiuti finanziari messa in campo dalla Confederazione in passato non è seguita, come auspicato, una domanda altrettanto forte da parte di Cantoni, Comuni e aziende parastatali. In altre parole, l'adesione alla Carta non ha sempre comportato anche l'adozione di misure concrete.

Per rafforzare la Carta sono state individuate **possibili misure aggiuntive** che, oltre a raccogliere nuove adesioni, sono **finalizzate** in particolare a definire e **mettere in atto una serie di idee concrete** da parte dei firmatari e a fissare **obiettivi più ambiziosi**. In questo contesto, la **cooperazione e il lavoro in rete** all'interno dell'Amministrazione federale e tra questa e gli enti territoriali a livello cantonale e comunale, come pure con le imprese parastatali, devono essere ulteriormente intensificati ed estesi ad altri canali di comunicazione. Un ampio sostegno e un efficace coordinamento accrescono infatti le possibilità di sviluppi positivi a diversi livelli, suscettibili di rafforzarsi a vicenda, di portare a misure concrete e, quindi, di produrre l'impatto auspicato su larga scala.

Le misure aggiuntive individuate per rafforzare la Carta godono di un ampio sostegno in seno all'Amministrazione federale e riguardano in particolare gli ambiti che seguono:

Dati statistici

- Messa a disposizione in tempi rapidi dei risultati delle analisi di scomposizione sistematicamente effettuate sulla base dei dati della RSS più recente.
- Presentazione dei dati statistici disaggregati per l'Amministrazione federale, i livelli istituzionali cantonale e comunale nel complesso, nonché per ciascun Cantone e per le aziende parastatali separatamente.

Analisi della parità salariale, controlli e monitoraggio

- Esecuzione regolare di analisi della parità salariale anche oltre l'obbligo imposto dalla LPar.
- Pubblicazione dei risultati, nell'ambito del monitoraggio dell'UFU, su una piattaforma pubblica da istituirsi a tal fine.
- Introduzione di un marchio volontario «Logib» da utilizzare nella pubblicazione dei risultati dettagliati delle analisi su una piattaforma pubblica.
- Sostegno nello svolgimento di un certo numero di controlli sulla parità salariale ai Comuni più piccoli con risorse limitate.

Strumento di analisi standardizzato Logib della Confederazione

- Esame dell'opportunità di adeguare la soglia di tolleranza nello strumento Logib.
- Sviluppo di una nuova funzionalità dello strumento al fine di creare un sistema di funzioni e retribuzioni semplice e neutrale rispetto al genere, in particolare per le piccole organizzazioni.

Processi

- Proseguimento, se necessario, dell'ottimizzazione degli standard unitari per l'attribuzione alla classe di stipendio, la classificazione e l'evoluzione dello stipendio.
- Miglioramento dei processi di controllo del rispetto della parità salariale negli acquisti pubblici della Confederazione (obbligo di autodichiarazione e di prova dell'osservanza dei requisiti, trasmissione automatica all'UFU, elenco di imprese che non rispettano i requisiti di partecipazione).

Maggiore coinvolgimento dei livelli istituzionali cantonale e comunale

- Inclusione di organi e canali di comunicazione intercantionali tra i livelli istituzionali federale e cantonale/comunale, come la Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (KBOB), la Conferenza degli appalti pubblici o la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente; sensibilizzazione alla parità salariale quale componente dei criteri di sostenibilità sociale; informazione sugli strumenti a disposizione; esperienze e possibilità di supporto.
- Istituzione di un comitato direttivo della Carta con rappresentanti di tutti i livelli istituzionali.
- Rafforzamento dell'organizzazione congiunta di incontri e corsi di formazione continua (Confederazione insieme a Cantoni e Comuni).

3 Conclusioni del Consiglio federale

Dal **documento di base** si evince che la Carta è stata firmata dalla grande maggioranza dei Cantoni, dalle maggiori Città svizzere e da un numero considerevole di imprese parastatali. Si osserva inoltre che sono già in atto diverse misure che si stanno dimostrando efficaci e dovrebbero perciò essere

portate avanti. Nel documento di base sono elencate anche misure aggiuntive di competenza dell'Amministrazione federale, la cui attuazione contribuirà a rafforzare ulteriormente la Carta.

Il Consiglio federale prende dunque atto sia delle **misure** in essere sia di quelle aggiuntive **finalizzate a rafforzare la Carta**. Riconosce inoltre la sfida che questo comporta: per poter sviluppare il loro pieno potenziale e produrre l'impatto auspicato, le nuove misure devono essere ampiamente sostenute e condivise sia all'interno dell'Amministrazione federale che dagli enti territoriali firmatari.

Per rafforzare la Carta per la parità salariale, il Consiglio federale adotta pertanto le seguenti misure nel proprio ambito di competenza:

Per quanto riguarda la soglia di tolleranza attualmente applicata nello strumento di analisi standardizzato Logib, sono disponibili nuovi dati, studi ed esperienze che potranno essere utilizzati per verificarne la pertinenza. Il Consiglio federale incarica il DFI (UFU) di:

- Misura 1: esaminare l'opportunità, in collaborazione con specialisti interni ed esterni, di un adeguamento della soglia di tolleranza nello strumento Logib e riferirne in merito al più tardi entro la fine di giugno del 2023.

Nella RSS, le aziende di piccole dimensioni fanno ripetutamente registrare differenze salariali non spiegabili più elevate e dispongono meno frequentemente di processi RU professionali con sistemi di gestione dei salari e delle funzioni. Il Consiglio federale incarica il DFI (UFU) di:

- Misura 2: integrare lo strumento di analisi Logib con una nuova funzionalità che permetta di creare un sistema di funzioni e retribuzioni semplice e neutrale rispetto al genere.

Il monitoraggio della Carta deve essere semplificato per facilitare la partecipazione delle imprese e aumentare il livello di significatività dei risultati. Il Consiglio federale incarica il DFI (UFU) di:

- Misura 3: istituire una piattaforma pubblica per il monitoraggio della Carta sulla quale i firmatari possano pubblicare regolarmente risultati dettagliati.
- Misura 4: introdurre, sulla base delle informazioni ottenute dal monitoraggio, un marchio volontario sulla parità salariale «Logib» comprendente più livelli e pubblicarlo sulla nuova piattaforma di monitoraggio.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle analisi sulla parità salariale e la pubblicazione dei risultati, l'Amministrazione federale deve svolgere senza eccezioni la funzione esemplare richiesta. Il Consiglio federale incarica il DFF (UFPER) di:

- Misura 5: eseguire sistematicamente analisi della parità salariale mediante Logib ogni quattro anni e per un periodo di tempo indeterminato, a prescindere dalla durata prescritta dalla LPAr rivista.
- Misura 6: riportare, nell'ambito del monitoraggio della Carta, i risultati delle analisi sulla parità salariale dettagliandoli per ufficio, dipartimento e per l'intera Amministrazione federale.
- Misura 7: eseguire separatamente analisi della parità salariale in piccole unità amministrative con meno di 50 dipendenti (con il modulo 2 di Logib) e pubblicarne i risultati.
- Misura 8: invitare gli uffici e i dipartimenti interessati ad adottare le misure che s'impongono in caso di superamento della soglia di tolleranza (Logib).
- Misura 9: migliorare ulteriormente, se necessario, le linee guida comprendenti standard minimi applicati in tutti i dipartimenti sull'attribuzione alla classe di stipendio, la classificazione e l'evoluzione regolare dello stipendio dei dipendenti.

Nel settore degli acquisti pubblici della Confederazione, i processi in atto devono essere ottimizzati per garantire una gestione uniforme degli affari ed evitare distorsioni della concorrenza. Il Consiglio federale incarica il DFF (UFCL) di:

- Misura 10: valutare l'opportunità, nel quadro della soluzione armonizzata per gli appalti della Confederazione («Harmonisierte Beschaffungslösung Bund», HBB) e del sistema Acta Nova, di una trasmissione automatica all'UFU dell'autodichiarazione e della prova attestante il controllo dell'osservanza delle disposizioni sulla parità salariale, al fine di ottimizzare i controlli basati sul rischio.
- Misura 11: esaminare nel quadro di progetti pilota, in collaborazione con la CA e l'UFU, se la prova attestante il controllo dell'osservanza delle disposizioni sulla parità salariale debba essere richiesta a tutti gli offerenti, indipendentemente dal numero di dipendenti.
- Misura 12: valutare la possibilità di istituire una banca dati centralizzata degli offerenti che non rispettano le disposizioni sul pari trattamento di donne e uomini per quanto riguarda la parità salariale.

I livelli istituzionali cantonale e comunale devono collaborare e interagire maggiormente fra loro. La Confederazione deve avvalersi proattivamente di organi, istituzioni e conferenze in cui rappresentanti di Confederazione, Cantoni e Comuni collaborano su questioni di appalti pubblici sostenibili, per fornire informazioni sulla Carta per la parità salariale e sulle prestazioni, i processi, gli strumenti, le buone pratiche e gli aiuti finanziari a disposizione. Il Consiglio federale incarica la KBOB di:

- Misura 13: informare attivamente sulla parità salariale e i relativi controlli, quale componente dei criteri di sostenibilità sociale nel settore degli acquisti pubblici, in occasione di incontri (p. es. conferenza sugli appalti pubblici sostenibili) cui partecipano diversi enti territoriali.

Il Consiglio federale incarica il DFI (UFU) di:

- Misura 14: istituire un comitato direttivo della Carta in cui siano riuniti rappresentanti di Confederazione, Cantoni e Comuni.
- Misura 15: invitare i Cantoni firmatari a interpellare in modo mirato le aziende parastatali che gravitano nella loro sfera di influenza per incoraggiarle a firmare la Carta.

Dati statistici disaggregati e significativi, disponibili in tempi rapidi, sono essenziali per poter seguire gli sviluppi in atto e identificare i miglioramenti a diversi livelli. Il Consiglio federale incarica il DFI (UST) di:

- Misura 16: ridurre a 6 mesi al massimo dal completamento della produzione dei dati il termine di pubblicazione del rapporto di analisi delle differenze salariali tra uomini e donne sulla base della RSS e pubblicare i principali indicatori della scomposizione dei dati in anticipo rispetto al rapporto completo.
- Misura 17: rilevare e pubblicare dati disaggregati nel settore pubblico.

Spesso i Comuni di dimensioni più piccole e le aziende parastatali in particolare dispongono di risorse finanziarie e di personale molto limitate, il che ostacola l'esecuzione di analisi o controlli nel settore degli acquisti pubblici e dei sussidi. Il Consiglio federale incarica il DFI (UFU) di:

- Misura 18: fornire maggiore supporto ai piccoli Comuni nell'esecuzione di analisi della parità salariale.

Il DFI parte dal presupposto che queste misure aggiuntive possano essere esaminate o attuate nel quadro delle risorse finanziarie e di personale disponibili.