



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR**

Segreteria di Stato per la formazione,
la ricerca e l'innovazione SEFRI

Berna, 21 novembre 2018

Modifica della legge sui PF

**Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione**

1. Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nel messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2017–2020 (messaggio ERI 2017–2020) il Consiglio federale ha spiegato che, considerata la necessità di rielaborazione dal punto di vista sia linguistico sia della sistematica, riteneva opportuna una revisione totale della legge sui PF. La rielaborazione avrebbe dovuto includere modifiche delle basi legali del settore dei PF, come l'attuazione dei principi guida del governo d'impresa¹, sino ad allora non esaminata. Nel 2017 analisi approfondite condotte dal proprietario (DEFR/DFF) e del Consiglio dei PF hanno permesso di concludere che le modifiche necessarie ai principi guida del governo d'impresa possono essere apportate anche nell'ambito di revisioni parziali della legge sui PF. Si è quindi rinunciato a una revisione totale. Poiché queste modifiche contengono disposizioni secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., è necessaria una consultazione conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005² sulla consultazione.

1.2 Normativa proposta

La normativa proposta riguarda due principi guida del governo d'impresa non ancora attuati e concernenti 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 in eccesso, per la protezione dei dati, per i servizi di sicurezza e la videosorveglianza. Sono state infine attuate le raccomandazioni del Controllo federale delle finanze (CDF) e alcune modifiche formali.

1.3 Attuazione

Il progetto comporta alcune modifiche all'ordinanza del 18 settembre 2003³ sul corpo professorale dei PF, che ora si baserà anche sull'articolo 17 della legge sui PF (cfr. il commento all'art. 17). Per quanto riguarda l'ordinanza del 5 dicembre 2014⁴ sulle finanze e sulla contabilità nel settore dei PF, sono state incluse le modalità d'utilizzo dei ricavi della vendita di energia (si veda il commento all'art. 10).

2. Commenti 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 2050⁵ 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, presentando poi i risultati nel rapporto del 18 novembre 2016⁶ 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 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 Höggerberg (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

¹ https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/37_%20Leits%C3%A4tze.pdf.download.pdf/CG_Leitsaetze_d.pdf (in tedesco).

² RS 172.061

³ RS 172.220.113.40

⁴ RS 414.123

⁵ <https://www.uvek.admin.ch/uvek/it/home/energia/strategia-energetica-2050.html>

⁶ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/46687.pdf> (in tedesco),
<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/46688.pdf> (in francese).

deriva dalla produzione locale per uso proprio poiché 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 metereologiche, ecc.). In caso di sovrabbondanza questo prezzo non sempre consente di coprire i costi. Ciononostante deve essere possibile vendere l'energia in eccesso affinché possa essere sfruttata e non vada sprecata.

Finora è mancata una base legale per la vendita a terzi di energia non utilizzata. La disposizione in esame introduce la possibilità di vendere a prezzo di mercato l'energia superflua. Il Consiglio federale regolamerà l'utilizzo dei ricavi nelle disposizioni d'esecuzione, tenendo conto del fatto che l'obiettivo ultimo è una riduzione delle spese, che non bisogna tralasciare i costi di produzione dell'energia rivenduta e che si deve cercare di contenere gli oneri amministrativi.

Art. 14 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 e 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. Grazie a questa nuova flessibilità i PF possono, ad esempio, rispettare maggiormente le scadenze di una sovvenzione da parte del Fondo nazionale svizzero o di altre sovvenzioni provenienti da terzi. Resta 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 2000 sul personale federale (LPers)⁷.

Art. 17 Rapporti di lavoro dei membri del Consiglio dei PF, dei presidenti delle scuole e dei direttori degli istituti di ricerca

Gli attuali articoli 17 e 17a hanno subito modifiche rispettivamente formali e anche materiali. Inoltre, le disposizioni sono state ridistribuite tra i due articoli: nell'articolo 17 vengono disciplinati i rapporti di lavoro dei membri del Consiglio dei PF, dei presidenti delle scuole e dei direttori degli istituti, mentre l'articolo 17a disciplina i rapporti di lavoro del personale e dei professori.

Nel capoverso 1 viene citata per la prima volta in questo atto la legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers). Il riferimento 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 Consiglio federale deve attenersi a questa legge. Inoltre, il rimando alla legge del 23 giugno 2000 sulla Cassa pensioni della Confederazione, ormai obsoleto, è stato sostituito da quello alla legge del 20 dicembre 2006⁸ su PUBBLICA. Il capoverso 2 è stato ripreso senza modifiche dal diritto in vigore (attuale art. 17 cpv. 1^{bis}).

Art. 17a Rapporti di lavoro del personale e dei professori

Nel capoverso 1 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 del 20 dicembre 2000 relativa alla legge sul personale federale (Ordinanza quadro LPers)⁹, sia la sua competenza di stabilire i rapporti lavorativi del personale in ordinanze soggette all'approvazione del Consiglio federale¹⁰. 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 PF (RS 127.220.113.40). 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 finanziati da terzi per un periodo limitato. Per il calcolo e l'evoluzione dello stipendio 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 per questi rapporti di lavoro non vengono stabiliti su base individuale, bensì forfettaria. Il capoverso 2 conferisce pertanto al Consiglio dei PF il potere di derogare all'articolo 15 capoverso 1 LPers e stabilire i criteri per gli stipendi forfettari nell'ordinanza sul personale del settore dei PF (RS 172.220.113). I criteri utilizzati per la determinazione e l'evoluzione dello stipendio sono: i requisiti del servizio in questione, le norme stabilite dai finanziatori (in particolare il Fondo nazionale svizzero) e il tempo di lavoro da dedicare effettivamente al PF o all'istituto di ricerca. La legge specifica già le categorie di personale interessate: si tratta di dipendenti assunti a tempo determinato a scopo di formazione oppure per progetti di ricerca finanziati da terzi per un periodo limitato o ancora per lavori infrastrutturali di durata limitata. Le categorie includono soltanto quelle che già oggi sono indennizzate in modo forfettario. Anche queste disposizioni devono essere approvate dal Consiglio federale.

La disposizione di delega di cui all'articolo 2 capoverso 2, ultimo periodo, dell'ordinanza quadro LPers figura ora nel capoverso 3 e acquisisce così rango legislativo. Come in passato, le decisioni del datore di lavoro e la regolamentazione

⁷ RS 172.220.1

⁸ RS 172.222.1

⁹ RS 172.220.11

¹⁰ 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).

dei dettagli derivanti dall'ordinanza sul personale possono essere delegate alle direzioni dei PF e degli istituti di ricerca. Ciò non significa tuttavia che la direzione del PF e degli istituti di ricerca possano definire le proprie categorie di personale da retribuire in modo forfettario. Tali categorie e i criteri per la determinazione dei salari forfettari devono essere stabiliti nell'OPers PF dal Consiglio dei PF e approvati dal Consiglio federale. L'OPers PF dovrà quindi sancire che, ad esempio, le direzioni del PF e degli istituti di ricerca devono attenersi alle direttive salariali del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica. Sono fatte salve tuttavia disposizioni di legge discordanti, come la competenza di impiegare professori secondo l'articolo 17 capoverso 4 della legge sui PF (ora art. 17a cpv. 5), che non può essere delegata.

Il *capoverso 5* resta la base legale per impiegare professori nei PF oltre l'età AVS in casi eccezionali e motivati. 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. 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 PF¹¹, ed è soggetta all'approvazione del Consiglio federale. Le modifiche proposte all'articolo 17a richiedono un adeguamento dell'ordinanza sul corpo professorale dei PF in cui vengano precisati i principi stabiliti nella legge dopo essere stati approvati. È ora previsto che sia offerta la possibilità di dare un impiego ai professori dei PF anche dopo l'età AVS con un contratto di diritto privato e a certe condizioni. I criteri sono: 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 stabilisce 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 Consiglio federale. 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 poiché la sua applicazione sarà limitata anche in futuro a una piccola minoranza del corpo docente. In ogni caso sarà necessario un nuovo accordo contrattuale, dato che il rapporto di lavoro a tempo indeterminato cessa *de iure* senza disdetta al raggiungimento del limite di età di cui all'articolo 21 della legge federale del 20 dicembre 1946¹² 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. In ogni caso, nella richiesta dei PF al Consiglio dei PF andranno motivate esaurientemente le ragioni per cui il rapporto di lavoro dovrebbe essere prorogato. Anche la regolamentazione dei dettagli in merito al prolungamento di questi rapporti lavorativi è delegata alle direzioni dei PF (cfr. l'art. 2 dell'ordinanza sul corpo professorale dei PF).

Con il nuovo *capoverso 6* alle professoressa di entrambi i PF verrà 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 7* è stato ripreso dal diritto vigente (art. 17 cpv. 5) con alcune modifiche formali.

¹¹ RS 172.220.113.40
¹² RS 831.10

Art. 25 *Compiti*

Nel suo rapporto di verifica del 12 ottobre 2015 «Efficacia della direzione strategica e della sorveglianza del Consiglio dei PF sul settore dei PF»¹³, il Controllo federale delle finanze (CDF) raccomanda di precisare le competenze generali in materia di vigilanza del Consiglio dei PF. Tali competenze contrastano in parte con l'autonomia dei PF e degli istituti di ricerca e oggi non sono sufficientemente regolamentate. L'attuale lettera f stabilisce solamente che il Consiglio dei PF esercita la vigilanza sul settore dei PF. La formulazione di questa norma è troppo vaga e va precisata. Il conferimento dell'autonomia agli istituti ha come conseguenza che la vigilanza (generale) del Consiglio dei PF è limitata a una sorveglianza sull'insieme (vigilanza 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 istituzioni¹⁴.

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 illecita¹⁵. Il *capoverso 4* precisa che il Consiglio dei PF, in quanto organo di vigilanza, avvalendosi del diritto di ottenere informazioni e di consultare i documenti può fare raccomandazioni o affidare incarichi in particolare 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 necessari accertamenti. Se necessario, e a patto che ve ne siano le condizioni, il Consiglio dei PF può però adottare «misure sostitutive» anche contro membri dell'istituto sottoposto a vigilanza. 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 vigilanza del Consiglio dei PF poiché dipende amministrativamente dallo Stato maggiore del Consiglio dei PF e non gode di personalità giuridica.

Art. 25a *Limitazione del diritto di voto e ricsuzione*

Nel rapporto del 13 settembre 2006 sul governo d'impresa¹⁶, il Consiglio federale ha fissato alcuni principi di base comuni per la conduzione di imprese e istituti federali giuridicamente autonomi e ha definito criteri uniformi per la valutazione dello scorporo dei compiti della Confederazione. In questo rapporto e in quello supplementare del 25 marzo 2009¹⁷ il Consiglio federale stabilisce 37 principi guida¹⁸ che le unità della Confederazione rese autonome devono seguire come direttive concernenti organizzazione, gestione e controllo.

Secondo il terzo principio del rapporto sul governo d'impresa, gli organi delle unità rese autonome dal punto di vista del personale sono in linea di principio indipendenti gli uni dagli altri. 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 ricsuare. Un conflitto d'interessi permanente esclude l'appartenenza al consiglio d'amministrazione, d'istituto o alla direzione.

In seguito alla revisione della legge sui PF del 21 marzo 2003 (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 (si veda l'art. 24 della 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, ma anche 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 contribuendo con le proprie conoscenze tecniche e organizzative e le proprie valutazioni. Dal punto di vista del governo d'impresa, però, è strettamente necessario limitare il loro diritto di voto su determinati temi e stabilire per legge i casi di ricsuzione. Consentire ai membri istituzionali di partecipare alle sedute come osservatori senza diritto di voto non avrebbe senso, poiché sono proprio questi ultimi a dover attuare le decisioni del Consiglio dei PF nelle rispettive istituzioni ed è dunque logico che partecipino attivamente. La regolamentazione proposta rispecchia comunque la prassi attuale.

¹³ <https://www.efk.admin.ch/it/pubblcazioni/formazione-e-sociale/formazione-e-ricerca/2082-wirksamkeit-der-strategischen-fuehrung-und-der-aufsicht-des-eth-bereichs-durch-den-eth-rat-i.html>

¹⁴ 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*, dissertazione, Friburgo. 2008, pag. 34 seg.

¹⁵ Cfr. Stefan Schultheiss/René Wiederkehr, *Aufsicht und Legalitätsprinzip*, ZBL 4/2009, pag. 199 segg., pag. 203.

¹⁶ FF 2006 7545

¹⁷ FF 2009 2225

¹⁸ Cfr. Panoramica dei principi guida: FF 2009 2225, in particolare pag. 2280.

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 ricusano 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 ricazione generali secondo l'articolo 10 della legge federale del 20 dicembre 1968¹⁹ 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, decisioni riguardanti l'infrastruttura della Commissione di ricorso dei PF, come eventuali investimenti, l'acquisto di un sistema di gestione degli affari, 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 a procedure di vigilanza o alla vigilanza finanziaria. Ciò significa che non ricevono i documenti della seduta e che devono abbandonare l'aula durante la discussione. L'esperienza in questioni legate alla vigilanza 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 vigilanza degli altri istituti. Negli ultimi anni tra questi membri è invalsa la pratica di ricinarsi quasi tutte le volte che sono state 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 vigilanza affrontate dal Consiglio dei PF, tale regola 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 vigilanza e di vigilanza finanziaria di un PF.

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 2003²⁰ 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 del Consiglio federale per il settore dei PF, proponendo eventualmente al Consiglio federale 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 Consiglio federale 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 Consiglio federale informa anche l'Assemblea federale (*cpv. 2*).

Art. 35a^{ter} Vigilanza finanziaria

Nell'ambito della revisione del 17 marzo 2017 della legge del 28 giugno 1967²¹ sul Controllo federale delle finanze (LCF), il campo d'applicazione dell'articolo 11 LCF, riguardante il rapporto tra il Controllo federale delle finanze (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 concernente la revisione della legge sul Controllo federale delle finanze si afferma esplicitamente che l'audit 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 invariate.

Art. 36a Sistemi d'informazione concernenti il personale

L'articolo 27 della LPers disciplina 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 2017 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* viene 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. In luogo del *capoverso 2*, reso obsoleto dall'entrata in vigore del nuovo articolo 27 LPers, e 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*). Il *capoverso 4* crea le condizioni affinché il Consiglio dei PF possa emanare disposizioni esecutive, in particolare un'ordinanza sulla

¹⁹ RS 172.021

²⁰ RS 414.110.3

²¹ RS 614.0

protezione dei dati personali del personale nel settore dei PF. L'ordinanza necessita dell'approvazione del Consiglio federale.

Sezione 3: Trattamento dei dati personali nell'ambito dell'insegnamento

Viene inserita una nuova sezione riguardante il trattamento dei dati personali nell'ambito dell'insegnamento.

Art. 36f

Le tecnologie informatiche vengono sempre più utilizzate 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 della segreteria studenti e può riguardare anche dati personali degni di particolare protezione, ragione per cui il presente articolo crea un'apposita base legale.

Capitolo 6b: Sicurezza

Viene inserito un nuovo capitolo riguardante la sicurezza (servizi di sicurezza e videosorveglianza).

Art. 36g *Costituzione*

Il PF di Zurigo, il PF di Losanna, il PSI e l'Empa si avvalgono di servizi che si occupano di «safety» e «security». «Safety» sta per prevenzione degli infortuni, «security» per la prevenzione di attività illecite. Presso il WSL i servizi di security sono effettuati come incarico secondario, all'Eawag se ne occupano un addetto alla sicurezza e un servizio di sicurezza esterno. Al momento manca una base legale sia per l'esistenza di questi servizi di sicurezza sia per le loro attività di security. L'ordinanza del 27 giugno 2001²² sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF) – atto d'esecuzione della legge federale del 21 marzo 1997²³ 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 esistono disposizioni analoghe, il che è ancora più giustificato in quanto, ad esempio, anche le FFS sono responsabili della protezione dei propri edifici conformemente all'articolo 9 capoverso 3 lettera a OFS.

Art. 36h *Competenze*

I servizi di sicurezza si occupano, in senso lato, di mantenere l'ordine pubblico nelle aree di loro competenza. A tal fine, esercitano anche funzioni analoghe a quelle di polizia, da 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 si comporta in modo contrario alle prescrizioni. In caso di incidenti, i servizi di sicurezza devono rivolgersi alla polizia locale.

Art. 36i

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. Una base legale per l'intero settore dei PF deve però limitarsi a consentire un uso puntuale e proporzionato della videosorveglianza da parte dei servizi di sicurezza. Il termine di conservazione massimo è di 100 giorni (cpv. 3). Secondo il principio di proporzionalità le registrazioni vanno sempre cancellate il più velocemente possibile, a meno che non siano necessarie per un procedimento legale o per eventi rilevanti per la sicurezza. 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 risulta che possano contenere informazioni pertinenti. A differenza del salvataggio, l'analisi delle registrazioni spetta in linea di principio alle autorità secondo il *capoverso 4*. L'analisi include l'esame approfondito delle registrazioni e, se del caso, ulteriori indagini o accertamenti secondo il principio per cui il perseguimento penale è di competenza delle autorità deputate.

Art. 37 *Protezione giuridica*

Con l'inserimento di questa deroga nel *capoverso 2^{bis}* vengono rafforzate le competenze fondamentali del Consiglio dei PF, in particolare la direzione strategica nel quadro della legge sui PF e degli obiettivi strategici nonché i compiti di

²² RS 120.72

²³ RS 120

vigilanza. Deve essere esclusa la possibilità per entrambi i PF e gli istituti di ricerca di ricorrere contro decisioni del Consiglio dei PF in materia di vigilanza. Si pone così fine a un'incertezza giuridica generata da una decisione del Tribunale amministrativo federale (TAF): dalla sentenza A-5758/2012 del 15 ottobre 2013 deriva infatti che 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 vigilanza, riguardano gli istituti autonomi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 della legge federale del 20 dicembre 1986²⁴ sulla procedura amministrativa (PA). Secondo il TAF queste direttive vanno considerate semplici indicazioni generali interne del Consiglio dei PF. Di conseguenza, secondo la prassi attuale del TAF, i PF e gli istituti di ricerca possono fare ricorso contro procedure di vigilanza, ma probabilmente anche contro altre procedure che il Consiglio dei PF avvia contro di loro se le sue decisioni impongono o possono imporre loro degli obblighi. Secondo la prassi attuale del TAF ciò vale anche per le decisioni incidentali (se ci sono le condizioni per una impugnazione a titolo indipendente) e per le decisioni vere e proprie (ovvero decisioni 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.

Entrambi i ricorsi presentati al TAF hanno rallentato sensibilmente le procedure di vigilanza. 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 vigilanza del Consiglio dei PF e può comportare dispendi sproporzionati. La garanzia della possibilità di ricorrere nei casi in cui il Consiglio dei PF richiama gli istituti all'adempiimento degli impegni pubblici di loro competenza non è giustificabile (non si tratta infatti di diritti «privati» degli istituti). Ancora meno parrebbe esserlo quando si tratta di decisioni nell'ambito delle competenze fondamentali del Consiglio dei PF, come nel caso dell'assegnazione dei fondi, del rifiuto di finanziamenti a un istituto per un progetto specifico o il respingimento della nomina di un nuovo professore presso un PF. Non vi è alcun interesse pubblico nel fatto che le unità amministrative possano adire il tribunale contro il proprio organo di vigilanza appartenente allo stesso settore amministrativo.

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», del 12 ottobre 2015, in cui viene richiesto che i PF e gli istituti di ricerca non possano presentare ricorso al TAF contro le misure di sorveglianza del Consiglio dei PF.

Perciò nel nuovo capoverso 2^{bis} viene stabilito che i PF e gli istituti di ricerca non hanno il diritto a ricorrere contro le decisioni in merito alle competenze fondamentali del Consiglio dei PF 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 degli obiettivi strategici del Consiglio federale), 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 legge sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero) e capoverso 4 (esercizio della sorveglianza sul settore dei PF), l'articolo 33a capoverso 3 (attuazione degli obiettivi strategici del Consiglio federale), l'articolo 34b^{bis} capoverso 1 (trasferimento dell'utilizzazione), l'articolo 34d capoverso 3 (aumento delle tasse) nonché l'articolo 35b capoverso 2 (conservazione del valore e della funzione dei fondi). In questi casi di norma non si tratta di decisioni secondo l'articolo 5 PA.

Agli istituti del settore dei PF resta la possibilità di presentare ricorsi in materia di vigilanza presso il Consiglio federale per le decisioni del Consiglio dei PF sulle quali sono in disaccordo (art. 39 cpv. 1 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).

3. Programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016²⁵ sul programma di legislatura 2015–2019 come revisione totale.

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.

²⁴ RS 172.021

²⁵ FF 2016 909, in particolare pag. 1031.

4. Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 63a capoverso 1 e l'articolo 64 capoverso 3 della Costituzione federale. L'articolo 63a capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione il potere di gestire i politecnici federali e l'articolo 64 capoverso 3 Cost. il potere di istituire, assumere in proprio o gestire centri di ricerca.

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera

4.3 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'emanazione sottostà a referendum facoltativo.

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 fanno presumere aumenti dei costi o risparmi diretti. I contributi per il settore dei PF verranno richiesti dal Parlamento nel quadro del rispettivo messaggio ERI. Non si prevedono ripercussioni dal punto di vista del personale della Confederazione.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il progetto non ha specifiche ripercussioni su Cantoni, Comuni, centri urbani, agglomerati e regioni di montagna. Non sono quindi state approfondite questioni al riguardo.