



19.065

Messaggio concernente la modifica della legge sui PF

del 27 novembre 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sui PF.

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

27 novembre 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Le modifiche proposte alla legge sui PF attuano i principi del governo d'impresa del Consiglio federale e le raccomandazioni del Controllo federale delle finanze e creano le basi legali necessarie per diversi ambiti di attività del settore dei PF.

Situazione iniziale

Il settore dei PF, unità della Confederazione divenuta autonoma, comprende i due politecnici federali di Zurigo (PFZ) e Losanna (PFL) nonché quattro istituti di ricerca: l'istituto Paul Scherrer (PSI), l'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (FNP), il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (LPMR) e l'Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque (IFADPA). Il Consiglio dei PF, organo strategico di direzione e di sorveglianza di questo settore, è aggregato amministrativamente al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). La base legale per il settore dei PF è costituita dalla legge del 4 ottobre 1991 sui PF.

Le modifiche proposte con il presente progetto sono state sottoposte a consultazione dal 21 novembre 2018 all'8 marzo 2019. Un'ampia maggioranza degli interpellati ha accolto con favore e quindi approvato l'orientamento generale del disegno di legge. Alcuni punti hanno tuttavia suscitato pareri controversi. Per tener conto delle osservazioni pervenute, sono stati precisati sia il disegno di legge che i relativi commenti.

Contenuto del progetto

Gli adeguamenti necessari e le nuove disposizioni proposte riguardano in particolare l'attuazione, da una parte, delle raccomandazioni del Controllo federale delle finanze (CDF) in merito alle competenze generali di sorveglianza del Consiglio dei PF e, dall'altra, di due principi del governo d'impresa (limitazione del diritto di voto e ricasazione dei membri istituzionali del Consiglio dei PF). Altre modifiche concernono la politica del personale (p. es. la possibilità di essere impiegati dopo l'età ordinaria di pensionamento e il rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato) e la creazione delle basi legali per quanto riguarda la vendita di energia prodotta o acquistata in eccesso per uso personale, le misure disciplinari, i servizi di sicurezza e la videosorveglianza.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il settore dei PF comprende i due politecnici federali di Zurigo (PFZ) e Losanna (PFL) nonché quattro istituti di ricerca: l'Istituto Paul Scherrer (PSI), l'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (FNP), il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (LPMR) e l'Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque (IFADPA). L'organo strategico di direzione e di sorveglianza è costituito dal Consiglio dei PF. I PF e gli istituti di ricerca sono istituti federali autonomi di diritto pubblico dotati di personalità giuridica. Dal punto di vista amministrativo, il settore dei PF è aggregato al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e fa capo in particolare alla Segreteria generale del DEFR e alla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI). La gestione del settore segue per lo più i principi del governo d'impresa della Confederazione per le unità amministrative decentrate¹.

La base legale di riferimento è la legge federale del 4 ottobre 1991² sui PF, riveduta più volte dalla sua entrata in vigore per tenere conto degli sviluppi negli ambiti universitario e della ricerca. Nel messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2017–2020 (Messaggio ERI 2017–2020³) avevamo spiegato che, considerata la necessità di rielaborazione dal punto di vista sia linguistico sia della sistematica, ritenevamo opportuna una revisione totale della legge. La revisione avrebbe tra l'altro offerto l'occasione di prendere in esame modifiche non contemplate in precedenza, come per esempio quelle legate all'attuazione dei principi guida del governo d'impresa. Alcune analisi approfondite condotte dal proprietario (DEFR/DFF) e dal Consiglio dei PF hanno permesso di concludere che le modifiche relative ai principi guida del governo d'impresa e altri adeguamenti necessari potevano essere effettuati anche nell'ambito di una revisione parziale, ragione per cui si è rinunciato a una revisione totale.

Le modifiche e le nuove disposizioni previste dal presente progetto riguardano soprattutto l'attuazione delle raccomandazioni del Controllo federale delle finanze (CDF) e di due principi guida del governo d'impresa, vari adeguamenti concernenti la politica del personale, nonché la creazione delle basi legali relative alla vendita di energia prodotta o acquistata in eccesso per uso personale, all'adozione di misure disciplinari, alla costituzione di servizi di sicurezza e alla videosorveglianza.

Le modifiche di legge proposte contengono disposizioni conformemente all'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁴. Di conseguenza, secondo

¹ www.efv.admin.ch > Temi > Politica finanziaria, basi > Governo d'impresa > Basi

² RS 414.110

³ FF 2016 2701, in particolare pag. 2899

⁴ RS 101

l'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005⁵ sulla consultazione (LCo), è necessaria una consultazione (cfr. n. 2).

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Nel preparare il presente progetto si è verificato come si potevano attuare i principi guida riportati nel rapporto del 13 settembre 2006⁶ sul governo d'impresa che non erano ancora stati considerati, ovvero parte del principio guida 3 e il principio guida 6 (cfr. n. 4, commento all'art. 25a). Innanzitutto, si è esaminato se il principio guida 3 potesse essere applicato in toto. Secondo questo principio, gli organi delle unità rese autonome dovrebbero essere indipendenti gli uni dagli altri sul piano del personale. Conformemente alla normativa vigente, i due presidenti delle scuole, un direttore di un istituto di ricerca e un rappresentante delle assemblee delle scuole universitarie sono membri del Consiglio dei PF (i cosiddetti «membri istituzionali») con diritto di voto illimitato. L'esperienza ha dimostrato l'importanza della presenza dei quattro membri istituzionali alle sedute del Consiglio dei PF per il buon funzionamento del settore dei PF. Consentire ai membri istituzionali di partecipare alle sedute come osservatori senza diritto di voto non sarebbe produttivo, perché sono proprio questi ultimi a dover attuare le decisioni del Consiglio dei PF nei rispettivi istituti ed è dunque logico che partecipino attivamente al processo decisionale. In questo modo si aumentano anche le possibilità che le decisioni del Consiglio dei PF vengano accolte con favore.

Anche gli altri principi guida non ancora applicati al settore dei PF sono stati sottoposti a verifica. La presente revisione non contempla l'attuazione del principio 1 (conferimento della personalità giuridica al settore dei PF). Considerato, però, che il DEFR sta valutando, nell'ambito delle riforme strutturali, se trasferire gli immobili al settore dei PF e che ciò richiederebbe il conferimento della personalità giuridica, occorrerebbe includere anche questo aspetto.

Neppure il principio 4 (nomina dei presidenti delle scuole e dei direttori degli istituti di ricerca da parte del Consiglio dei PF) è per il momento messo in pratica nel settore dei PF. La nomina da parte del nostro Collegio è necessaria dato che i presidenti delle scuole e il direttore di uno degli istituti di ricerca fanno parte del Consiglio dei PF.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁷ sul programma di legislatura 2015–2019 come revisione totale.

⁵ RS 172.061

⁶ FF 2006 7545

⁷ FF 2016 909, in particolare pag. 1024

Dopo analisi approfondite da parte del proprietario (DEFR/DFF) e del Consiglio dei PF si è concluso che la legge sui PF non necessita di una revisione totale. Una rielaborazione dal punto di vista linguistico e della sistematica potrà essere affrontata in un secondo momento.

2 Procedura di consultazione

Con decisione del 21 novembre 2018 abbiamo incaricato il DEFR di avviare una procedura di consultazione sulla modifica della legge sui PF. La consultazione si è conclusa l'8 marzo 2019⁸.

2.1 Sintesi dei risultati della consultazione

Durante la consultazione sono pervenuti 41 pareri, presentati da 23 Cantoni, quattro partiti politici, tre associazioni mantello dell'economia, cinque istituzioni e organizzazioni del settore educativo e scientifico e sei organizzazioni non interpellate. I Cantoni di Glarona, del Vallese e di Zugo, nonché l'Associazione dei Comuni Svizzeri, l'Unione delle città svizzere, la Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie e la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione hanno rinunciato espressamente a trasmettere un parere.

Una grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha apprezzato l'orientamento generale dell'avamprogetto e l'ha quindi sostanzialmente approvato. Alcuni punti hanno suscitato reazioni controverse, per esempio la precisazione concernente la sorveglianza del Consiglio dei PF sul settore dei PF e l'impossibilità di presentare ricorso contro le misure di sorveglianza del Consiglio dei PF. La maggior parte dei Cantoni ha approvato le disposizioni proposte, mentre i partiti, le associazioni dell'economia e le istituzioni interessate hanno espresso alcune riserve. Molti partecipanti alla procedura, in particolare i Cantoni, hanno accolto con favore le proposte di adeguamento della politica della Confederazione in materia di governo d'impresa (limitazione del diritto di voto e ricasazione dei membri istituzionali del Consiglio dei PF) e quelle concernenti le disposizioni sul personale.

Numerosi partecipanti hanno inoltre avanzato pareri contrastanti sulla base legale relativa ai servizi di sicurezza e alle registrazioni video, lodandone alcuni aspetti, ma criticandone altri. Molti vorrebbero che le competenze dei servizi di sicurezza fossero formulate in modo chiaro. La maggior parte dei partecipanti ha presentato osservazioni sulle proposte di modifica del diritto del personale. Comunque, il progetto di modifica ha raccolto un consenso di massima e i pareri presentati hanno permesso di apportare qualche precisazione e adattamento.

⁸ La documentazione della procedura di consultazione nonché il rapporto sui risultati della consultazione sono consultabili all'indirizzo: www.bundesrecht.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > DEFR.

2.2 Rielaborazione in seguito alla procedura di consultazione

In seguito alla procedura di consultazione, alcuni punti del progetto di atto normativo sono stati rielaborati e le relative spiegazioni sono state integrate e precisate di conseguenza. Una delle modifiche apportate riguarda la proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato dei professori-assistenti: si propone cioè una nomina iniziale di quattro anni e poi la proroga per al massimo altri quattro anni (cfr. art. 14 cpv. 3 D legge sui PF). Sono state inoltre chiarite le disposizioni relative ai servizi di sicurezza e alla videosorveglianza (cfr. commenti al cap. 6b nel n. 4).

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione hanno valutato in modo critico, se non addirittura negativo, le precisazioni relative alla funzione di sorveglianza del Consiglio dei PF di cui all'articolo 25 capoverso 4 e l'esclusione del diritto di ricorso secondo l'articolo 37 capoverso 2^{bis}. Si è tuttavia deciso di mantenere le due disposizioni perché attuano le raccomandazioni vincolanti del CDF e offrono inoltre una maggiore certezza del diritto sia al Consiglio dei PF che agli istituti interessati. Per quando riguarda il diritto in materia di sorveglianza, il settore dei PF va considerato nella sua globalità. Il Consiglio dei PF è l'organo di direzione strategica del settore dei PF e gli istituti di ricerca sono enti di diritto pubblico aventi personalità giuridica. Nei confronti del Consiglio dei PF, l'autonomia degli istituti si esprime nel fatto che esercitano competenze non espressamente assegnate al Consiglio dei PF. La competenza del Consiglio dei PF in materia di sorveglianza è già prevista dal diritto vigente. Secondo la dottrina dominante, inoltre, deve includere anche il diritto di emanare direttive. In questo senso, la modifica proposta non estende l'autonomia degli istituti del settore dei PF oltre i limiti fissati dal diritto vigente. L'adattamento proposto in fase di consultazione è stato pertanto integrato nella sostanza. Tuttavia, per tener conto anche dei timori espressi da alcuni partecipanti alla consultazione, si propone di introdurre un sistema a due livelli. Affinché il Consiglio dei PF possa adottare misure in ultima istanza, è innanzitutto necessario accertare che vi sia stata una violazione del diritto (cfr. art. 25 cpv. 4 D legge sui PF).

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

La normativa proposta attua due principi guida del governo d'impresa non ancora considerati che concernono la separazione del piano strategico da quello operativo (limitazione del diritto di voto e di nomina dei membri istituzionali del Consiglio dei PF). Sono state inoltre apportate modifiche in merito alla politica del personale e sono state create le basi legali per la vendita di energia autoprodotta o comprata in eccesso, per ambiti legati alla protezione dei dati, per i servizi di sicurezza e la videosorveglianza. Sono state infine attuate le raccomandazioni del CDF e introdotte alcune modifiche formali. In seguito alla consultazione, è poi stata aggiornata la prassi in vigore: l'articolo 37b del disegno dovrebbe fungere da base legale sufficiente per i regolamenti disciplinari esistenti dei due politecnici federali e per le eventuali ordinanze degli istituti di ricerca.

3.2 **Compatibilità tra compiti e finanze**

Il progetto non crea nuovi ambiti di promozione o nuovi compiti a carico della Confederazione. Le modifiche non dovrebbero comportare aumenti dei costi o risparmi diretti. I contributi per il settore dei PF continueranno a essere richiesti nel quadro del messaggio ERI. Non si prevedono ripercussioni dal punto di vista del personale della Confederazione.

Poiché non modifica la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni né il modo in cui la Confederazione finanzia i politecnici, il presente progetto non ha infine alcuna incidenza dal punto di vista finanziario, organizzativo o amministrativo sui Cantoni.

3.3 **Attuazione**

Il progetto comporta alcune modifiche all'ordinanza del 18 settembre 2003⁹ sul corpo professorale dei PF, che ora si baserà anche sull'articolo 17 della legge sui PF (cfr. commento all'art. 17 nel n. 4). Per quanto riguarda l'ordinanza del 5 dicembre 2014¹⁰ sulle finanze e sulla contabilità nel settore dei PF, sono state incluse le modalità d'utilizzo dei ricavi della vendita di energia (cfr. commento all'art. 10a nel n. 4).

4 **Commento ai singoli articoli**

Art. 10a Vendita di energia

Entrambi i PF e gli istituti di ricerca acquistano energia elettrica (360 600 MWh/a) per circa 50 milioni di franchi all'anno nonché diversi combustibili ed energia termica fornita da teleriscaldamento (67 600 MWh/a in totale). Una parte viene utilizzata come energia industriale per il funzionamento degli impianti di ricerca e una parte per il riscaldamento e il raffreddamento degli edifici. L'uso di energie rinnovabili è sempre più frequente; tra queste, per esempio, il truciolato, lo sfruttamento delle acque lacustri e del calore residuo (rete anergica) nonché l'energia fotovoltaica autoprodotta. In base alla Strategia energetica 2050¹¹ della Confederazione, la quota di energia rinnovabile deve essere aumentata considerevolmente. L'Ufficio federale dell'energia ha fatto rilevare il potenziale delle energie rinnovabili all'interno dell'Amministrazione federale e nelle organizzazioni parafederali e ha presentato i risultati nel rapporto del 18 novembre 2016¹² sull'analisi consolidata del potenziale delle energie rinnovabili e dello sfruttamento del calore residuo. Per il settore dei PF è stato stimato un potenziale tecnico di produzione di calore e freddo

⁹ RS 172.220.113.40

¹⁰ RS 414.123

¹¹ www.uvek.admin.ch/uvek/it/home/energia/strategia-energetica-2050

¹² www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46687.pdf (in tedesco),
www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46688.pdf (in francese)

rinnovabile di oltre 96 000 MWh/a (il 140 % del volume acquistato) e un potenziale realistico di energia elettrica di quasi 3000 MWh/a (meno dell'1 % del volume acquistato). Nei prossimi decenni, nell'ambito della sostituzione o nuova costruzione di impianti di riscaldamento, si farà dunque sistematicamente ricorso alle energie rinnovabili.

Circa 27 000 MWh/a, ovvero il sei per cento dell'energia acquistata, vengono rivenduti a terzi. Ciò riguarda in prima linea il teleriscaldamento nel centro di Zurigo e, in misura minore, nel campus di Höngerberg (PF di Zurigo) e di Ecublens (PF di Losanna). A causa delle oscillazioni nella quantità di energia nelle reti di teleriscaldamento – che gli utenti non possono influenzare – e in seguito a riflessioni di tipo economico ed energetico, si è deciso di rivendere l'energia non utilizzata. Vista la vicinanza alla centrale termica del PF di Losanna, questa energia viene venduta, ad esempio, all'Università di Losanna. I ricavi complessivi sono dell'ordine di 3 milioni di franchi all'anno. Talvolta l'energia in eccesso deriva dalla produzione locale per uso proprio perché non viene utilizzata, ad esempio, nei fine settimana. Il prezzo di mercato dell'energia rinnovabile, in particolare nel settore fotovoltaico, subisce grandi oscillazioni (ora del giorno, condizioni meteorologiche, ecc.) e, in caso di sovrabbondanza, non sempre consente di coprire i costi. Ciononostante deve essere possibile vendere l'energia in eccesso per sfruttarla in modo ragionevole senza sprecarla.

Finora è mancata una base legale per la vendita a terzi di energia non utilizzata. La disposizione in oggetto introduce la possibilità di vendere a prezzo di mercato l'energia superflua. Il nostro Collegio regolamerà l'utilizzo dei ricavi nelle disposizioni d'esecuzione, tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli oneri amministrativi.

Art. 14 cpv. 3 (Membri del corpo insegnante)

Secondo l'articolo 17b capoverso 2 lettera a della legge sui PF, i rapporti lavorativi a tempo determinato dei professori-assistenti sono limitati a un massimo di otto anni. Al momento, il contratto quadriennale dei professori-assistenti può essere rinnovato una sola volta per altri quattro anni. Questa norma nella pratica si è rivelata eccessivamente rigida, soprattutto per quando riguarda il rinnovo del contratto; in più, non rispetta le esigenze dei professori-assistenti né gli interessi dei PF. La modifica proposta consente di prolungare più volte il rapporto lavorativo a tempo determinato fino al massimo di otto anni previsto dalla legge, senza in nulla alterare la nomina iniziale di quattro anni. Grazie a questa nuova flessibilità, che riguarda quindi unicamente la proroga successiva al primo quadriennio, i PF possono tra l'altro rispettare maggiormente le scadenze di una sovvenzione da parte del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS) o da terzi. Inalterata resta anche la possibilità della disdetta ordinaria del rapporto lavorativo a tempo determinato. La disdetta straordinaria è disciplinata dall'articolo 10 capoverso 4 della legge del 24 marzo 2000¹³ sul personale federale (LPers).

¹³ RS 172.220.1

Art. 16b Rapporti di lavoro dei membri del Consiglio dei PF, dei presidenti delle scuole e dei direttori degli istituti di ricerca

L'articolo 17 in vigore è stato modificato sotto il profilo formale e il nuovo articolo 17 ha subito modifiche materiali. Le disposizioni sono state scisse in due articoli: nell'articolo 16b sono ora disciplinati i rapporti di lavoro dei membri del Consiglio dei PF, dei presidenti delle scuole e dei direttori degli istituti, mentre il nuovo articolo 17 disciplina i rapporti di lavoro del personale e dei professori.

Nel *capoverso 1* viene citata per la prima volta in questo atto la LPers. Il rimando alla LPers serve a esplicitare che, nel regolamentare le condizioni d'impiego dei membri a tempo pieno del Consiglio dei PF, dei presidenti delle scuole e dei direttori degli istituti di ricerca, il nostro Collegio deve attenersi a questa legge. In questo modo si garantisce anche l'applicabilità dell'articolo 6a LPers e delle disposizioni d'esecuzione emanate dal nostro Collegio su questa base, ossia dell'ordinanza del 19 dicembre 2003¹⁴ sulla retribuzione dei quadri. Il rimando alla legge del 23 giugno 2000 sulla Cassa pensioni della Confederazione, ormai obsoleto, è stato poi sostituito da quello alla legge del 20 dicembre 2006¹⁵ su PUBLICA. Il *capoverso 2* è stato ripreso senza modifiche dal diritto in vigore (attuale art. 17 cpv. 1^{bis}).

Art. 17 Rapporti di lavoro del personale e dei professori

Nei *capoversi 1 e 2* si è colta l'occasione per regolamentare a livello di legge sia lo status di datore di lavoro del Consiglio dei PF, finora sancito nell'articolo 2 capoversi 1 e 2 dell'ordinanza quadro LPers¹⁶ sia la sua competenza di stabilire i rapporti lavorativi del personale in ordinanze¹⁷. Per motivi di chiarezza, è precisato che questa competenza legislativa si estende anche ai rapporti lavorativi del corpo docente di entrambi i PF, già regolamentati nell'ordinanza sul corpo professorale dei PF¹⁸. Ciò è conforme alle prescrizioni della Confederazione concernenti il governo d'impresa.

Nel settore dei PF molti rapporti lavorativi a tempo determinato sono strettamente legati alla formazione, in particolare quelli dei dottorandi o quelli di chi collabora a progetti di ricerca di durata limitata finanziati da terzi. Per il calcolo dello stipendio (e relativa evoluzione) di queste particolari categorie di personale, i criteri stabiliti dall'articolo 15 capoverso 1 LPers – p. es. l'esperienza e la prestazione – sono poco oggettivi e quindi poco adatti a essere utilizzati in questi casi. Già oggi gli stipendi (e relativa evoluzione) per questi rapporti di lavoro non vengono stabiliti su base individuale, bensì forfettaria. Il *capoverso 3* conferisce pertanto al Consiglio dei PF il potere di derogare all'articolo 15 capoverso 1 LPers e di stabilire i criteri per gli stipendi forfettari nell'ordinanza sul personale del settore dei PF¹⁹ (OPers PF). I criteri utilizzati per la determinazione e l'evoluzione dello stipendio sono i seguenti:

¹⁴ RS 172.220.12

¹⁵ RS 172.222.1

¹⁶ RS 172.220.11

¹⁷ Ordinanza del 15 marzo 2001 sul personale del settore dei PF (RS 172.220.113) e ordinanza del 18 settembre 2003 sul corpo professorale dei PF (RS 172.220.113.40).

¹⁸ RS 172.220.113.40

¹⁹ RS 172.220.113

i requisiti del posto in questione, le norme stabilite dai finanziatori (in particolare il FNS) e il tempo di lavoro da dedicare effettivamente al PF o all'istituto di ricerca. Già oggi i PF e gli istituti di ricerca definiscono e applicano in modo uniforme – cioè indipendentemente da chi ha fornito i fondi – le tabelle salariali relative ai collaboratori di una data categoria, conformandosi anche alle direttive del FNS²⁰. In questo senso non viene quindi cambiato nulla. Nella legge si specificano però ora le categorie di personale interessate: si tratta di dipendenti assunti a tempo determinato a scopo di formazione oppure per progetti di ricerca di durata limitata finanziati da terzi o ancora per incarichi di durata limitata. Le categorie includono soltanto quelle che già oggi sono indennizzate in modo forfettario. Anche queste disposizioni devono essere approvate dal nostro Collegio nell'ambito dell'ordinanza sul personale del settore dei PF. La disposizione di delega di cui all'articolo 2 capoverso 2, ultimo periodo, dell'ordinanza quadro LPers figura ora nel *capoverso 4* ed è così elevata a rango di legge. Come in passato, le decisioni del datore di lavoro e la regolamentazione dei dettagli nell'ordinanza sul personale possono essere delegate alle direzioni dei PF e degli istituti di ricerca. Ciò non significa tuttavia che queste ultime possano definire le proprie categorie di personale da retribuire in modo forfettario. Tali categorie e gli importi dei salari forfettari sono già stabiliti in modo esaustivo nella legge. I criteri per la determinazione dei salari forfettari, come tutte le condizioni relative ai rapporti di lavoro, vanno definiti nell'OPers PF e approvati dal nostro Collegio. L'OPers PF dovrà quindi sancire che, ad esempio, le direzioni del PF e degli istituti di ricerca devono attenersi alle direttive salariali del FNS. Per quanto riguarda la possibilità di delega, sono fatte salve disposizioni di legge discordanti, come la competenza di impiegare professori secondo l'articolo 17 capoverso 4 della legge sui PF (art. 17 cpv. 6 D legge sui PF), che non può appunto essere delegata.

Il *capoverso 6* resta la base legale per assumere, in casi eccezionali e motivati, professori nei PF oltre l'età AVS. Secondo la regolamentazione generale dei rapporti di lavoro di cui all'articolo 17 capoverso 2 della legge sui PF, che rimanda alla LPers, finora tali rapporti potevano essere solo di diritto pubblico (la cosiddetta «Lex Wüthrich», prevista per i candidati al premio Nobel). A determinate condizioni (risultati scientifici eccellenti ecc.), sono ora possibili anche rapporti di lavoro di diritto privato (cpv. 5). Tale adeguamento aumenta la flessibilità in funzione della natura del rapporto di lavoro. Soprattutto in considerazione dell'età dei professori, è nell'interesse di entrambe le parti poter disdire il rapporto di lavoro per via ordinaria, così come previsto nel diritto privato, derogando così ai rigorosi requisiti di disdetta di cui all'articolo 13 dell'ordinanza sul corpo professorale dei PF. La regolamentazione dei dettagli è delegata al Consiglio dei PF, che la includerà nell'ordinanza sul corpo professorale dei PF, ed è soggetta all'approvazione del nostro Collegio.

Le modifiche proposte all'articolo 17 richiedono che si adegui l'ordinanza sul corpo professorale dei PF precisando i principi stabiliti nella legge dopo essere stati appro-

²⁰ («Règlement d'exécution général relatif au règlement des subsides», versione del 7.5.2019, allegato 12: «Fourchettes salariales, directives pour les collaboratrices et collaborateurs dans des projets soutenus par le FNS, et charges sociales forfaitaires»; www.snf.ch > Strumenti di promozione > Documenti & Downloads > «Bases juridiques» > allegato 12 (in tedesco e francese).

vati. È ora previsto che sia offerta la possibilità di dare un impiego ai professori dei PF anche dopo l'età AVS mediante un contratto di diritto privato e a certe condizioni. I criteri sono i seguenti: risultati scientifici straordinari che lasciano presagire l'acquisizione di fondi importanti provenienti da terzi per la continuazione di un gruppo di ricerca nonché l'importanza dell'impiego oltre il limite d'età per lo svolgimento di mansioni strategiche o istituzionali nel settore dei PF. Nell'ordinanza sul corpo professorale dei PF sono inoltre stabiliti gli elementi essenziali del contratto di lavoro di diritto privato (in particolare la durata massima dell'impiego, la possibilità della disdetta ordinaria da entrambe le parti e la rinuncia alle prestazioni della previdenza professionale). Infine, lo stipendio massimo è fissato al 40 per cento dello stipendio massimo di un professore ordinario nell'anno in corso. È importante che la possibilità d'impiego introdotta da questo articolo non pregiudichi il rinnovamento e il ringiovanimento del corpo docente. Prima di presentare domanda al Consiglio dei PF per il prolungamento dell'impiego di un professore oltre il limite d'età, i PF devono verificare che il posto non venga sottratto a potenziali giovani professori, il che avviene per esempio quando i fondi stanziati da terzi per la continuazione di un gruppo di ricerca sono vincolati alla permanenza del professore interessato o il loro versamento potrebbe essere messo a rischio in caso di successione alla cattedra. Nell'ordinanza sul corpo professorale dei PF il Consiglio dei PF stabilirà che il rinnovamento e il ringiovanimento del corpo docente non possono essere pregiudicati.

L'ordinanza sul corpo professorale dei PF continuerà a prevedere che, in casi eccezionali debitamente motivati, possa essere concordato un prolungamento del rapporto di lavoro di diritto pubblico oltre il limite d'età. Questo articolo riprende la «Lex Wüthrich» dell'attuale articolo 17 capoverso 4 della legge sui PF e dell'attuale articolo 14 capoverso 4 dell'ordinanza sul corpo professorale dei PF. In applicazione di questa norma, scienziati di punta candidati al premio Nobel o a simili rinomati riconoscimenti dovrebbero poter rimanere impiegati presso i PF alle stesse condizioni alle quali sono stati assunti. La disposizione specifica che in questi casi eccezionali e motivati viene prorogato il rapporto di lavoro di diritto pubblico già in essere, ma sulla base di un nuovo accordo contrattuale (vedi sotto).

Il Consiglio dei PF adeguerà l'ordinanza sul corpo professorale dei PF non appena saranno state adottate le basi legali afferenti. Le disposizioni dell'ordinanza dovranno poi essere approvate dal nostro Collegio. Sebbene la normativa proposta allarghi la cerchia di professori impiegabili oltre l'età AVS, non rappresenta una proroga generale o automatica dei rapporti lavorativi oltre l'età pensionabile, dato che la sua applicazione sarà limitata anche in futuro a una piccola minoranza del corpo docente. In ogni caso sarà necessario un nuovo accordo contrattuale perché il rapporto di lavoro a tempo indeterminato cessa de iure senza disdetta al raggiungimento del limite d'età di cui all'articolo 21 della legge federale del 20 dicembre 1946²¹ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (art. 10 cpv. 1 LPers). I criteri che saranno stabiliti nell'ordinanza sul corpo professorale dei PF (vedi sopra) impediranno che la nuova norma si applichi a tutti i professori. Nella richiesta dei PF al Consiglio dei PF andranno poi motivate esaurientemente le ragioni per cui il rapporto di lavoro dovrebbe essere prorogato. Anche in questo caso, la regolamentazione dei

21 RS 831.10

dettagli in merito al prolungamento dei rapporti lavorativi è delegata alle direzioni dei PF (cfr. l'art. 2 dell'ordinanza sul corpo professorale dei PF).

Con il nuovo *capoverso* 7, alle professoressa di entrambi i PF è accordata la possibilità di rimanere impiegate fino al limite d'età previsto per i colleghi di sesso maschile, in accordo con il Consiglio dei PF e su richiesta del presidente del relativo PF. Alcune università cantonali (Basilea, Berna e Zurigo) hanno già regolamenti interni al riguardo. Questa norma aumenta l'attrattiva internazionale dei PF per le scienziate prominenti e promuove gli sforzi per l'aumento della quota femminile nel corpo docente.

Il *capoverso* 8 è stato ripreso dal diritto vigente (art. 17 cpv. 5) con alcune modifiche di natura formale.

Art. 25 cpv. 1 lett. f e 4 (Compiti)

Uno dei compiti che la legge assegna al Consiglio dei PF è quello di esercitare la sorveglianza sul settore dei PF. Questo compito, che trova i suoi limiti nell'autonomia dei PF e degli istituti di ricerca, non è adeguatamente disciplinato nella legge in vigore (lett. f) ed è quindi fonte d'incertezza sul piano giuridico.

Nel rapporto di verifica del 12 ottobre 2015 «Efficacia della direzione strategica e della sorveglianza del Consiglio dei PF sul settore dei PF»²² il CDF raccomanda pertanto di precisare le competenze generali in materia di sorveglianza del Consiglio dei PF.

Il conferimento dell'autonomia agli istituti ha come conseguenza che la sorveglianza (generale) del Consiglio dei PF è limitata a una sorveglianza sull'insieme (sull'organizzazione). In questo modo si vieta al Consiglio dei PF di impartire disposizioni nei casi in cui violerebbe l'autonomia degli istituti. Il Consiglio dei PF è tuttavia tenuto a pronunciarsi sulle denunce contro le istituzioni²³.

In conformità con la giurisprudenza e la dottrina in materia di sorveglianza e di sorveglianza sull'insieme, nel caso in cui l'autorità deputata alla sorveglianza constati violazioni del diritto può, in via eccezionale, prendere provvedimenti direttamente contro i membri dell'istituto soggetto alla sorveglianza se quest'ultimo, non intervenendo, si comporta in maniera illecita²⁴. Il *capoverso* 4 precisa che il Consiglio dei PF, in quanto organo di sorveglianza, avvalendosi del diritto di ottenere informazioni e di consultare i documenti può fare raccomandazioni o affidare incarichi ai PF o agli istituti di ricerca (p. es. colmare una lacuna concreta e accertata o avviare un'inchiesta amministrativa). Nel farlo, il Consiglio dei PF rispetta il principio di sussidiarietà e lascia solitamente che l'istituto in questione svolga da sé i

²² www.efk.admin.ch/it/publicazioni/formazione-e-sociale/formazione-e-ricerca/2082-wirksamkeit-der-strategischen-fuehrung-und-der-aufsicht-des-eth-bereichs-durch-den-eth-rat-i. (in tedesco e francese, con riassunto in italiano).

²³ Cfr. Messaggio concernente la revisione parziale della legge federale sui politecnici federali (Legge sui PF) del 27 febbraio 2002, FF **2002** 3125, in particolare pag. 3146 seg. Cfr. anche: Nadine Mayhall, «Aufsicht und Staatshaftung», tesi di dottorato, Friburgo, 2008, pag. 34 seg.

²⁴ Cfr. Stefan Schultheiss/René Wiederkehr, «Aufsicht und Legalitätsprinzip», ZBL 4/2009, pag. 199 segg., pag. 203.

necessari accertamenti. Se sussiste una violazione del diritto e l'istituto in questione non è intervenuto, il Consiglio dei PF può però adottare misure o «misure sostitutive» anche contro membri dell'istituto soggetto alla sorveglianza. Può richiedere ai PF o agli istituti di ricerca informazioni, rapporti o documenti, può interrogarne i dipendenti ed eseguire ispezioni.

La Commissione di ricorso dei PF (art. 37a legge sui PF), invece, non rientra nelle competenze di sorveglianza del Consiglio dei PF perché dipende amministrativamente dallo Stato maggiore del Consiglio dei PF e non gode di personalità giuridica.

Art. 25a Limitazione del diritto di voto e ricusazione

Nel rapporto del 13 settembre 2006²⁵ sul governo d'impresa abbiamo fissato alcuni principi di base comuni per la conduzione di imprese e istituti federali giuridicamente autonomi e abbiamo definito criteri uniformi per la valutazione dello scorporo dei compiti della Confederazione. In questo rapporto e in quello supplementare del 25 marzo 2009²⁶ figurano 37 principi guida²⁷ indirizzati alle unità della Confederazione rese autonome e concernenti l'organizzazione, la gestione e il controllo.

Secondo il terzo principio del rapporto sul governo d'impresa, gli organi delle unità rese autonome sono in linea di principio indipendenti gli uni dagli altri dal punto di vista del personale. Il sesto principio stabilisce che i membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto e della direzione aziendale devono tutelare gli interessi dell'unità resa autonoma. In caso di conflitti d'interessi, i membri devono ricusarsi. Un conflitto d'interessi permanente esclude l'appartenenza al consiglio d'amministrazione o d'istituto e alla direzione.

In seguito alla revisione del 21 marzo 2003²⁸ della legge sui PF (in vigore dal 1° gennaio 2004), entrambi i presidenti delle scuole, un direttore di un istituto di ricerca e una rappresentante delle assemblee universitarie (i cosiddetti «membri istituzionali») sono membri a pieno titolo con diritto di voto del Consiglio dei PF (cfr. art. 24 legge sui PF). Questa situazione non è conforme ai principi guida del governo d'impresa della Confederazione, secondo i quali gli organi delle unità rese autonome dovrebbero essere in linea di principio indipendenti gli uni dagli altri dal punto di vista del personale.

L'esperienza ha tuttavia dimostrato l'importanza della presenza dei quattro membri istituzionali alle sedute del Consiglio dei PF per il buon funzionamento del Consiglio stesso e del settore dei PF. Visti i grandi progetti scientifici che il Consiglio deve trattare, i membri istituzionali sono i più adatti a esporre i dettagli tecnici e scientifici, nonché a stabilire collegamenti di prima mano con le strategie, gli altri progetti e le necessità degli istituti. La loro presenza ha inoltre contribuito alla coesione del Consiglio dei PF nel tempo. Perciò sarebbe meglio rinunciare a una piena attuazione dei principi guida del governo d'impresa e permettere ai membri istituzionali di continuare a partecipare alle sedute e alle discussioni del Consiglio dei PF apportandovi le proprie conoscenze tecniche e organizzative e le proprie

²⁵ FF 2006 7545

²⁶ FF 2009 2225

²⁷ Cfr. Panoramica dei principi guida: FF 2009 2225, in particolare pag. 2280.

²⁸ RU 2003 4265

valutazioni. Dal punto di vista del governo d'impresa, però, è strettamente necessario limitare il loro diritto di voto e stabilire per legge i casi di ricusazione. Nello stesso tempo, consentire ai membri istituzionali di partecipare alle sedute come osservatori senza diritto di voto non avrebbe senso, dato che sono proprio loro a dover attuare le decisioni del Consiglio dei PF nei rispettivi istituti ed è dunque logico che partecipino attivamente. La regolamentazione proposta rispecchia comunque la prassi attuale.

Capoverso 1: i quattro membri istituzionali del Consiglio dei PF continueranno a partecipare alle sedute del Consiglio dei PF, ma non godranno più del diritto di voto in merito all'assegnazione dei fondi, alle proposte di candidatura dei presidenti delle scuole e dei direttori degli istituti di ricerca nonché alla nomina dei membri della Commissione di ricorso dei PF. Come invalso nella prassi, si dovranno inoltre ricusare in caso di proposte di candidatura concernenti il proprio istituto. In caso di candidature alla presidenza della scuola, non è necessario che il rappresentante delle assemblee universitarie si ricusi, ma non godrà del diritto di voto. Per tutti i membri del Consiglio dei PF restano comunque validi i motivi di ricusazione generali secondo l'articolo 10 della legge federale del 20 dicembre 1968²⁹ sulla procedura amministrativa (PA). Per consolidare e garantire l'indipendenza giudiziaria dei membri della Commissione di ricorso dei PF, i membri del Consiglio dei PF citati non voteranno per l'elezione di un'autorità di ricorso né su questioni che la riguardano (regolamento interno, approvazione della relazione sulla gestione o decisioni riguardanti l'infrastruttura della Commissione di ricorso dei PF, come per es. eventuali investimenti, l'acquisto di un sistema di gestione degli affari o l'accesso a una banca dati giuridica).

Capoverso 2: i presidenti delle scuole e il direttore dell'istituto di ricerca rappresentato nel Consiglio dei PF si ricusano in presenza di questioni legate alla sorveglianza secondo l'articolo 25 capoverso 4 D legge sui PF o alla vigilanza finanziaria (art. 35a^{er} D legge sui PF). Ciò significa che non ricevono i documenti della seduta e che devono abbandonare l'aula durante la discussione. L'esperienza in questioni legate alla sorveglianza del Consiglio dei PF ha evidenziato che entrambi i presidenti delle scuole e il direttore dell'istituto di ricerca, in quanto professori, sono praticamente sempre coinvolti, più o meno da vicino, nelle procedure di sorveglianza degli altri istituti. Negli ultimi anni tra questi membri è invalsa la pratica di ricusarsi quasi tutte le volte che sono trattate tali questioni. La disposizione in oggetto permette quindi di tutelare meglio il principio di collegialità tra i membri istituzionali del Consiglio dei PF. Come è emerso di recente nell'ambito di questioni legate alla sorveglianza affrontate dal Consiglio dei PF, quanto proposto è praticabile e ha già dato buoni frutti. La disposizione di cui al capoverso 2 non riguarda il rappresentante delle assemblee universitarie dei due PF, che di norma non è direttamente coinvolto in procedure di sorveglianza e di vigilanza finanziaria di un PF.

²⁹ RS 172.021

Art. 34a Valutazione dell'adempimento dei compiti e misure

La norma attuale è stata semplificata e adeguata a quanto disposto nell'articolo 14 capoverso 1 dell'ordinanza del 19 novembre 2003³⁰ sul settore dei PF. Viene ora sancito che il DEFR verificherà periodicamente l'adempimento dei compiti del settore dei PF conformemente alla legge sui PF nonché il raggiungimento degli obiettivi strategici che il nostro Collegio ha definito per il settore dei PF, proponendoci eventualmente le misure ritenute necessarie. Le basi e i tempi di queste verifiche sono disciplinati nell'articolo 14 capoverso 1 dell'ordinanza sul settore dei PF e non vengono pertanto menzionati nell'articolo 34a. Il DEFR proporrà al nostro Collegio eventuali misure nell'ambito dell'elaborazione del messaggio ERI e degli obiettivi strategici del prossimo periodo di finanziamento (*cpv. 1*). I risultati delle sue verifiche sono riassunti nel messaggio ERI, con il quale il nostro Collegio informa anche le vostre Camere (*cpv. 2*).

Art. 35a^{ter} cpv.2 (Vigilanza finanziaria)

Nell'ambito della revisione del 17 marzo 2017 della legge del 28 giugno 1967³¹ sul Controllo federale delle finanze (LCF), il campo d'applicazione dell'articolo 11 LCF, riguardante il rapporto tra il CDF e gli ispettorati delle finanze (revisione interna), è stato limitato all'Amministrazione federale centrale. Questa nuova disposizione è entrata in vigore il 1° gennaio 2018. Nel messaggio 2018. Nel messaggio concernente la revisione della legge sul Controllo federale delle finanze³² si afferma esplicitamente che il servizio di revisione interno del Consiglio dei PF non è più soggetto all'articolo 11 LCF. La legge sui PF però ai tempi non venne adeguata, cosa che viene fatta ora. Anche le disposizioni esecutive andranno modificate in questo senso. Le competenze generali di vigilanza finanziaria del CDF secondo la LCF rimangono invece invariate.

Art. 36a Sistemi d'informazione concernenti il personale

L'articolo 27 LPers disciplina in via generale le basi legali per il trattamento dei dati (gestione del personale) e si applica anche al settore dei PF. Nell'ambito della legge federale del 16 giugno 2017³³ sui fondi di compensazione è stata riveduta anche la LPers. L'articolo 27 LPers è stato modificato e l'articolo 27a LPers, che regolava i sistemi d'informazione concernenti il personale, è stato abrogato. L'attuale articolo 36a della legge sui PF, che riprende l'articolo 27a LPers quasi alla lettera e non può più essere applicato, non è stato abrogato con l'entrata in vigore della legge sui fondi di compensazione.

Il *capoverso 1* è pertanto stato adeguato alla situazione giuridica attuale e integrato con un rimando all'articolo 27 LPers per chiarire le competenze del Consiglio dei PF e continuare a consentirgli di delegare il trattamento dei dati all'interno del settore dei PF. L'articolo 27 LPers costituisce il quadro normativo per l'intero contenuto del presente articolo, ma viene precisato che esso si applica per analogia anche al trat-

³⁰ RS **414.110.3**

³¹ RS **614.0**, RS **2017 4883**

³² FF **2016 6385**, in particolare pag. 6391

³³ RS **830.2**

tamento dei dati nei rapporti di lavoro di diritto privato. La stragrande maggioranza dei rapporti di lavoro nel settore dei PF sono di diritto pubblico, ad eccezione, ad esempio, dei contratti di lavoro con i docenti (art. 17a legge sui PF) o con i professori che continuano a lavorare anche dopo il raggiungimento dell'età pensionabile (cfr. commento all'art. 17 cpv. 5). In luogo del capoverso 2, reso obsoleto dall'entrata in vigore del nuovo articolo 27 LPers, considerando la crescente digitalizzazione, viene stabilito per legge (cpv. 3) che nei sistemi d'informazione concernenti il personale si possono impiegare anche procedure e processi elettronici per l'analisi sistematica dei dati («business intelligence»). Conformemente all'articolo 27 capoverso 5 LPers, il Consiglio dei PF emana disposizioni di esecuzione soggette alla nostra approvazione (art. 37 cpv. 3^{bis} LPers). L'analisi sistematica dei dati secondo il capoverso 3 si discosta da quanto previsto nell'articolo 27 LPers, ragione per cui è necessario includere nella legge che tale analisi deve figurare in disposizioni di esecuzione subordinate alla nostra approvazione.

Poiché tutte le disposizioni di esecuzione devono quindi essere approvate dal nostro Collegio, questo requisito è disciplinato in una disposizione a sé stante (cpv. 4).

La *sezione 3* viene inserita ex novo e riguarda il trattamento dei dati personali nell'ambito dell'insegnamento.

Art. 36f (Trattamento dei dati personali nell'ambito dell'insegnamento)

Le tecnologie informatiche vengono sempre più utilizzare anche nell'ambito dell'insegnamento, sia per integrare i metodi tradizionali sia per rendere interi corsi accessibili online (come nel caso dei «massive open online courses» o MOOC). I PF non dovrebbero limitarsi a sviluppare, collaudare e migliorare queste tecnologie, ma dovrebbero anche poterle utilizzare. Inoltre, grazie alla crescente digitalizzazione vengono offerti sempre più servizi online agli studenti. Il trattamento e l'analisi dei dati personali associati a questi servizi va al di là dell'amministrazione degli studenti e può riguardare anche dati personali degni di particolare protezione, ragione per cui il presente articolo crea un'apposita base legale. Se impiegano questi sistemi, i PF informano gli interessati in merito all'elaborazione dei loro dati e agli scopi di tale elaborazione.

Il *capitolo 6b*, introdotto ex novo, contiene due sezioni, una riguardante i servizi di sicurezza e una riguardante la videosorveglianza.

Art. 36g Costituzione

Il PF di Zurigo, il PF di Losanna, il PSI e l'LPMR si avvalgono di servizi che si occupano di «safety» e «security». Con il termine «safety» ci si riferisce alla prevenzione degli infortuni, mentre con «security» alla prevenzione di attività illecite. Presso l'FNP i servizi di security sono effettuati come incarico secondario, all'IFADPA se ne occupano un addetto alla sicurezza e un servizio di sicurezza esterno. Al momento manca una base legale sia per la costituzione di questi servizi di sicurezza sia per le loro attività di security. È vero che l'ordinanza del 27 giugno 2001³⁴ sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF) – atto

³⁴ RS 120.72

d'esecuzione della legge federale del 21 marzo 1997³⁵ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) – conferisce ai PF e agli istituti di ricerca il potere di valutare le minacce e mettere in atto autonomamente tutte le misure di sicurezza che ne conseguono, ovvero senza l'intervento del Servizio federale di sicurezza (art. 9 cpv. 3 lett. a OSF). Poiché, però, i compiti dei servizi di sicurezza si estendono oltre la semplice protezione degli edifici e non esiste una distinzione netta tra quest'ultima e la tutela di impiegati, studenti e visitatori, deve essere stabilita una chiara base legale. Nel settore dei trasporti si trovano disposizioni analoghe; in quest'ambito sono ancora più giustificate in quanto, ad esempio, le FFS sono responsabili esse stesse della protezione dei propri edifici conformemente all'articolo 9 capoverso 3 lettera a OFS.

Il *capoverso 3* prevede la possibilità di coinvolgere organizzazioni private. Questa possibilità viene offerta perché, per gli istituti di ricerca più piccoli, per esempio, è difficile impiegare il proprio personale e, in alcuni casi, l'aumento temporaneo delle esigenze di protezione può essere coperto solo conferendo l'incarico a terzi.

Art. 36h Competenze

La sicurezza e l'ordine nei perimetri del PF e degli istituti di ricerca devono essere garantiti in primo luogo dalla polizia locale, che deve essere chiamata in caso di incidenti. In presenza di particolari esigenze di sicurezza, possono essere costituiti o ingaggiati servizi di sicurezza, sempre entro i limiti della proporzionalità e dell'uso oculato delle risorse finanziarie. I servizi di sicurezza si occupano di mantenere in senso lato l'ordine pubblico negli edifici e nei rispettivi perimetri. A tal fine, esercitano anche funzioni analoghe a quelle di polizia, e di qui la necessità di creare una base legale formale che ne regoli le competenze e i poteri. Secondo la disposizione in oggetto, i servizi di sicurezza possono pertanto esercitare il diritto di polizia, interrogare persone, controllare i documenti di legittimazione nonché fermare, controllare e allontanare chi viola le prescrizioni. In caso di incidenti, i servizi di sicurezza devono rivolgersi alla polizia locale. I servizi di sicurezza non hanno alcuna competenza speciale sui percorsi pubblici o sulle piazze situate su immobili utilizzati da un PF o da un istituto di ricerca, come ad esempio la terrazza del politecnico di Zurigo. Se questo compito è affidato a terzi, questi ultimi devono elaborare i dati necessari su sistemi separati, e i PF e gli istituti di ricerca si riservano contrattualmente il diritto di richiedere maggiori informazioni ed effettuare controlli (*cpv. 3*).

Il PFL e il PSI sono titolari di una licenza concessa loro in virtù della legge federale del 21 marzo 2003³⁶ sull'energia nucleare (LENu). In base a tale licenza possono essere tenuti a predisporre un corpo di guardia armato (art. 22 cpv. 2 lett. b e art. 23 cpv. 2 LENu). Le competenze del corpo di guardia sono disciplinate nell'ordinanza del 9 giugno 2006³⁷ concernente i corpi di guardia degli impianti nucleari. Queste disposizioni speciali restano quindi applicabili.

³⁵ RS 120

³⁶ RS 732.1

³⁷ RS 732.143.2

Art. 36i (Videosorveglianza)

Anche per la videosorveglianza manca una base legale. Nei perimetri dei PF e degli istituti di ricerca non è previsto l'impiego sistematico di sistemi di videosorveglianza e sono applicabili le disposizioni generali in materia di protezione dei dati. In particolare, la videosorveglianza non è intesa a controllare le prestazioni lavorative e non va utilizzata nelle sale destinate alle pause. Ciononostante la creazione di una base legale in questo ambito, valida per l'intero settore dei PF, deve comunque consentire un uso puntuale e proporzionato della videosorveglianza da parte dei servizi di sicurezza. Secondo il principio di proporzionalità, le registrazioni vanno sempre cancellate il più velocemente possibile, e al massimo dopo 20 giorni (*cpv. 2*), a meno che non siano necessarie per un procedimento legale o per eventi rilevanti per la sicurezza. Se sono state salvate, le registrazioni vanno distrutte al più tardi dopo 100 giorni, ma se servono come mezzo di prova in una procedura giudiziaria pendente o in un procedimento disciplinare, possono essere conservate per un periodo più lungo (*cpv. 4*). Le registrazioni in forma anonimizzata possono essere utilizzate e conservate per scopi didattici o di prevenzione degli infortuni.

Nel *capoverso 2* la parola «salvare» indica che i dati devono essere copiati su un CD o un altro supporto dati cosicché non vengano sovrascritti o eliminati alla scadenza del termine. Le registrazioni possono essere salvate solo in caso di eventi rilevanti per la sicurezza e se da un primo esame da parte della persona preposta (solitamente il responsabile della sicurezza) risulta che possano contenere informazioni pertinenti. Diversamente dal primo esame e dal salvataggio, l'analisi delle registrazioni spetta in linea di principio alle autorità di cui al *capoverso 3*. L'analisi include l'esame approfondito delle registrazioni e, se del caso, ulteriori indagini o accertamenti conformemente al principio secondo cui il perseguimento penale è di competenza delle autorità deputate.

Ai titolari di licenze secondo la LENU si applicano disposizioni speciali relative alla videosorveglianza e, in particolare, alla durata di conservazione delle registrazioni. Per questo motivo, nel *capoverso 5* sono fatte salve le disposizioni in materia di videosorveglianza derivanti dalla legislazione sull'energia nucleare.

Art. 37 cpv. 2 (Protezione giuridica)

Con l'inserimento di questa disposizione derogatoria vengono rafforzate le competenze fondamentali del Consiglio dei PF, in particolare la direzione strategica esercitata nel quadro della legge sui PF e degli obiettivi strategici nonché i compiti di sorveglianza. I PF e gli istituti di ricerca non sono cioè autorizzati a ricorrere contro decisioni del Consiglio dei PF riguardanti le competenze di base menzionate né contro decisioni in materia di sorveglianza.

Per quanto riguarda queste ultime decisioni, si pone così fine a un'incertezza giuridica generata dalla sentenza A-5758/2012 del 15 ottobre 2013 del Tribunale amministrativo federale (TAF), secondo la quale i PF e gli istituti di ricerca possono impugnare le direttive vincolanti del Consiglio dei PF. Secondo il TAF tali direttive, impartite dal Consiglio dei PF ai PF e agli istituti di ricerca nell'ambito delle sue attività di sorveglianza, riguardano gli istituti autonomi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 PA e non vanno considerate semplici indicazioni generali

interne del Consiglio dei PF. Di conseguenza, in base alla prassi attuale del TAF, i PF e gli istituti di ricerca possono presentare un ricorso almeno nel caso di procedure in materia di sorveglianza, ma presumibilmente anche contro altre procedure che il Consiglio dei PF avvia contro di loro se le sue decisioni impongono o possono imporre loro degli obblighi. Sempre secondo la prassi del TAF, è possibile presentare ricorso anche contro le decisioni incidentali (se sono soddisfatte le condizioni per un ricorso a sé stante) e contro le decisioni finali (ovvero quelle che pongono formalmente fine a una procedura) del Consiglio dei PF. Il TAF ha riconfermato questa posizione due anni dopo nella sentenza A-678/2015 del 28 luglio 2015.

I due ricorsi presentati dinanzi al TAF hanno rallentato sensibilmente le procedure di sorveglianza. Per quanto riguarda i compiti direttivi del Consiglio dei PF, ciò significa che la possibilità di impugnarne le decisioni ostacola l'attuazione tempestiva e quindi anche l'efficacia delle misure di sorveglianza del Consiglio dei PF e può comportare dispendi sproporzionati. In questo contesto si inserisce il sopraccitato rapporto di verifica del CDF «Efficacia della direzione strategica e della sorveglianza del Consiglio dei PF sul settore dei PF», in cui il CDF raccomanda che i PF e gli istituti di ricerca non siano autorizzati a presentare ricorso al TAF contro le misure di sorveglianza del Consiglio dei PF.

Secondo l'Ufficio federale di giustizia (UFG), tuttavia, l'esclusione esplicita della possibilità di ricorso contro decisioni in materia di sorveglianza potrebbe essere intesa nel senso che è invece ammesso impugnare tutte le altre decisioni del Consiglio dei PF che rientrano nelle sue competenze di base (p. es. assegnazione di fondi, rifiuto di una domanda di finanziamento di un istituto per un progetto specifico o respingimento della domanda di nomina di un nuovo professore) e ciò non sarebbe opportuno. In linea di principio, non vi è alcun interesse pubblico a che le unità amministrative possano adire il tribunale contro il proprio organo di sorveglianza, appartenente allo stesso settore amministrativo.

Per questa ragione, nel nuovo *capoverso 2^{bis}* viene stabilito che i PF e gli istituti di ricerca non sono autorizzati a ricorrere contro queste decisioni. Secondo la dottrina dominante, le istruzioni dell'autorità superiore all'autorità sorvegliata non sono in linea di principio disposizioni soggette a ricorso secondo l'articolo 5 PA; anche secondo il diritto in vigore, gli istituti non possono pertanto impugnare tali decisioni. L'impossibilità di presentare ricorso riguarda solo l'istituto nel suo complesso e non gli individui che ne fanno parte. È così rispettata la garanzia della via giudiziaria di cui all'articolo 29a Cost.

Il nuovo *capoverso 2^{bis}* prevede quindi concretamente che i PF e gli istituti di ricerca non siano autorizzati a ricorrere contro decisioni adottate dal Consiglio dei PF nell'ambito delle sue competenze fondamentali secondo gli articoli 16a capoversi 1 e 2 (limitazioni dell'ammissione), l'articolo 25 capoverso 1 lettere a (strategia del settore dei PF nell'ambito dei nostri obiettivi strategici), c (supervisione strategica), d (approvazione dei piani di sviluppo del settore dei PF e controllo dell'esecuzione), e (assunzioni e nomine di competenza del Consiglio dei PF), g (coordinamento e pianificazione secondo la LPSU) e capoverso 4 (esercizio della sorveglianza sul settore dei PF), l'articolo 33a capoverso 3 (attuazione dei nostri obiettivi strategici), l'articolo 34b^{bis} capoverso 1 (trasferimento dell'utilizzazione), l'articolo 34d capoverso 1 (trasferimento dell'utilizzazione), l'articolo 34d capoverso 1 (trasferimento dell'utilizzazione).

verso 3 (aumento delle tasse) nonché l'articolo 35b capoverso 2 (conservazione del valore e della funzione dei fondi).

Agli istituti del settore dei PF resta la possibilità, come in passato, di presentare ricorsi in materia di sorveglianza presso il nostro Collegio, nel caso di decisioni del Consiglio dei PF sulle quali sono in disaccordo (art. 39 cpv. 1 della legge sui PF in combinato disposto con l'art. 71 PA). Possono tuttavia anche presentare domande di riesame al Consiglio dei PF. Tali domande non sono vincolate a scadenze precise e possono quindi essere presentate in qualsiasi momento. Il motivo di un riesame può essere in particolare una modifica successiva delle basi legali o della fattispecie. Secondo il Tribunale federale, si ha diritto al riesame solo se le circostanze sono sensibilmente mutate dall'ultima decisione o se il richiedente rende noti fatti e mezzi di prova importanti di cui non era a conoscenza durante il procedimento precedente o che già allora gli era impossibile far valere di fatto o di diritto oppure non aveva motivo di farlo (DTF 136 II 177 consid. 2.1).

Art. 37b Diritto disciplinare

Oggi le misure disciplinari nei confronti di studenti, uditori e dottorandi sono disciplinate in regolamenti emanati dalle Direzioni dei due politecnici federali, ossia il Regolamento disciplinare del 2 novembre 2004³⁸ del PF di Zurigo e il Regolamento disciplinare del 15 dicembre 2008³⁹ concernente gli studenti del Politecnico federale di Losanna. Entrambi i regolamenti si basano sull'ordinanza PFZ-PFL del 13 novembre 2003⁴⁰. Per quanto riguarda le misure disciplinari, nella giurisprudenza⁴¹ sembra prevalere la posizione secondo cui le loro linee principali andrebbero sancite in una legge formale. Nella legge sui PF occorre pertanto codificare le misure disciplinari severe che, giuridicamente parlando, costituiscono una grave ingerenza per le persone interessate (p. es. revoca di titoli accademici, esclusione da determinati corsi, non ammissione a un livello di studio o espulsione dai PF o da un istituto di ricerca). Il *capoverso 3* prevede la possibilità di adottare misure in caso di infrazioni gravi o ripetute. La revoca di un titolo accademico può avvenire non solo a causa di gravi infrazioni disciplinari e quindi dopo l'avvio di un procedimento disciplinare, ma anche, ad esempio, in caso di comportamento scientifico scorretto (art. 20a cpv. 3 legge sui PF). I due politecnici federali possono emanare essi stessi le disposizioni d'esecuzione (competenze, procedure ecc.), nel qual caso sono incluse nei regolamenti esistenti. La presente disposizione vale anche per gli istituti di ricerca che, se necessario, possono quindi emanare le relative ordinanze. Sono applicabili le disposizioni della PA.

Il *capoverso 4*, infine, autorizza i PF e gli istituti di ricerca a informarsi reciprocamente, in singoli casi e su richiesta scritta, in presenza di infrazioni disciplinari gravi. Poiché per gli studenti è relativamente facile passare da un PF all'altro, questa disposizione mira a evitare che uno studente che è stato espulso da uno dei politecnici per infrazioni disciplinari gravi prosegua poi gli studi presso l'altro politecnico

³⁸ RS 414.138.1

³⁹ RS 414.138.2

⁴⁰ RS 414.110.37

⁴¹ Cfr. Tschannen/Zimmerli/Müller, «Allgemeines Verwaltungsrecht», pag. 478 seg. (in tedesco), e DTF 129 I 12 consid. 8.5.

nel semestre successivo. Il diritto all'informazione dovrebbe consentire ai PF di prendere la decisione di ammissione con cognizione dell'infrazione disciplinare.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non prevede nuovi ambiti di promozione o nuovi compiti per la Confederazione. Le modifiche proposte non dovrebbero comportare aumenti dei costi o risparmi diretti. I contributi per il settore dei PF verranno richiesti nel quadro del rispettivo messaggio ERI. Non si prevedono ripercussioni dal punto di vista del personale della Confederazione.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Poiché non modifica la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni né il modo in cui la Confederazione finanzia i PF, il presente progetto non ha alcuna incidenza finanziaria, organizzativa o amministrativa sui Cantoni. Quanto ai Comuni, ai centri urbani, agli agglomerati e alle regioni di montagna, appare evidente che non vi sono ripercussioni in questo senso, ragione per cui le questioni al riguardo non sono state ulteriormente esaminate.

5.3 Ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente

Poiché non si prevedono ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente, le questioni al riguardo non sono state ulteriormente esaminate.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sugli articoli 63a capoverso 1 e 64 capoverso 3 Cost. La prima disposizione autorizza la Confederazione a gestire i politecnici federali e la seconda a istituire, assumere in proprio o gestire centri di ricerca.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Il progetto include disposizioni importanti contenenti norme di diritto che, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. L'articolo 163 capoverso 1 Cost. attribuisce questo potere all'Assemblea federale. L'atto normativo sottostà a referendum facoltativo.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non è subordinato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.) perché non prevede nuove disposizioni in materia di sussidi che comportino spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

6.5 Delega di competenze legislative

Il progetto comporta alcune modifiche all'ordinanza del 18 settembre 2003⁴² sul corpo professorale dei PF, che ora si baserà anche sull'articolo 17 della legge sui PF (cfr. commento all'art. 17 D legge sui PF, n. 4). Per quanto riguarda l'ordinanza del 5 dicembre 2014⁴³ sulle finanze e sulla contabilità nel settore dei PF, sono state incluse le modalità d'utilizzo dei ricavi della vendita di energia (cfr. commento all'art. 10a D legge sui PF, n. 4).

6.6 Protezione dei dati

Il progetto contiene anche norme relative al trattamento dei dati personali (cfr. art. 36a e 36f D legge sui PF). Le disposizioni della legge federale del 19 giugno 1992⁴⁴ sulla protezione dei dati sono rispettate: sono quindi disciplinati la raccolta di dati e gli scopi del loro trattamento, di cui le persone interessate sono a conoscenza e per i quali devono fornire il proprio consenso.

⁴² RS 172.220.113.40

⁴³ RS 414.123

⁴⁴ RS 235.1

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
AHVG	Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.10)
Art.	Articolo
AVS	assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
CDF	Controllo federale delle finanze
Cost.	Costituzione federale
Cpv.	Capoverso
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DTF	Decisione del Tribunale federale
ERI	Educazione, ricerca e innovazione
Es.	Esempio
FF	Foglio federale
FNP	Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio
FNS	Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica
IFADPA	Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque
IPS	Istituto Paul Scherrer
LCF	Legge del 28 giugno 1967 sul Controllo delle finanze (RS 614.0)
LCo	Legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione (RS 172.061)
lett.	Lettera
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LPD	
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LPMR	Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca
LSu	Legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (RS 616.1)
MWh	Megawattora
N.	Numero
OPDPers	Ordinanza del 22 novembre 2017 sulla protezione dei dati personali del personale federale (RS 172.220.111.4)
OPers PF	Ordinanza del 15 marzo 2001 sul personale del settore dei PF (RS 172.220.113)
OSF	Ordinanza del 27 giugno 2001 sui Servizi di sicurezza di competenza federale (RS 120.72)

PA	Legge del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
PF	Politecnici federali
PFL	Politecnico federale di Losanna
PFZ	Politecnico federale di Zurigo
RS	Raccolta sistematica
RU	Raccolta ufficiale
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
TAF	Tribunale amministrativo federale
UFG	Ufficio federale di giustizia