

02.022

**Messaggio
concernente la revisione parziale della legge federale
sui politecnici federali (Legge sui PF)**

del 27 febbraio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno relativo alla modifica della legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali.

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

- | | | |
|--------|---------|--|
| 1999 P | 99.3170 | Statuto autonomo dei PF. Basi legali
(S 28.9.99, Onken) |
| 2001 P | 00.3109 | Consiglio dei Politecnici. Valutazione delle attività
(N 22.6.01, Widmer) |
| 2001 P | 00.3755 | Valutazione dei centri di ricerca dei PF
(N 23.3.01, Haering) |

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

27 febbraio 2002 In nome del Consiglio federale svizzero:
 Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger
 La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

I due politecnici federali (PF di Zurigo e PF di Losanna) e i quattro istituti di ricerca IPS (Istituto Paul Scherrer), FNP (Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio), LPMR (Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca) e IFADPA (Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque) forniscono da un lato prestazioni irrinunciabili di formazione e perfezionamento, dall'altro assumono posizioni di rilievo nell'ambito della ricerca a livello mondiale. Per l'adempimento dei loro compiti necessitano di una struttura di gestione che consenta di reagire tempestivamente ai mutamenti in un contesto altamente competitivo.

Con la revisione parziale della legge sui PF si vuole modernizzare l'organizzazione del settore dei PF, introdotta nel 1991, e adattarla alle esigenze attuali. A tal fine è previsto di sancire nella legge il principio di gestione con mandato di prestazioni e credito globale, finora regolato a livello di ordinanza, e di attribuire chiare competenze ai vertici della direzione. Inoltre, si intende rafforzare la coesione del settore dei PF con la presenza a pieno titolo di rappresentanti delle istituzioni nell'organo direttivo superiore, il Consiglio dei PF.

La revisione introduce inoltre le basi legali per la partecipazione delle istituzioni del settore dei PF a imprese di diritto pubblico e privato allo scopo di favorire il trasferimento di tecnologie, vitale per la nostra economia. Un altro aspetto importante della revisione è l'integrazione, nel rispetto delle esigenze specifiche del settore, dei principi della nuova legge sul personale federale nel diritto dei PF.

La revisione della legge sui PF si limita agli oggetti che necessitano di un adeguamento immediato. L'introduzione nella Costituzione federale di un articolo sulle scuole universitarie potrebbe rendere necessaria un'ulteriore revisione della legge. La presente revisione parziale non pregiudica misure legislative future.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Il settore dei PF oggi

Nel corso dei quasi 150 anni della loro esistenza, i compiti affidati ai PF si sono di molto modificati. Agli esordi la loro attività era incentrata sulla formazione professionale nell'ingegneria, nell'architettura, nella chimica e nell'ingegneria meccanica. Nel XX secolo si è aggiunta una nuova dimensione alle attività del settore dei PF: la ricerca scientifica. Oggi, dalle scuole universitarie ci si attende, oltre alle prestazioni di ricerca e insegnamento, la fornitura di servizi per la comunità, lo sfruttamento dei risultati della ricerca e l'assunzione di un ruolo attivo nel dibattito pubblico.

Il settore dei PF conta oggi circa 17 000 studenti, 500 docenti e 11 000 ricercatori (compreso il personale tecnico). Per l'adempimento dei compiti vengono spesi ogni anno circa 2 miliardi di franchi. Il settore dei PF comprende il Consiglio dei PF, i due PF di Losanna (PFL) e di Zurigo (PFZ), l'Istituto Paul Scherrer (IPS), 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 direttivo strategico del settore dei PF è il Consiglio dei PF (in merito ai compiti e alle prestazioni del settore dei PF cfr. l'allegato 2).

In virtù delle loro prestazioni, le istituzioni del settore dei PF godono di fama mondiale e possono competere con università e istituti di ricerca di punta a livello internazionale. Il contesto in cui operano è in permanente mutamento. Non è facile raggiungere una posizione preminente in questo settore, ma è ancora più difficile mantenerla. Per garantire un posizionamento durevole a livello internazionale non si può rinunciare a strutture di gestione e a un'organizzazione che permettano di reagire rapidamente. Inoltre, occorre disporre di un buon margine di manovra imprenditoriale. Chi non riesce a tenere il passo nella competizione scientifica corre il rischio di perdere competenze e personale altamente qualificato con pesanti conseguenze sia per la piazza svizzera di ricerca e formazione sia per l'economia nazionale.

1.1.1 Evoluzione del quadro giuridico del settore dei PF

Nel corso degli anni, la Confederazione è riuscita a procedere ai necessari sviluppi e adattamenti per assicurare al settore dei PF un'adeguata autonomia e le risorse occorrenti. L'attuale legge federale sui politecnici federali (legge sui PF)¹ risale al 1991 e ha sostanzialmente soddisfatto le aspettative. Le istituzioni del settore dei PF sono state costituiti come istituzioni autonome di diritto pubblico della Confederazione con personalità giuridica propria. Inoltre, il Consiglio dei PF ha ricevuto lo statuto legale di organo direttivo del settore dei PF.

La vigente legge sui PF costituisce una pietra miliare in vista della necessaria flessibilizzazione delle strutture e dei processi. Le esperienze fatte negli anni successivi

¹ RS 414.110

hanno però evidenziato la necessità degli adeguamenti oggetto della presente revisione parziale. La Confederazione, che esercita l'alta sorveglianza sul settore dei PF², adempie così il suo obbligo di creare le condizioni quadro necessarie per l'ammodernamento costante delle proprie istituzioni.

Sulla scorta di tali premesse, abbiamo approvato il 19 dicembre 1997 il rapporto sul progetto LEREVE («Settore dei Politecnici federali. Gestione con mandato di prestazioni e autonomia contabile») e abbiamo in seguito emanato la relativa ordinanza³. Il 12 maggio 1999 abbiamo attribuito al Consiglio dei PF il primo mandato di prestazioni per gli anni 2000-2003.

La revisione parziale della legge sui PF s'iscrive nei provvedimenti volti ad ammodernare la legislazione svizzera in materia di scuole universitarie. L'attuale processo di riforme mira a creare un sistema di scuole universitarie efficiente per effetto della cooperazione e della concorrenza tra le singole scuole universitarie. I fondamenti di questo processo di riforma sono esposti nel seguito.

1.2 Riforma del sistema svizzero delle scuole universitarie

Durante gli anni Novanta, il Parlamento, il nostro Consiglio e i Cantoni universitari hanno promosso con fermezza il rilancio della formazione universitaria, della ricerca, del sistema d'innovazione e della formazione professionale.

Con l'introduzione delle Scuole universitarie professionali⁴ e la successiva revisione della legge sulla formazione professionale⁵, dal 1995 sono stati compiuti i primi passi in tale senso. Attualmente le SUP sono oggetto di un profondo processo di riforme.

Il messaggio FRT per gli anni 2000-2003⁶ e la convenzione intercantonale⁷ che ha accompagnato le modifiche della legislazione federale, in particolare l'elaborazione della legge sull'aiuto alle università⁸, hanno accelerato tale processo di coordinamento. Questa dinamica ha portato all'istituzione della Conferenza universitaria svizzera, alla determinazione di poli nazionali di ricerca, al sussidiamento delle università cantonali in funzione delle prestazioni e alla concessione di contributi federali a progetti di cooperazione.

Il messaggio FRT per gli anni 2004-2007 dovrà appoggiare e rafforzare il processo di riforma in atto. Occorrerà principalmente attuare una riforma sostanziale della

² Art. 63 cpv. 2 e art. 63a cpv. 5 Cost. (avamprogetto). Sull'avamprogetto, cfr. le spiegazioni al sito www.gwf-gsr.ch. La procedura di consultazione si è conclusa il 31 dicembre 2001.

³ Ordinanza del 6 dicembre 1999 sul settore dei Politecnici federali (Ordinanza sul settore dei PF); RS **414.110.3**.

⁴ Legge federale del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali (LSUP); RS **414.71**.

⁵ LF del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale (LFPr); RS **412.10**.

⁶ Messaggio del 25 novembre 1998 sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000-2003, FF **1999** 243 segg.

⁷ Convenzione del 4 dicembre 2000 tra la Confederazione e i Cantoni universitari sulla cooperazione nel settore universitario; RS **414.205**.

⁸ Legge federale dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università (LAU); RS **414.20**.

formazione universitaria (attuazione della Dichiarazione di Bologna per un coordinamento europeo dei cicli di studio), sviluppare nuove forme e tecnologie d'insegnamento, istituire corsi a livello di dottorato e promuovere una maggiore internazionalizzazione delle singole istituzioni mediante una collaborazione più intensa con le principali scuole universitarie straniere. Le convergenze scientifiche tra ingegneria e scienze naturali da un lato e tra ricerca applicata e di base dall'altro qualifica i PF quali partner privilegiati delle università e delle SUP. La cooperazione scientifica e istituzionale tra queste istituzioni costituisce un'assoluta necessità.

Parallelamente è stata avviata una modifica costituzionale con la messa in consultazione di un nuovo articolo costituzionale⁹ che dovrebbe permettere di sancire la collaborazione tra Confederazione e Cantoni nel senso di un federalismo cooperativo. Occorrerà quindi istituire entro il 2007 una nuova base legale mediante l'elaborazione di una legge quadro sul settore universitario. In questo modo il sistema universitario svizzero potrà amalgamarsi in un'unità in cui i PF assumeranno un ruolo importante. Una volta raggiunto tale obiettivo, si potrà eventualmente procedere a una nuova revisione della legge sui PF.

In quest'ottica la revisione parziale della legge sui PF costituisce una tappa necessaria che consentirà ai PF di partecipare attivamente alla trasformazione del paesaggio universitario svizzero e nelle reti internazionali del sapere. In considerazione dei rapidi mutamenti in atto nel settore dell'istruzione superiore e della ricerca, questa revisione assume un carattere d'urgenza e va attuata tempestivamente. Essa non pregiudica i futuri compiti legislativi, poiché non anticipa né il previsto articolo costituzionale, né la sua attuazione e nemmeno la normativa che sostituirà la legge dell'8 ottobre 1999¹⁰ sull'aiuto alle università (LAU) la cui validità è limitata nel tempo.

1.2.1 I PF e il sistema universitario svizzero

Oltre alle profonde trasformazioni del funzionamento della scienza e della ricerca, è stata soprattutto la LAU a imprimere nuovo slancio al sistema universitario svizzero. Questo strumento ha permesso di integrare in un sistema di cooperazione e coordinazione nazionale tutte le scuole universitarie svizzere e quindi anche le istituzioni del settore dei PF. L'aiuto alle università mira a migliorare la cooperazione delle università e a predisporre migliori condizioni per la concorrenza tra le scuole universitarie, ad esempio mediante l'introduzione di un controllo della qualità. L'aumento dell'efficienza, la divisione del lavoro e lo snellimento dei cicli di studio imprimeranno certamente nuovi impulsi al settore universitario in Svizzera. La LAU costituisce la base per la Conferenza universitaria svizzera (CUS), organo comune della Confederazione e dei Cantoni con competenza settoriale per decisioni vincolanti in campo universitario. Tra le competenze della CUS rientra, tra l'altro, l'emanazione di direttive sulla durata normale degli studi, sul riconoscimento di studi svolti e di titoli di studio come pure di direttive sulla valutazione dell'insegnamento e della ricerca¹¹. La CUS formula inoltre raccomandazioni destinate alla Confederazione e ai Cantoni universitari relative alla collaborazione e alla pianificazione plu-

⁹ Art. 63a Cost. (avamprogetto); cfr. nota 2.

¹⁰ RS 414.20; art. 29 cpv. 2.

¹¹ Cfr. in merito le competenze decisionali della CUS elencate nell'art. 6 cpv. 1 lett. a-f della convenzione (vedi nota 7).

riennale¹². Essa ha anche facoltà di accordare sussidi a progetti di cooperazione d'importanza nazionale¹³. La LAU prevede altresì la collaborazione della CUS con gli organi nazionali nel settore delle scuole universitarie professionali¹⁴. Inoltre, la Convenzione del 4 dicembre 2000 tra la Confederazione e i Cantoni universitari attribuisce esplicite competenze alla Conferenza dei rettori delle università svizzere (CRUS), di cui fanno parte anche i presidenti dei PF¹⁵.

La validità delle norme della LAU e dei relativi atti legislativi d'esecuzione non è limitata né dall'attuale legge sui PF né dalla sua revisione. Giusta l'articolo 3 capoverso (non modificato) della legge sui PF, questi ultimi coordinano le loro attività e partecipano agli sforzi nazionali di coordinamento e pianificazione secondo i dettami della legislazione sull'aiuto alle università e sulla ricerca. Questa disposizione è chiara e ha per effetto che, nella misura in cui è applicabile una prescrizione della LAU, questa ha il medesimo rango della legge sui PF; il settore dei PF è quindi vincolato alle decisioni della CUS.

1.3 Oggetti della revisione

Il Consiglio federale intende creare le condizioni affinché le istituzioni dell'istruzione e della ricerca possano svolgere anche in futuro il loro ruolo di forza trainante nel paesaggio universitario. La libertà delle istituzioni di svolgere un'attività creativa e imprenditoriale, di sfruttare commercialmente le conoscenze acquisite, di organizzarsi e di integrarsi nelle reti nazionali e internazionali dev'essere garantita e promossa anche in futuro.

La presente revisione parziale della legge sui PF istituisce le basi legali formali per la gestione del settore dei PF mediante mandato di prestazioni e stanziamento globale di bilancio. Parallelamente, mira a ripartire con maggiore coerenza le competenze tra il nostro Consiglio, il Parlamento, il Dipartimento responsabile (DFI), il Consiglio dei PF e le istituzioni del settore dei PF. Le disposizioni risalenti al 1991 e superate in seguito alle menzionate trasformazioni avvenute in ambito universitario vanno adattate al nuovo contesto. D'altra parte, anche la nuova legge del 24 marzo 2000¹⁶ sul personale federale (LPers) impone modifiche alla legge sui PF. Nel quadro della revisione è stata inoltre verificata la necessità di adattamenti in virtù della LAU¹⁷ e della Convenzione tra la Confederazione e i Cantoni universitari sulla cooperazione nel settore universitario¹⁸.

La presente revisione parziale si limita agli ambiti in cui, sulla scorta dell'evoluzione esposta, si è ravvisata una necessità di rinnovamento. Essa mira a proseguire nell'estensione dell'autonomia avviata con la legge sui PF del 1991 e di garantire anche in futuro la libera iniziativa delle istituzioni del settore dei PF.

¹² Art. 6 cpv. 2 della Convenzione (vedi nota 7).

¹³ Art. 6 cpv. 1 lett. b LAU.

¹⁴ Art. 9 LAU.

¹⁵ Art. 12 della Convenzione (vedi nota 7).

¹⁶ LPers; RS **172.220.1**.

¹⁷ RS **414.20**

¹⁸ RS **414.205**

1.3.1 Autonomia e organizzazione del settore dei PF

Uno dei principali requisiti cui deve adempiere la legge sui PF è di stabilire norme aperte e flessibili affinché i Politecnici e gli istituti di ricerca possano tenere il passo sia con lo sviluppo tecnico e scientifico sia con la concorrenza internazionale.

La libertà accademica, base della creatività scientifica, dev'essere garantita a tutti i livelli (ricercatori, istituti e politecnici) nel rispetto, ovviamente, dei vincoli di legge. La libertà di ricerca presuppone l'autonomia delle istituzioni. L'autonomia va quindi intesa come uno spazio di libertà in cui un'unità amministrativa agisce in modo indipendente e responsabile, segnatamente emanando prescrizioni e adottando decisioni specifiche (competenza di regolamentazione e di decisione). Lo scopo della presente revisione è il rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni. Per svolgere nel migliore dei modi i compiti di insegnamento, ricerca e prestazioni di servizi, il settore dei PF e le sue istituzioni necessitano di una maggiore libertà d'azione. Occorre migliorare i processi decisionali, la flessibilità nella pianificazione e l'efficienza nell'attuazione, nel rispetto della politica scientifica generale stabilita dal Parlamento e dal nostro Consiglio.

Il settore dei PF è già oggi strutturato a due livelli. Esso è costituito da un lato dal settore inteso come insieme superiore delle istituzioni e del Consiglio dei PF («unità amministrativa settore dei PF») e dall'altro dalle singole istituzioni subordinate. Se la legge contiene disposizioni concernenti l'autonomia dei PF¹⁹ e degli istituti di ricerca²⁰, non prevede invece un'analoga disposizione per il settore stesso. Questa lacuna va colmata, poiché il settore dei PF necessita per l'adempimento del mandato di prestazioni²¹ della stessa autonomia nei confronti delle autorità politiche che è riconosciuta alle istituzioni all'interno del settore dei PF. L'estensione di queste due sfere di autonomia e gli obblighi che ne derivano vanno disciplinati dalla legge. Ciò avviene ora con l'articolo 4 e nelle disposizioni relative all'attribuzione delle competenze²². L'articolo 4 precisa inoltre sia l'organizzazione del settore dei PF sia la sua assegnazione al Dipartimento federale dell'interno.

1.3.2 Gestione orientata all'efficacia

L'autonomia nel senso descritto²³ richiede la differenziazione di direzione politica e amministrativa e l'adozione di nuovi strumenti direttivi adeguati a ciascun livello. Il settore dei PF si presta a una gestione orientata all'efficacia (nuova gestione pubblica), caratterizzata dal fatto che, da un lato, le autorità politiche stabiliscono gli obiettivi strategici, gli standard di prestazione e i parametri finanziari («direzione tramite output») e che, dall'altro, l'unità amministrativa così diretta è responsabile dell'erogazione delle prestazioni. Gli strumenti impiegati per il settore dei PF sono un decreto federale approvato dalle Camere federali che stabilisce un limite di spese²⁴ e un mandato di prestazioni affidato dal nostro Consiglio e commisurato a tali

¹⁹ Art. 5 cpv. 1.

²⁰ Art. 21 cpv. 1.

²¹ Cfr. il n. 1.3.2.

²² Cfr. il n. 1.3.3.

²³ Cfr. il n. 1.3.1.

²⁴ Art. 34b.

risorse²⁵. Tali strumenti sono completati dall'indipendenza contabile²⁶ e da un controlling che informa sulla tenuta dei conti²⁷ e sull'adempimento del mandato²⁸. L'azione congiunta di tutti questi elementi è orientata all'aumento dell'efficienza.

Per l'attuazione del mandato di prestazioni il settore dei PF gode di libertà imprenditoriale nel quadro dell'autonomia prevista dalla legge²⁹.

Con la legge sui PF del 1991 sono stati introdotti importanti elementi d'autonomia come le deroghe alle disposizioni della legge federale sulle finanze della Confederazione e alle normative sul personale nonché la partecipazione dei membri dei PF; tali elementi sono ulteriormente sviluppati con la presente revisione parziale. Il modello di gestione orientata all'efficacia è già stato introdotto per via d'ordinanza nel settore dei PF³⁰. Esso ha dato buoni risultati e, in considerazione della sua importanza, deve figurare nella legge.

1.3.3 Modello di gestione, sistema delle competenze

La presente revisione parziale vuole definire con chiarezza la struttura direttiva del settore e stabilire in modo esaustivo il sistema delle competenze. La direzione politica compete al Parlamento e al nostro Consiglio.

Il Parlamento stabilisce con un decreto federale basato sul nostro messaggio sulla promozione della formazione, della ricerca e della tecnologia le condizioni quadro valide per il settore dei PF comprendenti anche le finanze. Per l'attribuzione annuale dei crediti tiene conto delle prestazioni del settore dei PF che a sua volta è sottoposto all'alta sorveglianza del Parlamento.

Le decisioni delle vostre Camere costituiscono la base per il mandato di prestazioni da noi affidato al settore dei PF nel suo insieme. Questo settore è assegnato al Dipartimento federale dell'interno (DFI); esso è l'interlocutore per tutti gli affari del settore dei PF concernenti il Parlamento, il nostro Consiglio o gli altri dipartimenti. Il DFI prepara il mandato di prestazioni e ne verifica l'esecuzione.

Nei confronti delle autorità politiche il settore dei PF forma un'unità. Esso è diretto dal Consiglio dei PF³¹, che funge così da anello di congiunzione tra le autorità politiche e le istituzioni.

Il Consiglio dei PF stabilisce le linee direttrici per l'attività del settore. Una gestione efficace può essere assicurata soltanto se l'organo superiore di direzione ha almeno il compito di:

- stabilire la strategia (obiettivi e mezzi),
- verificare il conseguimento degli obiettivi delle unità subordinate e
- nominare le persone incaricate dell'esecuzione o almeno partecipare in maniera determinante alla loro nomina.

²⁵ Art. 33.

²⁶ Art. 35.

²⁷ Art. 35a.

²⁸ Art. 34a.

²⁹ Art. 4.

³⁰ Vedi art. 14 segg. dell'ordinanza sul settore dei PF; RS 414.110.3.

³¹ Art. 4 cpv. 2

Vari aspetti della delimitazione delle competenze all'interno del settore dei PF va chiarita. L'attuale regime sottopone le istituzioni a limitazioni incompatibili con un'effettiva autonomia. Queste limitazioni sono la conseguenza di un'attribuzione dei compiti strategici e operativi non sempre conforme al principio di sussidiarietà, all'origine dell'impossibilità di avere uno sguardo d'insieme e di difficoltà nella determinazione delle competenze.

La subordinazione delle istituzioni al Consiglio dei PF nella nuova formulazione all'articolo 4 capoverso 3 del disegno di revisione, ossia il vincolo alle sue direttive, sussiste unicamente nella misura dei compiti ad esso attribuiti in virtù della regolamentazione esaustiva secondo l'articolo 25. L'articolo 4 capoverso 4 prevede che gli oggetti che non sono enumerati in tale elenco sono regolati autonomamente dalle istituzioni (competenza generale sussidiaria delle istituzioni).

Il Consiglio dei PF stabilisce gli obiettivi derivanti dal mandato di prestazioni, ma la modalità di conseguimento degli obiettivi è di competenza delle istituzioni. Le istituzioni sono libere per quanto riguarda gli oggetti estranei alle competenze del Consiglio dei PF. Inoltre, entro i limiti degli obiettivi stabiliti dalla legge, le istituzioni possono essere attive nei campi della ricerca, dell'insegnamento e delle prestazioni non menzionate nel mandato. In questo senso la subordinazione delle istituzioni al Consiglio dei PF non contraddice la nozione di autonomia definita negli articoli 5 e 21 capoverso 1.

Il modello di gestione sotteso al progetto di revisione affida al Consiglio dei PF compiti strategici³². Inoltre, quest'ultimo esercita funzioni di sorveglianza e di controllo³³ e stabilisce i membri delle direzioni delle istituzioni³⁴. Per contro, le competenze operative, segnatamente in relazione all'attuazione del mandato di prestazioni, non spettano al Consiglio dei PF bensì, conformemente al principio di sussidiarietà, alle singole istituzioni.

Considerato il ruolo strategico che la revisione attribuisce al Consiglio dei PF, non occorre conferire ad esso o al settore dei PF personalità giuridica. Per contro, occorre che abbiano personalità giuridica come finora le istituzioni del settore dei PF chiamate ad agire autonomamente nei confronti di terzi nell'adempimento dei loro compiti operativi.

La partecipazione dei membri dei PF introdotta con la legge del 1991 ha dato buoni risultati e viene rafforzata nella presente revisione accogliendo in seno al Consiglio dei PF un membro con diritto di voto proposto dalle assemblee delle scuole (vedi n. 1.3.4).

1.3.4 Composizione del Consiglio dei PF

La composizione del Consiglio dei PF, organo superiore del settore, deve assicurare che esso possa svolgere la sua funzione direttiva e assumere le competenze che ne derivano. In tal senso, proponiamo che il Consiglio dei PF sia composto di quattro persone provenienti dalle istituzioni subordinate (ovvero i presidenti dei due PF, il

³² Cfr. art. 25 cpv. 1 lett. a e art. 33a.

³³ Art. 25 cpv. 1 lett. f.

³⁴ Art. 28 cpv. 2.

direttore di un istituto di ricerca e una persona proposta dalle due assemblee delle scuole). Questa soluzione offre il vantaggio di coinvolgere precocemente gli interessati nel processo decisionale e di farli partecipare alle decisioni, le quali, inoltre, potranno essere prese rapidamente, specie in momenti critici. La parziale composizione dell'organo superiore con persone che adempiono compiti direttivi a un livello subordinato non è una novità; si tratta anzi di una prassi corrente nelle grandi imprese dell'economia privata.

Il nuovo Consiglio dei PF comprenderà³⁵:

- il presidente;
- il vicepresidente;
- i due presidenti del PFZ e del PFL;
- un direttore di un istituto di ricerca;
- un membro proposto dalle due assemblee delle scuole;
- cinque altri membri al massimo.

L'autorità di nomina è il Consiglio federale.

Il Consiglio dei PF fa valere i suoi interessi sia nei confronti delle autorità superiori sia nei confronti delle proprie istituzioni. Affinché possa agire in modo indipendente nel rapporto con le istituzioni, dev'essere composto in maggioranza da persone esterne al settore dei PF. Questo imperativo è adempiuto con la nomina di un massimo di cinque membri esterni, oltre alla presidenza.

Con un massimo di undici membri, il Consiglio dei PF ha, in relazione ai suoi compiti, un effettivo ottimale che gli consente ad esempio di istituire commissioni ristrette per esercitare la sorveglianza e svolgere altri compiti.

1.3.5 Trasferimento di tecnologia

Lo sfruttamento economico dei risultati della ricerca e quindi la messa a disposizione di competenze sono della massima importanza per il settore dei PF e per l'economia nazionale svizzera. Pertanto, occorre menzionarli nell'articolo sullo scopo (art. 2 cpv. 1 lett. f). L'utilizzazione a fini non commerciali dei risultati della ricerca è oggetto degli articoli 1 lettera a e 28 della legge del 7 ottobre 1983³⁶ sulla ricerca.

La disposizione proposta non mira in primo luogo al reperimento di altri mezzi finanziari, bensì a favorire il trasferimento delle conoscenze e della tecnologia dalla scienza all'economia. Lo scopo di questo trasferimento è lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi a beneficio dell'intera società; in questo modo, potrà contribuire al mantenere i posti di lavoro esistenti e soprattutto a crearne di nuovi.

Il trasferimento di tecnologia può avvenire tramite diversi canali: per esempio la cessione in licenza di diritti su beni immateriali o la partecipazione a società di sfruttamento di diritto pubblico o privato³⁷.

³⁵ Art. 24.

³⁶ LR; RS **420.1**.

³⁷ Art. 3a.

1.3.6 Personale

La revisione parziale della legge sui PF intende garantire che la regolamentazione della legge del 24 marzo 2000³⁸ sul personale federale (LPers) venga ripresa, in funzione delle necessità, nel settore dei PF³⁹. In particolare, i rapporti di servizio dei docenti sono trasformati da nomine per un periodo amministrativo a contratti d'impiego di durata indeterminata. La regolamentazione nell'ambito della legge sui PF vuole lasciare la possibilità di derogare alle prescrizioni della LPers, in particolare per garantire la competitività a livello internazionale del settore nel reclutamento del corpo insegnante e dei ricercatori.

1.4 Risultati della procedura preliminare

Punto di partenza del processo di revisione è stato l'avamprogetto di un gruppo d'esperti in cui erano direttamente rappresentate le scuole e gli istituti di ricerca del settore dei PF. Nel quadro di una consultazione interna al settore svoltasi tra l'ottobre 2000 e il febbraio 2001 l'avamprogetto è stato ampiamente dibattuto. Il presente disegno tiene conto dei risultati di tali discussioni interne.

La procedura di consultazione esterna sulla revisione parziale della legge sui PF è stata avviata a inizio luglio 2001 ed è durata sino a fine settembre 2001. Oltre ai Governi cantonali, sono stati interpellati i partiti politici, le organizzazioni del settore delle scuole universitarie e delle scienze, le associazioni economiche e padronali nonché le associazioni dei lavoratori. Dei 73 destinatari complessivi, se ne sono espressi 42 di cui 22 Governi cantonali, 5 partiti politici, 6 organizzazioni del settore delle scuole universitarie e delle scienze, 6 associazioni economiche e padronali e un'associazione dei lavoratori. Due Cantoni hanno rinunciato esplicitamente a prendere posizione. Inoltre, si sono espresse 4 associazioni non interpellate, 3 associazioni economiche e padronali e un'associazione dei lavoratori.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione (37 su 46) si è espressa a favore della revisione parziale. In particolare sono stati esplicitamente accolti con favore l'introduzione nella legge della gestione mediante mandato di prestazione e credito globale nonché la maggiore autonomia del settore dei PF e delle singole istituzioni. Largo consenso hanno raccolto anche le nuove regolamentazioni sul trasferimento di tecnologia e sul personale. La proposta di trasferire i beni immobiliari alle istituzioni è stata accolta favorevolmente. Questo aspetto è stato però abbandonato nei successivi adeguamenti, perché le competenze gestionali possono essere affidate alle istituzioni senza bisogno di accordare loro lo statuto di proprietari⁴⁰.

Soltanto cinque partecipanti alla consultazione (i Cantoni di Zurigo, Berna, Basilea Città e Campagna e la Conferenza dei rettori delle università svizzere) hanno espresso un parere negativo. A loro avviso, sarebbe opportuno occuparsi dapprima dell'articolo costituzionale sulle scuole universitarie. Non si è dato seguito a quest'obiezione poiché nel settore dei PF esiste una necessità d'agire immediata. Inoltre il presente progetto di revisione non pregiudica in alcun modo una nuova regolamenta-

³⁸ Lpers; RS 172.220.1.

³⁹ Art. 17; cfr. art. 2 cpv. 1 lett. e Lpers.

⁴⁰ Cfr. commento dell'art. 35b.

zione del sistema universitario svizzero, indubbiamente necessaria a medio termine⁴¹.

Alcuni partecipanti alla consultazione si sono espressi per una migliore integrazione dei PF nel sistema accademico svizzero. Tuttavia, le opinioni riguardo all'attuazione concreta della proposta sono risultate assai divergenti. Altro tema controverso della consultazione è la prevista ripartizione delle competenze nel settore dei PF. La separazione del livello strategico e di quello operativo tra il Consiglio dei PF e le istituzioni è parsa a diversi partecipanti alla consultazione troppo poco netta. Inoltre è stata sollevata la questione della personalità giuridica del settore dei PF. Alcuni partiti politici hanno chiesto che il mandato di prestazioni sia sottoposto al Parlamento per approvazione. Una siffatta misura tuttavia non s'impone, poiché nella presente proposta le possibilità di controllo e orientamento da parte del Parlamento sono salvaguardate altrimenti (decreto federale sul settore dei PF, stanziamento annuale del credito, alta vigilanza, vedi il n. 1.3.3).

Il rapporto sulla procedura di consultazione e le singole prese di posizione possono essere consultati al sito www.gwf-gsr.ch.

1.5 Stralcio di interventi parlamentari

I seguenti interventi parlamentari possono essere tolti di ruolo:

99.3170 Postulato Onken Statuto autonomo dei PF. Basi legali necessarie	La revisione parziale soddisfa le richieste del postulato.
01.3109 Postulato Widmer Consiglio dei Politecnici. Valutazione delle attività	L'articolo 34a tiene conto di quanto chiesto nel postulato.
00.3755 Postulat Haering Valutazione dei centri di ricerca dei PF	L'articolo 34a tiene conto di quanto chiesto postulato.

Una prima valutazione dell'adempimento del mandato di prestazioni è in corso (art. 34a). Il gruppo di esperti esterni a cui è stato affidato questo compito risponderà alle domande poste nei postulati 00.3109 e 00.3755. I risultati saranno resi noti in occasione del dibattito parlamentare sulla presente revisione.

Due altri interventi parlamentari non possono essere tolti di ruolo dato che non sono ancora stati trattati in seno alla relativa Camera:

00.3276 Mozione Neiryneck Consiglio di amministrazione del Consiglio dei PF	Gli articoli 24 e 25 contengono una controproposta.
00.3693 Mozione Keller Consiglio dei PF. Un posto a un esperto in costruzioni	L'articolo 24 contiene una controproposta.

⁴¹ Cfr. il n. 1.2.

2

Parte speciale

2.1

Disposizioni generali (Capitolo 1)

Art. 1 Campo d'applicazione

Il testo attualmente in vigore menziona, nella *lettera c*, «gli istituti di ricerca annessi ai PF». L'espressione suggerisce un rapporto di dipendenza degli istituti di ricerca. Il presente disegno dice più semplicemente «gli istituti di ricerca», che compaiono quindi come istituzioni a pieno diritto del settore dei PF, anche a livello di dettato legislativo.

Art. 2 Scopo

Le pubbliche relazioni assumono sempre maggiore importanza e le istituzioni svolgono questo compito da molto tempo (per mezzo di resoconti inviati ai giornali, siti Internet, conferenze ecc.) informando sulle priorità e sui risultati della loro attività. È pertanto giustificato citare espressamente nel testo della legge questo genere di lavoro (*cpv. 1 lett. e*). L'enunciato scelto comprende sia l'informazione destinata al grande pubblico sia l'organizzazione di dibattiti pubblici su problematiche scientifiche importanti per l'intera società.

Per quanto concerne lo sfruttamento economico dei risultati delle ricerche (*lett. f*), si rimanda al numero 1.3.5. e al commento all'articolo 3a.

Art. 3 Collaborazione e coordinamento

L'articolo 3 riprende, senza modificarlo, il testo vigente. La collaborazione dei Politecnici federali con le università cantonali è stata commentata in precedenza⁴². Nel frattempo è certo che le decisioni prese dalla CUS e dagli organi che ne dipendono (p. es. l'organo indipendente di accreditamento e di garanzia della qualità) vincolano anche le istituzioni del settore dei PF.

Occorre tuttavia aggiungere che, da quando è stata emanata la legge sui PF nel 1991, il sistema universitario svizzero ha subito un profondo mutamento con l'istituzione delle scuole universitarie professionali (SUP)⁴³. Il Consiglio dei PF sostiene la stretta cooperazione tra l'intero settore dei PF e le scuole universitarie professionali. Il Consiglio dei PF e il Consiglio svizzero delle SUP hanno firmato il 17 settembre 1998 una dichiarazione congiunta che disciplina segnatamente le modalità di passaggio da una categoria di scuola all'altra; l'articolo 16 del presente disegno di legge ne tiene debitamente conto. La collaborazione con tutte le altre università svizzere è coperta dal tenore attuale dell'articolo 3 capoverso 1 e non è quindi necessario effettuare nessuna modifica del testo di legge.

⁴² Cfr. n. 1.2.

⁴³ Approvazione della LSUP; RS 414.71.

Art. 3a Partecipazione ad imprese

È necessario istituire una base legale affinché i PF e gli istituti di ricerca possano partecipare a persone giuridiche del diritto pubblico e privato al fine di sfruttare i diritti immateriali⁴⁴.

Una volta acquisite delle partecipazioni, le istituzioni devono muoversi nei limiti dei loro compiti stabiliti dalla legge e rispettare gli obiettivi loro assegnati nell'articolo 2 capoverso 1. In questo modo è chiaro che si tratta unicamente di partecipazioni strategiche, che non provengono da un interesse puramente finanziario e che fanno parte del «patrimonio amministrativo» dell'istituzione. I dettagli dell'acquisizione e della conservazione di tali partecipazioni devono essere disciplinati in un'ordinanza sulle finanze emanata dal consiglio dei PF e approvata dal nostro Consiglio⁴⁵. La formulazione proposta, piuttosto restrittiva, limita la possibilità di partecipare a una società privata al solo scopo di sfruttare i diritti immateriali e intende impedire distorsioni della concorrenza.

Questa disposizione consente ai PF e agli istituti di ricerca di ricevere come contropartita titoli di proprietà di imprese di nuova costituzione. Nella pratica si tratterà soprattutto di opzioni su azioni. Per le giovani imprese si tratta di un aiuto iniziale in quanto non saranno costrette a pagare i diritti immateriali ceduti loro dai PF e dagli istituti di ricerca ricorrendo a liquidità che verrebbero loro a mancare per finanziare il proprio sviluppo.

Art. 4 Organizzazione e autonomia del settore dei PF

Il settore dei PF si presenta alle autorità federali o al Dipartimento competente (DFI) come un'unità⁴⁶. Per prendere in considerazione la legislazione sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione che definisce i PF, gli istituti di ricerca e il Consiglio dei PF «unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata»⁴⁷, non si dovrebbe più parlare di «subordinazione», bensì di «assegnazione»⁴⁸ del settore dei PF al DFI (*cpv. 1*). Questo mostra che il settore dei PF, dal punto di vista organizzativo, è esterno all'Amministrazione centrale della Confederazione. Indipendente nel proprio settore, esso emana in modo autonomo i disciplinamenti necessari. Il potere di emanare testi normativi può derivare dalla legge stessa (p. es. art. 13 cpv. 2) o da una delega del nostro Consiglio (art. 39 cpv. 2).

Il Consiglio dei PF è l'autorità superiore del settore dei PF. Questa funzione dev'essere menzionata nel *capoverso 2*, ossia nella disposizione che disciplina l'organizzazione del settore dei PF.

I *capoversi 3 e 4* sono il fulcro del progetto di revisione. Si rimanda al commento del numero 1.3.3.

⁴⁴ Art. 2 cpv. 1 lett. f.

⁴⁵ Art. 35 cpv. 2.

⁴⁶ Cfr. il n. 1.3.3.

⁴⁷ V. l'allegato dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione 1998 (OLOGA; RS **172.010.1**).

⁴⁸ V. art. 8 cpv. 1 OLOGA.

2.2 Politecnici federali (Capitolo 2)

2.2.1 Statuto e compiti dei PF

Art. 5 Autonomia

L'attuale *articolo 5 capoverso 4* è poco preciso. La disposizione ha causato difficoltà e conflitti fra il Consiglio dei PF e le istituzioni, in quanto la linea di delimitazione fra pianificazione a lungo termine e coordinamento da un lato e i problemi operativi dall'altro non vi è definita. Il chiarimento necessario è ora apportato grazie all'articolo 4 capoversi 3 e 4, cosicché l'articolo 5 capoverso 4 può essere abrogato.

Visto che i due politecnici svolgono compiti uguali o simili in numerosi ambiti, occorre coordinarne le attività. Si tratta in primo luogo di evitare doppie strutture laddove un coordinamento s'impone per ragioni scientifiche o di spesa. Nello stesso tempo, il coordinamento non deve essere spinto al punto di impedire una sana emulazione. La cooperazione dev'essere disciplinata da entrambi i politecnici, conformemente all'articolo 3 capoverso 3, nell'ambito della loro autonomia. Nel caso in cui i due PF non riuscissero a coordinare sufficientemente la loro attività, il nostro Consiglio ha la facoltà di procedere alle correzioni necessarie modificando adeguatamente il mandato di prestazioni. Inoltre, il Consiglio dei PF può intervenire per mezzo della sua competenza strategica⁴⁹, nell'ambito della sua attività di sorveglianza⁵⁰ e nella realizzazione del mandato di prestazioni⁵¹.

Per quanto riguarda il coordinamento e la pianificazione nell'ambito della cooperazione universitaria a livello nazionale, alcune regole sono ora stabilite nella LAU⁵² e negli strumenti che ad essa fanno riferimento⁵³. Queste disposizioni assoggettano agli imperativi del coordinamento nazionale tanto i PF quanto le università cantonali (v. in proposito il n. 1.2.1).

Art. 8 Insegnamento

L'ammissione ai PF è disciplinata nell'articolo 16 e precisata nelle relative ordinanze di ammissione⁵⁴. L'attuale indicazione contenuta nella *lettera a*, secondo cui il programma di insegnamento deve completare i programmi delle scuole medie superiori, risulta pertanto superflua. Inoltre essa non è abbastanza ampia in quanto possono essere ammessi anche studenti che hanno seguito altri cicli di formazione (p. es. in possesso del diploma di una scuola universitaria professionale).

A livello internazionale (Dichiarazione di Bologna) si registra la tendenza a offrire anche cicli di formazione il cui obiettivo primario non è quello di conferire la capacità all'esercizio di una professione; un livello intermedio (p. es. *bachelor*) deve sfociare anche nell'ottenimento di un attestato. Per poter considerare nel modo dovuto tali tendenze si propone una formazione aperta che, oltre al diploma, prevede altri titoli. Nell'articolo 19 occorre disciplinare quali titoli potranno essere conferiti. Una

⁴⁹ Art. 25 cpv. 1 lett. a.

⁵⁰ Art. 25 cpv. 1 lett. f.

⁵¹ Art. 33a.

⁵² Art. 5 cpv. 1 LAU.

⁵³ Concordato del 9 dicembre 1999 e convenzione di cooperazione (v. nota 7).

⁵⁴ Ordinanza dell'8 maggio 1995 sull'ammissione al Politecnico federale di Losanna; RS 414.110.422.3; Ordinanza del 28 maggio 1986 d'ammissione al PFZ; RS 414.131.51.

legislazione speciale può determinare quali titoli accademici autorizzino all'esercizio di una professione⁵⁵.

Il *capoverso 2* tiene conto del fatto che la qualità dell'insegnamento nei PF aumenta in proporzione all'esperienza dei docenti nel campo della ricerca indirizzando gli studenti al pensiero e alla ricerca scientifici. È proprio la notevole importanza del legame fra l'insegnamento e la ricerca – il fatto di avviare la prima possibile gli studenti verso la ricerca più avanzata – che contraddistingue i PF da istituti di formazione in cui la ricerca assume un ruolo meno importante.

Art. 10a Garanzia della qualità

La garanzia della qualità e la valutazione dell'insegnamento e della ricerca sono un compito dei PF (e degli istituti di ricerca⁵⁶). Rappresentano un processo permanente e sono determinanti per il raggiungimento dei vari obiettivi⁵⁷ e per la pianificazione dei periodi di prestazione. Consentono, inoltre, di effettuare confronti a livello nazionale e internazionale. È quindi giustificato menzionare espressamente questo importante compito subito dopo i campi di attività fondamentali dei PF⁵⁸ (*cpv. 1*). La garanzia della qualità comprende la valutazione dei membri del corpo insegnante⁵⁹.

Questa disposizione conferma l'obbligo che incombe al settore dei PF, secondo l'articolo 7 capoverso 1 LAU, di assicurare e promuovere la qualità dell'insegnamento e della ricerca. Gli standard da rispettare nell'accREDITAMENTO degli istituti (PF compresi) e dei cicli di studio sono stabiliti da un organo indipendente (Organo di accREDITAMENTO e di garanzia della qualità), che definisce i requisiti connessi alla garanzia della qualità a destinazione della CUS ed esamina regolarmente se sono stati soddisfatti⁶⁰. In via di principio questo organo non procede direttamente alle valutazioni, che incombono piuttosto ai politecnici.

Il dovere di informarsi periodicamente previsto nel *capoverso 2* consente al Consiglio dei PF di adempiere segnatamente il suo compito di sorveglianza⁶¹.

Art. 11 Servizi sociali e culturali

Per far sì che il personale sia motivato, occorre che riesca a conciliare vita familiare e carriera professionale. Gli asili nido e gli altri servizi per la custodia dei bambini assumono un ruolo molto importante in tal senso ed è per questo che figurano nella legge (*cpv. 1*).

Le attività sportive sono una componente importante in tutte le università svizzere e riscuotono un notevole successo in seno ai due PF. Si tratta di una considerazione che deve riflettersi nella legge (*cpv. 3*) concretizzando d'altronde l'articolo 68 capoverso 1 Cost. che impone alla Confederazione di incoraggiare lo sport.

⁵⁵ V. p. es. medici, dentisti, veterinari e farmacisti ai sensi della legge federale del 19 dicembre 1877 sul libero esercizio delle arti salutari nella Confederazione Svizzera (RS 811.11).

⁵⁶ Art. 23.

⁵⁷ Cfr. art. 33 cpv. 4 e 34a.

⁵⁸ Art. 8 (insegnamento), 9 (ricerca) e 10 (prestazioni).

⁵⁹ Cfr. il commento dell'art. 14 cpv. 3.

⁶⁰ Art. 7 cpv. 2 lett. a LAU.

⁶¹ Art. 25 cpv. 1 lett. f.

Art. 12 Lingue

L'inglese è diventato la lingua franca nel campo della ricerca e, di conseguenza, aumenta d'importanza nell'insegnamento nei politecnici; il suo impiego incoraggia la mobilità e la cooperazione internazionale. La legge riconosce questo dato di fatto⁶². La disposizione proposta, tuttavia, non impedisce all'organo preposto alle nomine di imporre a docenti di lingua inglese – in base al regolamento o al contratto d'impiego – di imparare una delle altre tre lingue enumerate per usarla nell'insegnamento. L'autorizzazione specifica della direzione della scuola di cui al capoverso 2, quindi, non è più necessaria.

2.2.2 Membri dei PF e relative attività

Art. 13 Definizione

Nel *capoverso 1* (come pure negli art. 14 cpv. 5 e 20 cpv. 1) viene introdotta la funzione di «*maître d'enseignement et de recherche*», creando così la base legale per la funzione introdotta nell'ordinanza del 16 novembre 1983⁶³ sul corpo insegnante dei politecnici federali⁶⁴.

Il disciplinamento attuale secondo cui il nostro Consiglio può istituire altre categorie di docenti non è conforme all'organizzazione del settore. È in contraddizione, inoltre, con il diritto del settore dei PF all'autonomia⁶⁵. Per questa ragione, quindi, il *capoverso 2* attribuisce tale competenza al Consiglio dei PF.

Un'osservazione riguardante la versione francese: nel Politecnico di Losanna si usa chiamare i professori straordinari «*professeurs associés*» piuttosto che «*professeurs extraordinaires*». La versione francese del testo di legge deve tenerne conto, ma si tratta della stessa categoria di docenti.

Art. 14 Docenti

Il Consiglio dei PF assume il ruolo di datore di lavoro⁶⁶ e nomina i professori ordinari e straordinari (*cpv. 2*). A causa del necessario adattamento alla legge sul personale federale, la procedura di nomina e di rinnovo per un periodo amministrativo determinato decade. I professori saranno quindi assunti sulla base di un contratto di diritto pubblico. Il disciplinamento proposto, secondo cui i professori ordinari e straordinari continueranno a essere assunti dal Consiglio dei PF, corrisponde al desiderio di entrambi i PF. Il politecnico interessato, tuttavia, effettua esso stesso la selezione e sottopone la sua proposta d'impiego al Consiglio dei PF. Il datore di lavoro (o la direzione del politecnico cui tale potere sia stato delegato) potrà porre fine

⁶² V. anche l'ammissione dell'inglese nelle SUP secondo l'art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza dell'11 settembre 1996 sulle SUP (RS **414.711**).

⁶³ RS **414.142**; art. 2a.

⁶⁴ L'art. 2a dell'ordinanza sul corpo insegnante dei PF dà la seguente definizione: «Può essere impiegato come *maître d'enseignement et de recherche* qualsiasi titolare di un diploma di una scuola universitaria o titolo giudicato equivalente, che abbia dimostrato la sua attitudine a dirigere lavori di alto livello scientifico o abbia fornito la prova di qualità pedagogiche eccezionali».

⁶⁵ Art. 4 cpv. 1 secondo periodo.

⁶⁶ V. commento dell'art. 17 cpv. 2.

al rapporto di lavoro contro la volontà dell'interessato soltanto per i motivi precisi enumerati nella LPers (e da precisare nell'ordinanza sul corpo insegnante)⁶⁷.

La valutazione in merito alla qualità delle prestazioni dei professori è un compito permanente dei PF. Essa avviene a vari livelli, in particolare nell'ambito della garanzia della qualità⁶⁸, avvalendosi anche della partecipazione di studenti ed esperti esterni. Il Consiglio dei PF è informato periodicamente sui risultati dell'esame di qualità anche per quel che riguarda le prestazioni dei professori⁶⁹; il *capoverso 3* diviene quindi obsoleto. Inoltre, se dovesse constatare mancanze, il Consiglio dei PF dispone delle competenze necessarie per prendere le misure adeguate in materia di diritto del personale.

La nomina di professori-assistenti per una durata limitata risponde alla stessa ragione d'essere di questo tipo di docenti. È proprio per questo che – contrariamente a quanto detto per i professori ordinari e straordinari (cfr. cpv. 2) – occorre mantenerne la nomina per una durata limitata con un'unica possibilità di rinnovo (cpv. 4). Si sottolinea in tal modo il carattere transitorio del posto di professore-assistente nell'ambito della promozione delle giovani leve accademiche. Il nuovo testo modificato che prevede un mandato della durata massima di due volte quattro anni, è compatibile con il modello di promozione delle giovani leve in uso negli Stati Uniti (il cosiddetto *Tenure Track*, che consente al professore-assistente di aspirare a un posto a durata indeterminata, sempreché il suo lavoro sia soddisfacente e risponda a determinati requisiti).

Dato che il rapporto di lavoro con i professori-assistenti è limitato nel tempo, deve essere disciplinato con maggiore chiarezza per quel che riguarda la disdetta del rapporto di servizio. In virtù dell'articolo 11 della legge sul personale federale, la disdetta del rapporto di lavoro di durata determinata può avvenire soltanto per giusti motivi. Non è possibile una disdetta ordinaria, contrariamente a quanto avviene per l'impiego a tempo indeterminato. Non sarà pertanto possibile disdire ordinariamente i contratti dei professori-assistenti, contrariamente a quanto avviene per i professori ordinari e straordinari, che di regola hanno un contratto a tempo indeterminato. Il principio della parità di trattamento impone quindi di prevedere una possibilità di disdire tali contratti secondo la procedura ordinaria.

Art. 15 Assistenti

Per l'impiego di collaboratori scientifici non valgono disposizioni particolari; questa categoria di personale è pertanto assoggettata alle regole generali da emanare in base all'articolo 17 capoverso 2. Il *capoverso 2* diviene quindi obsoleto.

La versione attuale del *capoverso 3* parla di «condizioni d'ammissione» per i candidati al dottorato. Esse sono ora disciplinate dall'articolo 16 capoverso 2 lettera b.

Art. 16 Condizioni d'ammissione

Il disciplinamento del *capoverso 1 lettere a-d* concerne l'accesso al primo semestre. La *lettera a* si riferisce soltanto agli attestati ginnasiali di maturità; la maturità professionale è esclusa. La dichiarazione comune del 17 settembre 1998 del Consiglio

⁶⁷ V. commento dell'art. 17 cpv. 2.

⁶⁸ Art. 10a.

⁶⁹ Art. 10a cpv. 2.

dei PF e del Consiglio delle scuole universitarie professionali della CDPE prevede che i titolari di un diploma rilasciato da una scuola universitaria professionale siano ammessi al primo semestre senza bisogno di sostenere l'esame; la *lettera c* iscrive questa regola nella legge.

Nella formulazione attuale della *lettera b* la direzione della scuola non ha praticamente alcuna possibilità di stabilire criteri propri riguardo ai diplomi finali di scuole secondarie straniere da considerare equivalenti a una maturità svizzera o del Liechtenstein. Questo potrebbe avere come conseguenza che i diplomati di scuole secondarie straniere che non potessero accedere agli studi nel loro Paese a causa del numerus clausus, potrebbero ottenere per via legale l'accesso in un PF. Per evitarlo, le direzioni dei politecnici devono avere la competenza di fissare criteri di riconoscimento di altri diplomi, in particolare stranieri.

L'accesso ai semestri superiori (*cpv. 2*), per esempio sulla base di un diploma di una scuola universitaria professionale o di un diploma di un'università straniera, dev'essere trattato separatamente. La formulazione della *lettera a* si riferisce segnatamente alla dichiarazione comune summenzionata, che prevede un'ammissione facilitata a un semestre superiore per i titolari di un diploma SUP svizzero in un settore corrispondente.

Naturalmente gli impegni assunti dalla Svizzera con trattati internazionali e decisioni della CUS in questo ambito dovranno essere rispettati; tali impegni derivano soprattutto dalla partecipazione agli sforzi di armonizzazione a livello europeo (Dichiarazione di Bologna).

Art. 17 Rapporti di lavoro

Il settore dei PF è un'unità amministrativa decentrata dell'Amministrazione federale conformemente all'articolo 2 capoverso 3 della legge del 21 marzo 1997⁷⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Il suo personale è quindi sottoposto in linea di principio alla legge del 24 marzo 2000⁷¹ sul personale federale (LPers) e alla legge federale del 23 giugno 2000⁷² sulla Cassa pensioni della Confederazione.

Le condizioni d'impiego e la previdenza professionale per le funzioni superiori a tempo pieno nel settore dei PF sono disciplinate dal nostro Consiglio nell'ambito della legislazione sul personale federale e sulla previdenza professionale. Il *capoverso 1* costituisce semplicemente un'attribuzione di competenze e non rappresenta una norma giuridica speciale dal profilo materiale. La nuova formulazione sostituisce la disposizione precedente che, per il suo carattere troppo vago, poneva problemi di diritto costituzionale. Il *capoverso 1* ci attribuisce la competenza di disciplinare i dettagli delle condizioni d'impiego⁷³.

L'articolo 3 capoverso 2 LPers autorizza il nostro Consiglio a delegare al settore dei PF il ruolo di datore di lavoro, come già previsto dall'ordinanza 20 dicembre 2000⁷⁴

⁷⁰ RS 172.010

⁷¹ Cfr. art. 2 cpv. 1 lett. e LPers.

⁷² RS 172.222.0; cfr. *ibid.* art. 1 cpv. 1 lett. d.

⁷³ Cfr. art. 2 e segg. dell'ordinanza sul settore dei PF; RS 414.110.3.

⁷⁴ RS 172.220.11

quadro relativa alla LPers del e in sintonia con la volontà di conferire una certa autonomia a questo settore.

Il Consiglio dei PF deve dunque emanare le disposizioni d'esecuzione relative al suo personale⁷⁵ e assumere le altre competenze attribuite ai datori di lavoro dalla LPers e dall'ordinanza quadro LPers. Va notato a questo proposito che l'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza quadro LPers prevede che il Consiglio dei PF emani per il personale del settore dei PF le disposizioni d'esecuzione che stabiliscono gli standard minimi necessari in materia sociale e di diritto del lavoro. Esso può delegare il disciplinamento delle questioni di dettaglio alle direzioni dei PF e agli istituti di ricerca.

La prescrizione che sancisce la conformità alla legge sul personale federale comporta, in particolare per i professori ordinari e straordinari, il passaggio dal contratto d'assunzione basato su un periodo amministrativo al contratto d'impiego di durata indeterminata con possibilità di disdetta.

Per impedire deroghe senza sufficienti motivi alle prescrizioni legali sul personale dell'amministrazione generale della Confederazione (LPers), l'articolo 2 capoverso 3 dell'ordinanza quadro relativa alla legge sul personale federale fa salva l'approvazione da parte del nostro Consiglio. Il regolamento che adotterà il Consiglio dei PF può tenere conto delle particolari esigenze di diritto del personale per il settore dei PF. Inoltre si possono trovare soluzioni che garantiscano la competitività internazionale del settore dei PF nel reclutamento all'estero di docenti altamente qualificati.

Una deroga alle disposizioni della LPers è prevista dall'articolo 14 capoverso 4 secondo periodo con la possibilità di disdetta dei rapporti di lavoro da parte dei professori-assistenti.

Art. 18 Pubblicazioni scientifiche

L'attuale testo prevede unicamente che nelle pubblicazioni figurino tutti i membri dei PF che vi hanno collaborato sul piano scientifico. Questa disposizione risulta troppo restrittiva. Occorre infatti citare tutte le persone che hanno fornito un contributo scientifico e quindi non solo i membri dei PF.

Art. 19 Titoli accademici, *venia legendi* e certificati

Il Consiglio dei PF ha deciso di introdurre nei PF curricula di studi a due cicli. In tal modo si vuole alleggerire la formazione di base (6 semestri) e rafforzare la specializzazione orientata verso la ricerca (3 semestri). Vi sono così i presupposti formali per poter conferire i titoli di *bachelor* e *master* conformemente al modello di Bologna. Si vuole quindi agevolare e incentivare la mobilità nazionale e internazionale degli studenti.

⁷⁵ Cfr. ordinanza del 15 marzo 2001 sul personale del settore dei PF; RS 172.220.113.

2.3

Istituti di ricerca (Capitolo 3)

Art. 22 Istituzione e soppressione

L'Assemblea federale emana norme di diritto sotto forma di legge federale od ordinanza⁷⁶; quest'ultima appare la forma più adeguata per istituire o sopprimere un istituto di ricerca. La competenza del Parlamento risulta anche dall'articolo 16 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla ricerca (LR; RS 420.1), fermo restando che anche questa disposizione dev'essere adeguata alla nuova Costituzione federale⁷⁷.

2.4

Organizzazione (Capitolo 4)

2.4.1

Consiglio dei PF

Art. 24 Composizione

Secondo il diritto vigente, i rappresentanti delle istituzioni che siedono nel Consiglio dei PF non hanno diritto di voto. Questo fatto ha provocato notevoli difficoltà di esecuzione. In passato si è visto che diverse decisioni del Consiglio dei PF non erano state comprese dalle istituzioni creando tensioni nelle relazioni tra di esse e il Consiglio dei PF. Le istituzioni dovranno essere coinvolte nel processo decisionale strategico del Consiglio dei PF. Accordando ai presidenti dei PF (*cpv. 2*) e a un direttore di un istituto di ricerca (*cpv. 1 lett. c*) un seggio nel Consiglio dei PF, l'unità del settore dei PF risulta rafforzata. Se ciascun istituto di ricerca potesse avere un rappresentante nel Consiglio dei PF, si verrebbe a creare uno squilibrio rispetto ai politecnici. Appare quindi una soluzione adeguata la rappresentanza di uno dei quattro direttori degli istituti di ricerca, che sceglieranno insieme la persona da proporre al nostro Consiglio.

Il presidente dovrà in futuro esercitare la sua carica a tempo pieno. La funzione attuale di delegato a tempo pieno può quindi essere soppressa.

L'attuale disciplinamento, secondo cui due rappresentanti delle assemblee di scuola sono invitati alle sedute del Consiglio disponendo tuttavia unicamente di un voto consultivo (*cpv. 2*), non si è dimostrato valido. Tutti i membri del Consiglio devono avere pari diritti e pari doveri. Proponiamo pertanto che le assemblee delle scuole possano indicarci una persona da nominare nel Consiglio dei PF quale membro a pieno titolo (*lett. d*).

Per evitare che il Consiglio dei PF sia semplicemente un organismo composto di rappresentanti delle istituzioni e garantire contemporaneamente che nuove idee confluiscono dall'esterno verso il settore dei PF, occorre attribuire al nostro Consiglio il diritto di nominare fino a cinque membri supplementari (*lett. e*). Queste persone esterne, che come i presidenti e vicepresidenti sono indipendenti, ben si prestano inoltre per assumere il ruolo di mediatori in caso di conflitti fra i rappresentanti delle istituzioni.

⁷⁶ Art. 163 cpv. 1 Cost.

⁷⁷ Cfr. art. 40 n. 2.

Il Consiglio dei PF è libero di organizzare il suo lavoro come meglio crede. Il capoverso 3 prevede la possibilità di istituire comitati allo scopo di delegare alcune funzioni di direzione e controllo a piccoli gruppi di membri del Consiglio. Ad esempio, la nomina in seno al Consiglio dei PF di persone indipendenti permette di istituire un comitato a cui possa essere delegata la sorveglianza sulle istituzioni conformemente all'articolo 25 capoverso 1 lettera f. I dettagli saranno disciplinati nel regolamento interno⁷⁸.

Art. 25 Compiti

Questa disposizione enumera in maniera esaustiva le competenze del Consiglio dei PF. Insieme all'articolo 4 capoverso 4, secondo cui le istituzioni sono competenti per tutti gli affari non espressamente attribuiti al Consiglio dei PF, vi è quindi un ordinamento delle competenze senza lacune per tutto il settore dei PF⁷⁹.

Quale autorità superiore dell'unità amministrativa autonoma «settore dei PF»⁸⁰, il Consiglio dei PF ha l'obbligo di definire nell'ambito del mandato di prestazioni la strategia per tutto il settore (*cpv. 1 lett. a*), dal momento che proprio la competenza in materia strategica (oltre alla sorveglianza, *lett. f*) rientra nei compiti principali di ogni organo direttivo. La formulazione proposta chiarisce anche che il Consiglio dei PF non deve occuparsi in linea di massima di affari operativi, tranne nel caso in cui la legge lo autorizzi e lo obblighi a farlo in via eccezionale⁸¹. Si tratta infatti di settori nei quali l'esperienza ha dimostrato che è opportuno scostarsi dal principio generale.

L'idea di direzione strategica assume importanza nell'esecuzione del mandato di prestazioni per il fatto che spetta al Consiglio dei PF definire gli obiettivi. Le strategie per raggiungerli saranno poi decise unicamente dalle istituzioni. I dettagli relativi all'adempimento del mandato di prestazioni (delimitazione delle competenze fra Consiglio dei PF/istituzioni, ripartizione del contributo della Confederazione, sorveglianza, rapporto) saranno disciplinati negli articoli 33 e seguenti.

Il controlling deve riguardare tutti i livelli del settore (*lett. c*). Appare appropriato che il Consiglio dei PF, quale organo superiore, disciplini a livello di ordinanza l'esecuzione dei provvedimenti. L'emanazione di norme generali astratte per questo settore non può essere affidata alle istituzioni. Inoltre, al Consiglio dei PF, al quale secondo l'articolo 33a spetta la ripartizione dei contributi della Confederazione, dev'essere attribuita la competenza di eseguire un proprio controlling.

Si giustifica di attribuire completamente alle scuole, al livello adeguato, la competenza di emanare direttive riguardanti gli studi e di abrogare quindi l'attuale lettera c.

Le scuole devono, entro i limiti della legge e del mandato di prestazioni, essere poste nella condizione di definire la propria organizzazione in maniera per quanto possibile autonoma. Anche questo fa parte dell'autonomia. Pertanto, devono avere il

⁷⁸ Art. 25 cpv. 1 lett. g.

⁷⁹ Cfr. anche n. 1.3.3.

⁸⁰ Cfr. in proposito art. 4 cpv. 1.

⁸¹ Esempio : nomina dei professori, art. 14 cpv. 2 e 4 ; coordinamento dell'utilizzazione degli immobili, art. 35b cpv. 2.

diritto di istituire o sopprimere autonomamente unità d'insegnamento e di ricerca (abrogazione della lett. d vigente).

Quale autorità superiore rispetto alle istituzioni, il Consiglio dei PF deve assumere determinate funzioni di sorveglianza (*lett. f*). Con la proposta secondo cui al Consiglio dei PF debbano appartenere anche rappresentanti delle istituzioni, questo compito subisce una modifica essenziale rispetto all'attuale descrizione. D'ora in poi la sorveglianza sarà limitata alla cosiddetta sorveglianza sull'insieme (*Verbandaufsicht*). Il Consiglio dei PF non potrà quindi emanare direttive in materie che rientrano nel settore autonomo delle istituzioni. Per contro esso dovrà pronunciarsi sulle denunce⁸² contro le istituzioni. Nel trattare simili casi in cui le istituzioni sono direttamente interessate, i rappresentanti di queste ultime devono ricusarsi; il resto sarà disciplinato nel regolamento interno (*lett. g*).

Il Consiglio dei PF non necessita di una competenza generale di coordinamento (attuale *lett. g*), poiché può operare a titolo di coordinatore nel momento in cui definisce la strategia nell'ambito del mandato di prestazioni (*lett. a*). Inoltre, i PF sono obbligati a coordinare le loro attività conformemente all'articolo 3 capoverso 3.

Le competenze e i compiti del Consiglio dei PF sono ora enumerati in maniera esauritiva nella legge⁸³. Figurano nell'elenco dell'articolo 25 o in disposizioni distinte, a cui la *lettera h* rinvia esplicitamente⁸⁴.

Art. 26 Presidente del Consiglio dei PF

La funzione di delegato del Consiglio dei PF è soppressa e viene ora assunta dal presidente del Consiglio dei PF⁸⁵. Occorre quindi abrogare l'attuale capoverso 2.

Il presidente del Consiglio dei PF rappresenta il settore dei PF verso l'esterno e non più soltanto il Consiglio dei PF come nella versione attualmente in vigore. Questa rappresentanza deriva dalla sua stessa funzione e non dev'essere menzionata esplicitamente nella legge. Il compito della rappresentanza del settore, invece, attribuita ora alla presidenza, – per esempio in occasione di ricevimenti ufficiali o di eventi rappresentativi a livello nazionale – dev'essere inserita nel testo attuale. Quanto ai presidenti delle scuole e ai direttori degli istituti di ricerca, rappresentano le rispettive istituzioni verso l'esterno.

Art. 26a Comitato consultivo

Se necessita di una consulenza su questioni specifiche, il Consiglio dei PF può avvalersi di un comitato consultivo, in particolare di un comitato scientifico. A quest'ultimo potrebbero segnatamente essere affidati compiti legati alla valutazione dell'insegnamento e della ricerca. Se del caso, sarebbe auspicabile nominare in seno al comitato consultivo anche rappresentanti dell'economia.

⁸² Art. 71 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021).

⁸³ Art. 4 cpv. 4.

⁸⁴ Cfr. art. 14 cpv. 2 e 4; 19 cpv. 2; 20 cpv. 1; 24 cpv. 3; 27 cpv. 2 e 3; 28 cpv. 2 e 3; 31 cpv. 5; 32 cpv. 4; 33 cpv. 3, 33a; 34; 35 cpv. 1 e 2; 35a cpv. 1 e 2; 35b cpv. 2; 36 cpv. 4; 37a cpv. 1 e 5; 40a; 40e cpv. 1.

⁸⁵ Cfr. commento dell'art. 24 cpv. 1.

Art. 26b Stato maggiore

Il Consiglio dei PF necessita di uno stato maggiore. L'attuale funzione di segretario generale dà adito a dubbi in merito alle competenze gerarchiche che gli sono attribuite. Affinché sia chiaro che si tratta unicamente di compiti di stato maggiore, la denominazione della funzione è modificata in tal senso.

2.4.2 Politecnici federali

Art. 27 Struttura

Nel quadro di una corretta interpretazione dell'autonomia, la competenza di definire i principi organizzativi dei PF deve essere attribuita al Consiglio dei PF (*cpv. 2*). Anche la definizione delle discipline per le quali possono essere conferiti diplomi rientra nell'autonomia. I PF hanno auspicato che la competenza di disciplinare queste regole astratte fosse attribuita al Consiglio dei PF.

Art. 28 Direzione della scuola

La valutazione dell'insegnamento e la garanzia della qualità devono essere di competenza della direzione della scuola (*cpv. 4 lett. a^{bis}*). Essa deve procedere alle valutazioni e alle misure volte a garantire la qualità come previsto nell'*articolo 10a*, conformemente alle prescrizioni della LAU.

Al consesso che propone la persona da nominare rettore partecipano tutti i professori, compresi quelli definiti nell'articolo 20 capoverso 1. La funzione di rettore (*cpv. 3*) esiste per tradizione soltanto presso il PF di Zurigo. Al PF di Losanna, è la vicepresidenza della formazione che assolve questo compito.

Art. 31 Assemblea della scuola

Le competenze dell'assemblea della scuola, coerentemente al principio dell'autonomia, devono essere disciplinate all'interno del settore dal Consiglio dei PF e non dal nostro Consiglio (*cpv. 3*). La posizione delle assemblee della scuola è nettamente rafforzata dal presente disegno, in quanto esse possono proporci un membro del Consiglio dei PF⁸⁶.

Art. 32 Diritti di cogestione

Il Consiglio dei PF è più vicino alla «base» che non il nostro Consiglio. Disciplinare la competenza, l'estensione e le modalità della cogestione compete quindi unicamente al Consiglio dei PF (*cpv. 4*).

⁸⁶ Art. 24 cpv. 1 lett. d.

Art. 33 Mandato di prestazioni

Il mandato di prestazioni è uno strumento che permette al Consiglio federale di definire le sue esigenze, pur rispettando l'autonomia del settore dei PF⁸⁷. Spetta infatti a quest'ultimo stabilire le modalità per raggiungere gli obiettivi del mandato. Peraltro, il mandato di prestazioni in quanto strumento di gestione non costituisce una novità nel paesaggio delle scuole universitarie svizzere, ma figura per esempio nelle leggi sulle università dei Cantoni di Berna⁸⁸ e di Lucerna⁸⁹.

Il destinatario del mandato di prestazioni è il settore dei PF (*cpv. 1*). La durata del periodo di prestazioni, quattro anni⁹⁰, corrisponde alla periodicità del messaggio sul promovimento della formazione e della ricerca della Confederazione. Oltre a prescrizioni di politica della ricerca e di politica universitaria, il mandato di prestazioni copre anche altri settori politici o amministrativi, in particolare quello delle costruzioni.

Il conferimento del mandato di prestazioni compete al Consiglio federale. Lo stabilirà tenendo conto del decreto federale per il settore dei PF (contenuto e risorse), che, prendendo il posto del messaggio sulle costruzioni, disciplinerà anche gli investimenti. Per la formulazione del mandato di prestazioni, il nostro Consiglio si fonderà sia sulla pianificazione strategica del settore dei PF, sia sui risultati della valutazione delle prestazioni e sulla politica generale della Confederazione in materia di formazione, di scienza e di ricerca (*cpv. 2*). In un primo momento, le istituzioni presentano al Consiglio dei PF proposte concernenti i compiti che dovranno svolgere durante il periodo di prestazioni successivo, basandosi sui loro piani pluriennali di gestione e sviluppo. Il Consiglio dei PF raccoglie questi suggerimenti, li coordina e procede a uno scambio d'opinioni con il Dipartimento. Questa procedura mira alla formulazione di un mandato di prestazioni che si adegui nel migliore dei modi ai compiti che le diverse istituzioni devono svolgere. Allo stesso modo, occorre consultare le commissioni parlamentari competenti prima di affidare il mandato di prestazioni (*cpv. 3*).

Il Parlamento esercita la sua competenza sullo sviluppo del settore dei PF mediante l'approvazione del decreto federale per il settore dei PF che stabilisce l'importo stanziato per il quadriennio. Sulla base del nostro messaggio sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia⁹¹, allestito ogni quattro anni – che informa segnatamente sui risultati delle valutazioni intermedie⁹² – il dibattito politico in Parlamento fornisce i principali orientamenti della politica per il settore dei PF. Nel contempo, nel decreto federale il Parlamento stabilisce, su nostra proposta, il limite di spesa quadriennale⁹³ e, indirettamente, il quadro politico che definisce l'orientamento e la portata delle prestazioni da fornire. Infine, il Parlamento esercita

⁸⁷ Art. 4 *cpv. 1*; in proposito, cfr. anche il n. 1.3.2.

⁸⁸ Cfr. art. 59 *cpv. 1* legge bernese del 5 settembre 1996 sull'università (LUni).

⁸⁹ Cfr. art. 1 *cpv. 2* legge lucernese del 17 gennaio 2000 sulla formazione universitaria delle scuole universitarie.

⁹⁰ Cfr. art. 14 *cpv. 1* dell'ordinanza sui PF.

⁹¹ Cfr. per esempio il messaggio del 25 novembre 1998 sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000-2003, FF 1999 p. 243 e segg..

⁹² Cfr. commento dell'art. 34a.

⁹³ Cfr. art. 34b *cpv. 1*.

la sua competenza in occasione dei dibattiti annuali sul budget (crediti annuali di pagamento).

Il mandato di prestazioni e il contributo finanziario della Confederazione⁹⁴ conferiscono al settore dei PF un gran margine di libertà supplementare. Questa libertà comporta strumenti di vigilanza adeguati e un resoconto esaustivo. Il mandato di prestazioni precisa quindi anche i criteri e i metodi impiegati per verificare la realizzazione dei singoli obiettivi (p. es. mediante peer reviews, standard, dati relativi alle prestazioni ecc., *cpv. 4*). Occorre evitare che la verifica avvenga in primo luogo mediante indicatori quantitativi, che possono cogliere unicamente informazioni facilmente misurabili (effettivo del personale, numero di diplomi ecc.), poco indicative per quanto concerne la qualità del lavoro. Occorre pertanto prevedere valutazioni nel senso stretto.

La procedura di conferimento del mandato di prestazioni è stabilita per via d'ordinanza.

Art. 33a Attuazione

Il mandato di prestazioni deve tener conto delle possibilità di realizzazione delle istituzioni. Il Consiglio dei PF, che riceve il mandato in quanto rappresentante del settore dei PF, trasmette alle istituzioni gli obiettivi corrispondenti. Si tratta di una particolare competenza del Consiglio dei PF ai sensi dell'articolo 25 capoverso 1 lettera h. Il Consiglio determina anche la ripartizione tra le istituzioni dei mezzi provenienti dal contributo finanziario della Confederazione. È autorizzato a costituire riserve per i progetti delle istituzioni.

Il Consiglio dei PF non realizza progetti propri; tale compito è delegato alle istituzioni. I mezzi necessari per svolgere i suoi compiti, soprattutto di natura strategica, provengono dal contributo finanziario della Confederazione.

Art. 34 Rendiconto

La valutazione completa dell'esecuzione del mandato di prestazioni sottoposta dal Consiglio dei PF al nostro Consiglio avviene alla fine del periodo del mandato di prestazioni sotto forma di rendiconto (*cpv. 1*). Affinché le conoscenze e le esperienze acquisite durante il periodo di prestazioni in corso possano integrarsi nel mandato di prestazioni successivo, è importante che abbia luogo anche una valutazione intermedia⁹⁵. Nel suo rendiconto annuale al Dipartimento (DFI), il Consiglio dei PF informa sul grado di realizzazione del mandato di prestazioni (*cpv. 2*). La verifica si basa sulle valutazioni effettuate dai PF e dagli istituti di ricerca⁹⁶. Nel suo rendiconto, il Consiglio dei PF deve altresì informarci, a destinazione del Parlamento, in merito all'impiego delle risorse e ai criteri adottati per la ripartizione del contributo della Confederazione.

⁹⁴ Art. 34b.

⁹⁵ Art. 34a.

⁹⁶ Art. 10a.

Art. 34a Valutazione e misure

Il Dipartimento valuta costantemente la realizzazione del mandato sulla base dei rapporti ed esamina se gli obiettivi fissati sono stati raggiunti. Se ciò non fosse il caso o se appare impossibile realizzarli entro la fine del periodo di prestazioni, occorre prendere le necessarie misure, modificando segnatamente il mandato di prestazioni (obiettivi e mezzi).

Le misure si rendono necessarie non solo nel caso in cui il mandato non è stato o non può essere adempiuto, bensì anche quando le esigenze sono mutate. Per esempio, il mandato di prestazioni 2000-2003 è stato modificato in seguito alla messa a punto di progetti d'innovazione e di coordinamento d'importanza nazionale.

Per la sua valutazione, il DFI si basa in primo luogo sulle valutazioni effettuate dalle istituzioni; esso può anche organizzarne di sue. Le valutazioni devono anzitutto essere svolte all'interno del settore e da persone che hanno una certa familiarità con i compiti e i problemi delle istituzioni. Il DFI rimane tuttavia libero di procedere a valutazioni proprie. Può pertanto esaminare, nel quadro delle sue funzioni di sorveglianza, taluni settori di compiti che gli sembrano importanti o, se del caso, ordinare valutazioni da parte di esperti da esso designati.

Art. 34b Contributo finanziario della Confederazione

Un mandato di prestazioni può essere conferito solo se si mettono a disposizione i mezzi necessari alla sua esecuzione. I *capoversi 1 e 2* istituiscono la base legale per un limite di spesa per un periodo di quattro anni⁹⁷. Questo strumento di gestione delle spese sull'arco di diversi anni offre al settore dei PF la possibilità di pianificare la sua attività per il periodo di prestazioni corrispondente.

Il limite di spesa non costituisce un'autorizzazione di pagamento⁹⁸. I crediti necessari devono pertanto continuare ad essere iscritti ogni anno nel preventivo e sottoposti all'approvazione del Parlamento. Se i mezzi approvati nel limite di spesa di quattro anni sono ridotti nell'ambito della decisione sul preventivo, il nostro Consiglio sarà costretto, se del caso, a modificare il mandato di prestazioni.

Il limite di spesa quadriennale deve coprire i bisogni per l'esercizio di tutto il settore dei PF nel quadro del mandato di prestazioni e tutti gli investimenti, in particolare anche le spese legate alle costruzioni e ai beni immobili. L'attuale modo di procedere mediante messaggi separati sulle costruzioni è superfluo. Per consentire una vista d'insieme da parte del proprietario degli immobili (ossia la Confederazione), i progetti di costruzione saranno iscritti, in modo globale, nel decreto federale sui PF, garantendo tuttavia la flessibilità necessaria al Consiglio dei PF per l'allocazione delle risorse. Al momento di definire il limite di spesa, occorrerà tenere conto, da un lato, dell'incertezza delle spese conseguenti a decisioni prese prima dell'entrata in vigore del mandato di prestazioni (progetti di costruzione sull'arco di diversi anni) e, d'altro lato, delle decisioni del nostro Consiglio in merito alla compensazione del rincaro per tutto il personale della Confederazione, quello dei PF compreso.

I mezzi di terzi sono generalmente accordati alle istituzioni per uno scopo ben preciso. La Confederazione, in quanto responsabile del settore dei PF, ha interesse a fa-

⁹⁷ Cfr. art. 32 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione; LFC; RS 611.0.

⁹⁸ Art. 32 cpv. 3 LFC.

vorire l'ottenimento dei mezzi di terzi, compresi quelli dei contributi del Fondo nazionale per la ricerca scientifica. Il *capoverso 3* garantisce che l'ammontare del contributo finanziario della Confederazione è indipendente dagli apporti di terzi, poiché in tal caso i PF e gli istituti di ricerca perderebbero qualsiasi interesse a procurarsi capitali supplementari se ciò comportasse la revoca simultanea di loro mezzi ordinari. Al contrario, il raggiungimento degli obiettivi del mandato di prestazioni sarà misurato anche con il successo nell'ottenimento di mezzi di terzi.

Art. 34c Mezzi di terzi

I PF e gli istituti di ricerca devono poter disporre di mezzi di terzi che non provengano da risorse pubbliche, sulla base del loro apprezzamento e nell'ambito di accordi stipulati con i finanziatori (*cpv. 1*). Questi mezzi supplementari possono essere impiegati per perseguire obiettivi diversi da quelli stabiliti nel mandato di prestazioni. Nulla impedisce tuttavia al Consiglio dei PF di vincolare il finanziamento di progetti concreti proposti dalle istituzioni alla condizione del finanziamento parziale mediante mezzi di terzi.

L'impiego dei mezzi di terzi è anzitutto controllato dai finanziatori; tali mezzi devono tuttavia figurare anche nella contabilità del settore dei PF ed essere verificati dai corrispondenti controlli. Lo stesso vale per le entrate provenienti dalle partecipazioni detenute nelle società di gestione⁹⁹. Il Consiglio dei PF deve, per via d'ordinanza, emanare prescrizioni sulla gestione di tali mezzi (*cpv. 2*). Occorre segnatamente disciplinare la questione del loro collocamento. È tuttavia d'obbligo una restrizione: i mezzi di terzi non possono essere impiegati per uno scopo qualsiasi (per es. semplici investimenti finanziari in imprese che non svolgono alcuna attività scientifica o tecnica), ma soltanto nel quadro dei compiti pubblici che le istituzioni devono svolgere¹⁰⁰.

Le risorse provenienti dallo sfruttamento economico dei diritti di proprietà intellettuale non vengono prese in considerazione per fissare il contributo finanziario della Confederazione. Lo stesso vale per i mezzi di terzi ottenuti nell'ambito di una procedura di concorso presso le agenzie di ricerca finanziate dall'ente pubblico (FNRS, CTI, programmi europei di ricerca), che sono vincolati all'esecuzione di progetti specifici che non rientrano nel mandato di prestazioni.

Art. 34d Tasse

Le tasse fanno parte delle entrate. Le disposizioni che le riguardano devono essere inserite, nel testo della legge, accanto alle altre entrate¹⁰¹ e prima delle disposizioni generali in materia di preventivo, conti annuali e sorveglianza delle finanze¹⁰². Ciò implica uno spostamento dell'attuale articolo 36.

Il *capoverso 1* sancisce il principio della tassa obbligatoria. Non tutte le prestazioni dei PF e degli istituti di ricerca sono tuttavia soggette a tasse. I servizi forniti in virtù di contratti di ricerca di diritto privato sono fatturati al prezzo di mercato.

⁹⁹ Art. 3a.

¹⁰⁰ Cfr. art. 2 *cpv. 1*.

¹⁰¹ Contributo finanziario (art. 34b), mezzi di terzi (art. 34c).

¹⁰² Art. 35 seg.

Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale esige che un testo di legge che prevede una tassa ne precisi le basi di calcolo¹⁰³. Il *capoverso 2* soddisfa questa condizione.

Art. 34e Altri contributi

Occorre mantenere una disposizione di legge specifica per disciplinare i contributi riscossi dalle organizzazioni interne composte di membri dei politecnici e degli istituti di ricerca¹⁰⁴. Anche in questo caso la legge deve sancire i principi che regolano tali tasse (*cpv. 1*).

Conformemente a una prassi ormai consolidata da diversi anni, è riscosso un contributo modesto da parte di tutti gli studenti e i dottorandi per le attività sportive proposte. Questo contributo ammonta attualmente a 18 franchi al semestre presso il PF di Zurigo e a 12 franchi al semestre presso il PF di Losanna. Esso figura ora espressamente nella legge (*cpv. 2*). Gli altri membri delle scuole universitarie pagano contributi più elevati, ma soltanto quando utilizzano effettivamente gli impianti.

Art. 35 Preventivo e consuntivo

Un altro obiettivo della revisione è l'istituzione di una base legale per l'autonomia contabile del settore dei PF (*cpv. 1*).

L'autonomia del settore dei PF si evidenzia in particolare nelle deroghe alle disposizioni della legge sulle finanze della Confederazione (LFC). Nel campo dell'insegnamento e della ricerca, dove è indispensabile poter reagire rapidamente alle evoluzioni nei settori della scienza e della tecnica, non è opportuno adottare principi contabili rigidi. Questa idea di fondo era già alla base del disciplinamento attuale; ora sono consentite deroghe soltanto in «casi speciali»¹⁰⁵. La nuova normativa propone che l'eccezione diventi la regola, in considerazione del dinamismo della scienza e della ricerca, nonché della particolare posizione di cui gode il settore dei PF.

Nell'attuale versione dell'articolo 1 capoverso 3 LFC¹⁰⁶, il settore dei PF è per principio sottoposto alle disposizioni di tale legge. Con la soppressione di questa disposizione¹⁰⁷, il settore dei PF è ormai al di fuori del campo di applicazione della LFC, in quanto le istituzioni del settore dei PF non sono comprese nelle aziende e negli istituti non autonomi ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 LFC. L'Amministrazione federale delle finanze continuerà tuttavia a gestire la tesoreria centrale (v. art. 40 n. 1). Il regime è identico a quello della Posta svizzera e delle FFS¹⁰⁸.

Le direttive che riguardano il nuovo regolamento delle finanze figurano nell'ordinanza del 6 dicembre 1999 sul settore dei PF, entrata in vigore il 1° gennaio 2000¹⁰⁹. Il Consiglio dei PF ha l'obbligo di allestire il consuntivo secondo principi commerciali e standard imprenditoriali. La libertà d'azione derivante dall'autonomia

¹⁰³ DTF **125** I 173 cons. 9.

¹⁰⁴ Attuale art. 36 *cpv. 2*.

¹⁰⁵ Cfr. attuale art. 35 *cpv. 3*.

¹⁰⁶ La disposizione recita: «Per il settore dei PF, il Consiglio federale può prevedere deroghe in via d'ordinanza».

¹⁰⁷ Cfr. art. 40 n. 4.

¹⁰⁸ Cfr. FF **1996** III 1249 segg.

¹⁰⁹ Art. 18 segg.; RS **414.110.3**.

è compensata dall'obbligo di garantire la trasparenza dei costi. L'esame relativo all'efficacia dei mezzi della Confederazione utilizzati non si basa unicamente su valutazioni e indicatori¹¹⁰, ma anche su regole contabili adeguate al caso dei PF.

Art. 35a Vigilanza delle finanze

Gli articoli 28 e 29 dell'ordinanza sul settore dei PF sono trasferiti nella legge.

2.6 Immobili e diritti su beni immateriali (Capitolo 6)

Art. 35b Immobili

Il concetto di autonomia presuppone che le istituzioni siano autorizzate a utilizzare gli immobili in vista dell'adempimento dei propri compiti. Benché non abbiano lo statuto di proprietario, occorre affidare mediante ordinanza alle istituzioni la competenza di determinare in ampia misura l'utilizzazione e la destinazione dei beni immobiliari.

Numerosi problemi legati alla gestione di immobili sono di carattere generale e non dipendono da un oggetto specifico. Questi compiti possono essere svolti, almeno in parte, in modo interistituzionale. La soluzione sinora adottata, secondo cui il Consiglio dei PF assicura il coordinamento in virtù dell'articolo 6 capoverso 1 dell'ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC)¹¹¹, ha dato buoni risultati. Essa è pertanto sancita esplicitamente nel *capoverso 2*. Nell'attuazione del mandato di prestazioni (art. 33a), il Consiglio dei PF dispone della necessaria flessibilità anche nel campo dei beni immobiliari: può attribuire alle istituzioni le risorse necessarie per gli investimenti, la manutenzione e l'esercizio (art. 34b). In questo caso, dovrà garantire il mantenimento del valore e della funzione degli immobili. Il Dipartimento federale delle finanze, autorità competente in materia di immobili della Confederazione, controllerà se gli obiettivi relativi agli immobili previsti dal mandato di prestazioni sono stati raggiunti.

Art. 36 Diritti su beni immateriali

Le attività essenziali delle istituzioni del settore dei PF generano in ampia misura un *know-how* che può essere sfruttato dal profilo economico. L'esercizio dei diritti legati ai beni immateriali deve essere disciplinato in modo esaustivo nella legge.

La presente revisione ha lo scopo di disciplinare in maniera chiara l'insieme dei diritti sui beni immateriali nel settore dei PF. Attualmente sono disciplinati unicamente i diritti sulle invenzioni, e ciò limitatamente a una categoria di personale.

Il *capoverso 1* disciplina i diritti su tutti i beni immateriali e non – come avviene attualmente – soltanto quelli sulle invenzioni. Ne fanno parte i disegni e modelli industriali, i marchi, le nuove varietà di piante e le topografie di prodotti a semiconduttori, che rivestono un'importanza sempre maggiore nel settore dei PF. Tutti i diritti sui beni immateriali, ad eccezione dei beni protetti dai diritti d'autore prodotti

¹¹⁰ Cfr. in proposito anche il commento dell'art. 33 cpv. 4.

¹¹¹ OILC; RS **172.010.21**.

dal personale ai sensi dell'articolo 17 nell'esercizio del rapporto di servizio, appartengono al Politecnico o all'istituto di ricerca interessato.

Secondo la legge federale del 9 ottobre 1992¹¹² sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini, i creatori (autori) hanno il diritto originale sulle loro opere prodotte nel quadro del rapporto di lavoro. Ecco perché, nel capoverso 2, soltanto i diritti di utilizzazione possono essere trasferiti.

Questa normativa diverge da quella del Codice delle obbligazioni (CO) sul contratto individuale di lavoro¹¹³, secondo cui al datore di lavoro appartengono soltanto le invenzioni fatte dal lavoratore nell'esercizio della sua attività lavorativa e nell'adempimento dei suoi obblighi contrattuali. Il CO riserva tuttavia al datore di lavoro la possibilità di riservarsi, per accordo scritto, il diritto sulle invenzioni cui non si applica la seconda delle condizioni citate¹¹⁴. Secondo la nuova legge sul personale federale, quest'ultima norma del CO vale anche per i dipendenti della Confederazione¹¹⁵. La deroga a tale norma, parzialmente richiesta in questa sede per il settore dei PF, si giustifica con la particolare natura delle attività scientifiche, le quali sfociano, più spesso di quanto non avvenga in altri campi di attività della Confederazione, nella produzione di beni immateriali.

Per personale si intendono tutte le persone che intrattengono un rapporto di lavoro con un PF o un istituto di ricerca, compresi i professori. Tali persone sono menzionate nell'articolo 17. Ne risulta quindi che i professori hanno espressamente gli stessi diritti del resto del personale. Questo principio riprende ad esempio la regola applicata presso l'Università di Zurigo. Non fanno parte del personale gli studenti e i dottorandi che non hanno alcun rapporto di servizio con i PF o gli istituti di ricerca.

Per i programmi informatici, contrariamente a quanto avviene per tutti gli altri diritti d'autore, bisogna prevedere, nel *capoverso 2*, regole conformi alla clausola speciale dell'articolo 17 della legge sul diritto d'autore (LDA), che recita: «Il diritto esclusivo di utilizzazione su programmi per computer, creati dal lavoratore nell'esercizio delle sue attività di servizio e nell'adempimento degli obblighi contrattuali, spetta unicamente al datore di lavoro». Nella dottrina è tuttavia contestato che l'articolo 17 LDA sia applicabile anche nell'ambito dei rapporti di servizio del settore pubblico. Per questo motivo occorre stabilire nella legge una base chiara che dia ai PF e agli istituti di ricerca il diritto esclusivo di utilizzazione sui programmi informatici creati dal proprio personale nell'esercizio delle attività al servizio del datore di lavoro.

A complemento delle disposizioni dei capoversi 1 e 2, che attribuiscono i diritti sui beni immateriali ai PF e agli istituti di ricerca, il *capoverso 3* attribuisce agli inventori e altri creatori di proprietà intellettuale un diritto a partecipare in modo adeguato a eventuali proventi risultanti dallo sfruttamento economico del bene immateriale.

Le persone che hanno prodotto i beni immateriali in questione hanno diritto a una parte adeguata delle entrate ottenute dai PF o dagli istituti di ricerca con lo sfruttamento commerciale, sempre che quest'ultimo abbia luogo. Ciò non esclude una retribuzione complementare diversa, ad esempio per mezzo di un premio o di un riconoscimento scientifico particolare.

¹¹² LDA; RS **231.1**.

¹¹³ RS **220**; art. 332.

¹¹⁴ Cfr. art. 332 cpv. 2 CO.

¹¹⁵ Cfr. art. 6 cpv. 2 LPers.

I diritti di proprietà e di utilizzazione dei beni protetti dal diritto d'autore restano di proprietà del personale ai sensi dell'articolo 17; a quest'ultimo spettano pertanto tutte le entrate derivanti da opere protette dal diritto d'autore, anche se tali opere sono state prodotte nell'esercizio del rapporto di servizio con un PF o un istituto di ricerca.

La valorizzazione dei risultati scientifici è di grande importanza per il settore dei PF ed è quindi sancita nell'articolo sullo scopo (art. 2 cpv. 2 lett. f).

L'ordinanza di cui al *capoverso 4* dovrà in particolare disciplinare il periodo durante il quale i PF e gli istituti di ricerca possono differire una pubblicazione per proteggere, in un primo tempo, i diritti immateriali in questione. Sarà inoltre necessario emanare regole sulla gestione di conflitti d'interesse che possono nascere dalla partecipazione a imprese di sfruttamento economico e dal possesso, da parte dei PF e degli istituti di ricerca, di titoli di partecipazione¹¹⁶.

2.7 Protezione giuridica e disposizioni penali (Capitolo 7)

Art. 37 Protezione giuridica

La normativa attuale, che affida le funzioni d'arbitrato al Consiglio dei PF, non si è affatto rivelata adeguata, in quanto la trattazione dei ricorsi durante le sedute del Consiglio dei PF ha spesso occupato molto tempo. Nella presente proposta, anche i rappresentanti delle istituzioni fanno parte del Consiglio dei PF¹¹⁷; dal momento che è possibile ricorrere contro queste istituzioni, potrebbero verificarsi conflitti d'interesse. Il compito dell'istanza di ricorso, che esamina decisioni delle istituzioni, deve quindi essere assegnato a una commissione di ricorso interna (*cpv. I*), che agisce fra l'altro, nell'ambito delle questioni legate al personale, in qualità di autorità interna di ricorso conformemente all'articolo 35 capoverso 1 LPers.

Il tenore del *capoverso 2* rispecchia lo stato attuale del diritto federale e andrà adeguato dopo l'entrata in vigore della legge federale sul Tribunale amministrativo federale (LTram)¹¹⁸. Fino a quel momento, la commissione di ricorso dei PF continuerà a esercitare le sue funzioni¹¹⁹.

Il diritto di ricorrere necessita di un disciplinamento speciale (*cpv. 3*)¹²⁰: le istituzioni del settore dei PF possono essere particolarmente interessate da decisioni prese in virtù del capoverso 1. Di conseguenza, è necessario accordare loro il diritto di ricorrere (diritto di ricorso delle autorità). Secondo il diritto vigente¹²¹, l'Assemblea della scuola è legittimata a ricorrere in materia di cogestione. Tale norma deve essere mantenuta e, dal punto di vista della sistematica, trova il suo posto in questa sede.

¹¹⁶ Art. 3a.

¹¹⁷ Art. 24.

¹¹⁸ Cfr. art. 27 segg. D-LTram (FF 2001 3929 segg.).

¹¹⁹ L'organizzazione e le procedure della commissione di ricorso dei PF sono rette dagli art. 71a segg. PA.

¹²⁰ Cfr. art. 48 cpv. 2 D-PA (modifica allegata alla Ltram) in combinato disposto con l'art. 33 D-LTram).

¹²¹ Art. 37 cpv. 5.

In linea di principio, le decisioni in materia di risultati d'esami e promozioni devono essere riservate alle istituzioni competenti del settore dei PF. Il ricorso deve essere ammissibile soltanto per questioni di diritto. Il gravame dell'inopportunità è escluso dal *capoverso 4*. Si tratta in questo caso di una normativa prevista nelle recenti legislazioni universitarie¹²². La presente disposizione costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 49 lettera c PA.

Art. 37a Commissione di ricorso dei PF

La nuova commissione di ricorso interna dei PF è nominata dal Consiglio dei PF (*cpv. 1*). I dettagli della procedura di nomina sono disciplinati nel regolamento del Consiglio dei PF¹²³. In virtù della sua composizione, la commissione di ricorso interna deve essere in grado di giudicare problemi specifici del settore dei PF. Proponiamo pertanto che la maggioranza della commissione sia costituita da membri del settore dei PF.

La commissione deve essere indipendente dagli organi del settore dei PF (*cpv. 3*), vale a dire che di tale commissione non possono far parte persone che esercitano funzioni direttive o di stato maggiore.

La sorveglianza esercitata dal Consiglio dei PF sulla commissione non implica la competenza di emanare istruzioni; essa è piuttosto di tipo puramente amministrativo (*cpv. 4*).

L'istituzione di camere (*cpv. 5*) permette di evitare che i membri della commissione che appartengono al settore dei PF partecipino ai processi decisionali concernenti la propria istituzione. Gli altri particolari andranno disciplinati in sede di regolamento.

2.8 Disposizioni transitorie

Art. 40a Passaggio al nuovo rapporto di lavoro

Il presente articolo istituisce un regime transitorio per il passaggio dall'attuale periodo amministrativo¹²⁴ di impiego dei professori ordinari e straordinari al contratto d'impiego a tempo indeterminato. Il passaggio deve avvenire contemporaneamente all'entrata in vigore dell'ordinanza sulle condizioni d'impiego, attualmente in fase di preparazione. Ciò significa che a quel momento i periodi amministrativi in corso dovranno essere interrotti prematuramente. Per garantire che questo sia possibile e che il passaggio avvenga nello stesso momento per tutti, risulta opportuno autorizzare il Consiglio dei PF a decidere la fine dei periodi amministrativi e a definire i dettagli relativi al passaggio.

Art. 40b Trasferimento alla Cassa pensioni della Confederazione

Il personale del settore dei PF, i professori assistenti e i professori ordinari e straordinari nominati dopo il 1° gennaio 1995 sono affiliati alla Cassa pensioni della

¹²² Cfr., p. es., art. 76 cpv. 4 UniG BE del 5 settembre 1996 (BSG 436.11; § 46 cpv. 4); UniG ZH del 15 marzo 1998 (LS **415.11**).

¹²³ Art. 25 cpv. 1 lett. i.

¹²⁴ Cfr. l'attuale 'art. 14 cpv. 2.

Confederazione. Non lo sono invece i professori ordinari o straordinari nominati prima di tale data, i quali sono sottoposti alle disposizioni degli articoli 18 e seguenti dell'ordinanza del 16 novembre 1983¹²⁵ sul corpo insegnante dei PF. Le prestazioni versate ai superstiti sono rette dagli statuti del 16 giugno 1971 della Cassa delle vedove e degli orfani dei docenti dei Politecnici federali¹²⁶. La vecchiaia, l'invalidità o il decesso danno diritto a una pensione o a una rendita per vedove o per orfani. La Confederazione è debitrice di queste prestazioni, le quali non sono capitalizzate ma finanziate secondo il sistema di ripartizione.

In virtù dell'articolo 17 capoverso 3 del presente disegno di legge e dell'articolo 1 capoverso 1 lettera d della legge del 23 giugno 2000¹²⁷ sulla CPC, i professori attivi o pensionati nominati prima del 1° gennaio 1995 e i loro superstiti devono essere trasferiti dall'attuale regime pensionistico a quello della Cassa pensioni della Confederazione. In occasione del trasferimento, le prestazioni acquisite sono garantite; non vi è alcuna estensione delle prestazioni. Per contro, la determinazione delle future rendite per superstiti e, in maniera generale, la compensazione del rincaro saranno disciplinate dalle disposizioni applicabili alla Cassa pensioni della Confederazione.

Questo trasferimento presuppone la costituzione di una riserva matematica. Secondo i calcoli della Cassa pensioni della Confederazione e dell'Amministrazione federale delle finanze, ne deriveranno costi nell'ordine di 800 milioni di franchi. Contrariamente ad altri finanziamenti dello scoperto nel caso delle FFS per esempio, la costituzione delle riserve necessarie non può più essere effettuata attraverso il bilancio, ma deve avvenire attraverso il conto finanziario, dato che una soluzione legale speciale che prevedesse l'iscrizione nei passivi di bilancio violerebbe le disposizioni sul freno all'indebitamento, entrate in vigore nel frattempo. Questa soluzione di finanziamento sostituisce le vecchie soluzioni legali speciali; essa si fonda sulla disposizione eccezionale prevista all'articolo 126 capoverso 2 della Costituzione federale, secondo cui l'importo massimo delle spese che devono essere approvate nel preventivo può essere aumentato in funzione di bisogni finanziari eccezionali. I bisogni finanziari eccezionali risultano da una modifica contabile: un debito latente è trasformato in debito effettivo. Questa disposizione eccezionale deve essere adottata dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera (art. 159 cpv. 3 lett. c Cost.). Le modalità del trasferimento saranno definite dal nostro Consiglio.

¹²⁵ RS 414.142

¹²⁶ Non pubblicati.

¹²⁷ RS 172.222.0

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le seguenti modifiche hanno ripercussioni finanziarie per la Confederazione e sull'effettivo del suo personale:

- Modifica della composizione del Consiglio dei PF: l'abolizione del posto di delegato fa risparmiare un posto, mentre l'allargamento del Consiglio dei PF dovrebbe comportare costi supplementari. Nel complesso ne risulta una neutralità dei costi.
- Istituzione di una Commissione di ricorso indipendente: i posti necessari (giurista e segreteria a tempo parziale) possono essere trasferiti dal segretariato generale del Consiglio dei PF, finora competente per l'evasione de ricorsi. Le spese amministrative supplementari annue della nuova commissione sono stimati a 200 000 franchi.
- Nuovo compito di controllo della valutazione del mandato di prestazioni affidata al DFI: i posti necessari al Dipartimento (costi approssimativi: 150 000 fr. all'anno) sono 1,5 (collaboratore scientifico e segretariato a tempo parziale).
- Il trasferimento dei professori ordinari e straordinari nominati prima del 1° gennaio 1995 dall'attuale sistema pensionistico alla Cassa pensioni della Confederazione causerà una spesa unica di circa 800 milioni di franchi. Con l'attuale sistema, la spesa sarebbe la stessa, anche se distribuita su un periodo di almeno quattro decenni.

3.1.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La modifica non dovrebbe avere ripercussioni sulle finanze o sugli effettivi del personale dei Cantoni e dei Comuni.

3.2 Ripercussioni nel settore informatico

La modifica non dovrebbe comportare conseguenze per le finanze o per l'effettivo del personale nel settore informatico.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il trasferimento di conoscenze e di tecnologia dagli istituti del settore dei PF è sempre avvenuto mediante il lavoro fornito dai diplomati nella società civile. Ma nell'epoca della società del sapere e della globalizzazione della concorrenza, diventa quanto mai necessario ai PF e agli istituti di ricerca garantire attivamente il trasferimento delle loro conoscenze e delle loro tecnologie. I Paesi nei quali la cooperazione fra la società, le università e l'economica funziona bene ne traggono notevoli be-

nefici: una formazione universitaria apre le porte a funzioni di quadro e di conseguenza a redditi personali più alti procurando maggiori introiti fiscali allo Stato¹²⁸. Inoltre il rendimento dell'investimento è due volte più alto nella ricerca e sviluppo che nel resto dell'economia; raggiungerebbe il 25-30 per cento¹²⁹. In Svizzera, e in particolare nel settore dei PF, questo aspetto della cultura imprenditoriale si è sviluppata molto nel corso degli ultimi anni. Alcuni interventi sono tuttavia ancora necessari; lo Stato deve in particolare predisporre le condizioni adeguate¹³⁰. Occorre raccogliere queste sfide e cogliere le opportunità offerte dalla concorrenza internazionale nell'ambito dell'innovazione favorendo le migliori condizioni di sviluppo del sapere e dell'apprendimento così da posizionare in modo ottimale l'insegnamento superiore e l'economia svizzeri nei rapporti che si intrecciano a livello internazionale.

La formulazione restrittiva dell'*articolo 3a* garantisce che gli istituti del settore dei PF non introducano distorsioni della concorrenza per il tramite del trasferimento di tecnologia.

Le chiare disposizioni legislative previste nell'ambito dei diritti sui beni immateriali e del loro sfruttamento economico nonché la possibilità offerta ai PF e agli istituti di ricerca di partecipare a imprese nel quadro dello sfruttamento dei risultati scientifici sosterranno fortemente le attività di trasferimento di tecnologie svolte finora con grande successo dal settore dei PF e rafforzeranno notevolmente le citate ricadute economiche.

4 Programma di legislatura

Questo disegno è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2037, n. 2.1).

5 Rapporto con il diritto europeo

La presente revisione parziale prevede i due curricula della formazione universitaria contemplati dalla Dichiarazione di Bologna. Le disposizioni della revisione parziale sono in sintonia con gli accordi settoriali fra la Svizzera e l'UE¹³¹ che entreranno in vigore probabilmente nel corso del 2002.

Conformemente all'accordo bilaterale sulla ricerca¹³² e a quello sulla libera circolazione delle persone¹³³, gli istituti del settore dei PF potranno partecipare più facil-

¹²⁸ L'OCSE ritiene che la formazione abbia un rendimento personale fra il 7% e il 20% all'anno, e un rendimento fiscale fra il 6% e il 12% all'anno. Cfr. *Education at a Glance: OECD Indicators 1998*, Centre for Educational Research and Innovation, pubblicazioni OCSE, 1998.

¹²⁹ James J. Duderstadt, *A University of the 21st Century*, The University of Michigan Press, 2000.

¹³⁰ Beat Hotz-Hart e al., *Innovationen : Wirtschaft und Politik im globalen Wettbewerb*, Berna, 2001.

¹³¹ Vedi il messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE (FF 1999 5092).

¹³² Cfr. nel dettaglio FF 1999 5108 e segg.

¹³³ Cfr. nel dettaglio FF 1999 5115 e segg.

mente ai programmi di ricerca europei e potranno impiegare più facilmente personale proveniente dall'Unione europea. In compenso sarà più facile agli istituti di ricerca europei partecipare a progetti di ricerca svizzeri. Migliorerà anche l'accesso dei diplomati dei PF al mercato del lavoro europeo.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

La revisione parziale proposta si fonda sugli articoli 63 capoverso 2 e 64 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101).

6.2 Delega di competenze legislative

Una delle conseguenze del rafforzamento dell'autonomia nel settore dei PF consiste nell'ampliamento delle competenze regolamentari attribuite al Consiglio dei PF e agli istituti (e non più al Consiglio federale).

Le nuove competenze regolamentari del Consiglio dei PF sono in particolare le seguenti:

- stabilire le categorie di docenti (art. 13 cpv. 2);
- emanare le disposizioni sul controlling (art. 25 cpv. 1 lett. c);
- definire i principi organizzativi dei PF (art. 27 cpv. 2);
- definire l'estensione della gestione e le sue modalità (art. 32 cpv. 4);
- emanare le prescrizioni sulla gestione di mezzi di terzi (art. 34c cpv. 2);
- disciplinare nel dettaglio la contabilità (art. 35 cpv. 2)*;
- emanare le prescrizioni sull'esercizio della vigilanza finanziaria nel settore dei PF (art. 35a cpv. 2);
- disciplinare lo sfruttamento dei diritti sui beni immateriali (art. 36 cpv. 4)*;
- emanare il regolamento interno della Commissione di ricorso dei PF (art. 37a cpv. 5 e art. 40d cpv. 1).

(* : fatta salva l'approvazione del Consiglio federale)

Gli istituti ottengono la seguente competenza:

- decidere la creazione e la soppressione di unità d'insegnamento e di ricerca (abrogazione dell'art. 25 cpv. 1 lett. d).

Compiti e prestazioni del settore dei PF

Di seguito sono presentate brevemente le attività del Consiglio dei PF e degli istituti del settore.

Consiglio dei PF

Il *Consiglio dei PF* è l'autorità superiore del settore dei PF. Per fissare gli obiettivi degli istituti del settore e assegnare loro i contributi federali si basa sul mandato di prestazioni del Consiglio federale e sulla propria pianificazione strategica. È incaricato della sorveglianza degli istituti nonché della preparazione e dell'esecuzione della legislazione per quanto concerne i PF.

PF di Zurigo e di Losanna

I *PF di Zurigo e di Losanna* basano le loro attività scientifiche sull'unità indissociabile fra insegnamento e ricerca nonché, nel settore delle prestazioni di servizio scientifiche, sul loro ruolo di interfaccia fra la società, l'economia e l'industria. Assicurano la formazione di base e la formazione continua degli scienziati e, mediante la ricerca, accrescono le loro conoscenze nei settori dell'ingegneria, delle scienze naturali, dell'architettura, della matematica e delle discipline affini, alla luce delle scienze umane, sociali e politiche. L'alta proporzione di candidati al dottorato stranieri e il numero di diplomati che occupano in seguito posti di grande prestigio nell'economia e nelle scienze internazionali sono soltanto un indizio della qualità e della fama internazionali dei due PF.

Al *PF di Zurigo* circa 7300 persone, di cui 330 professori e oltre 1250 incaricati di corsi si occupano di circa 11 700 studenti (compresi i candidati al dottorato e le persone iscritte a corsi di perfezionamento e di formazione continua). Ogni anno il PF di Zurigo attribuisce circa 1300 diplomi e più di 500 dottorati.

Al *PF di Losanna* circa 3000 persone, di cui più di 160 professori si occupano di circa 5500 studenti (compresi i candidati al dottorato e gli studenti di terzo ciclo). Ogni anno sono attribuiti circa 500 diplomi e oltre 200 dottorati.

Istituti di ricerca

Svolgendo attività di ricerca, gli istituti di ricerca offrono nel medesimo tempo prestazioni di servizio scientifiche e tecniche. Le loro infrastrutture per la ricerca sono accessibili a ricercatori esterni.

L'*Istituto Paul Scherrer (IPS)* impiega 1265 persone. L'IPS sviluppa, costruisce e utilizza complessi impianti per megaricerche e rappresenta uno dei maggiori «user-labs» del mondo. È specializzato in ricerca sui solidi e scienze dei materiali, fisica delle particelle e astrofisica, biologia e medicina, ricerca sull'energia e sull'ambiente. Nelle scienze della vita, focalizza la sua attività sulla diagnosi e il trattamento del cancro e, per quanto riguarda l'energia, su progetti che si occupano di un approvvigionamento energetico sicuro, economico e sostenibile. Nell'ambito della fisica delle particelle, riveste un ruolo importante come laboratorio di base, ad

esempio per gli esperimenti delle università svizzere nel quadro dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN).

L'*Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (FNP)* si occupa di economia forestale, di ecologia e di ricerca sul paesaggio, nonché di ricerca sulla neve e le valanghe. I suoi 370 collaboratori di Birmensdorf, di Davos (Istituto federale per lo studio della neve e delle valanghe), di Bellinzona (Sottostazione Sud delle Alpi), di Losanna (Antenne romande) e di Sion (Antenne ENA-Valais) concentrano la loro attività sull'utilizzazione, la pianificazione e la protezione degli habitat terrestri seminaturali e sui pericoli naturali. I lavori di ricerca dell'Istituto intendono fornire contributi ai processi decisionali e avanzare proposte per una gestione sostenibile del paesaggio svizzero. Oggetto di questi lavori sono principalmente le zone di montagna e gli agglomerati.

Il *Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (LPMR)* è un centro nazionale di servizi e di ricerca indipendente per la verifica scientifica di materie prime, di prodotti di ogni genere, d'impianti e procedimenti. Si occupa di ricerca applicata nonché del controllo indipendente dei materiali (accreditamento). I circa 750 collaboratori di Dübendorf, San Gallo e Thun si occupano dei seguenti campi: materiali di produzione e materiali di costruzione, tecnologie e metodi d'analisi ambientali, sicurezza e qualità delle costruzioni, delle installazioni, dei prodotti e dei procedimenti. Il laboratorio lavora per clienti svizzeri ed esteri del settore pubblico e dell'economia privata.

L'*Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque (IFADPA)* si occupa dell'acqua e del suo ruolo primordiale per l'ecologia e per lo sviluppo sociale ed economico. Persegue il miglioramento costante dei modelli e delle tecnologie per l'utilizzazione dell'acqua e si sforza di armonizzare gli interessi ecologici, economici e sociali in questo ambito. Favorisce il rafforzamento delle sinergie fra le scienze naturali, l'ingegneria e le scienze sociali. L'insegnamento e la ricerca sono affidati a 179 collaboratrici e a 225 collaboratori, fra cui dieci professori e una sessantina di candidati al dottorato, provenienti per lo più dal PF di Zurigo, e sono rivolti ai settori della chimica ambientale, della biologia acquatica, della microbiologia ambientale, dell'ecotossicologia, della fisica ambientale, dell'ecologia, dell'ingegneria e delle scienze sociali.

Prestazioni di servizio scientifiche e tecniche

Oltre all'insegnamento e alla ricerca, i due PF e i quattro istituti di ricerca forniscono importanti *prestazioni di servizio scientifiche e tecniche* allo Stato, alla società e alle imprese. Fra queste prestazioni sono da annoverare quelle d'ingegneria (consulenza, test, studi) e quelle a livello d'infrastruttura (messa a disposizione di computer molto potenti, di apparecchi scientifici di notevoli dimensioni, di sistemi di informazione e di biblioteche; cfr. tavola 1 colonna 1), la partecipazione a ricerche di interesse comune al settore privato o su incarico del settore privato (col. 2), le ricerche effettuate per conto della Confederazione (col. 3) e le offerte di formazione continua destinate a un pubblico più vasto – senza contare il lavoro di preparazione degli studenti ai loro diplomi e dottorati (col. 4).

Introiti per le prestazioni di servizio offerte dal settore dei PF
(in mio di fr. per il 2000)

Tavola 1

	Prestazioni tradizionali e a livello d'infrastruttura (1)	Partecipazione e mandati dell'economia privata (2)	Mandati di ricerca della Confederazione (esclusi i programmi FNRS, CTI, UE e COST) (3)	Formazione continua (4)	Totale introiti
PF Zurigo	1.0	38.8	30.6	5.5	75.5
PF Losanna	*	33.1	50.4	2.2	85.5
IPS	3.6	16.3	5.4	0.4	25.7
FNP	*	2.0	7.0	0.1	9.2
LPMR	14.6	6.5	5.2	1.3	27.5
IFADPA	0.3	1.9	2.8	0.2	5.1
Settore dei PF	19.5	98.3	101.3	9.5	228.5

* Compreso nella colonna 2

Da questa tavola si evince che le prestazioni di servizio dei sei istituti del settore dei PF raggiungono un volume notevole in tutti i settori menzionati. Le prestazioni di servizio scientifiche e tecniche costituiscono in particolare una parte importante dell'insieme delle attività degli istituti di ricerca.

Trasferimento di conoscenze e di tecnologie

Il forte incremento della concorrenza globale ha imposto in questi ultimi anni ai due PF e agli istituti di ricerca di accordare grande importanza al *trasferimento di conoscenze e di tecnologie*. I politecnici e gli istituti di ricerca assurgono sempre più al ruolo di veri e propri «laboratori dell'innovazione». Il know-how prodotto negli istituti del settore dei PF viene applicato sempre più spesso in aziende esistenti o fondate ex novo (cosiddette aziende «spin-off» o «start-up») (tavola 2).

Trasferimento di conoscenze e di tecnologie nel settore dei PF nel 2000

Tavola 2

203	brevetti annunciati
41	brevetti accordati
141	contratti di licenza e di trasferimento di tecnologie conclusi
36	aziende «spin-off» o «start-up» costituite

Alcuni esempi attuali illustrano le attività degli istituti in questo settore:

- le ricerche svolte al PF di Zurigo sul trattamento del cancro sono sfociate nella costituzione della «GlycArt Biotechnology AG», che produce anticorpi monoclonali e si è già vista attribuire il premio W.A. de Vigier.
- Il PF di Losanna ha concepito un robot denominato «Shrimp» capace di superare ostacoli e salire le scale e potrà essere impiegato per l'esplorazione di pianeti (come Marte) o per compiti di sorveglianza, di pulizia o addirittura

di sminamento. Una ditta «spin-off» si occuperà dello sfruttamento economico del brevetto.

- L'IPS ha presentato una domanda di brevetto concernente un procedimento per il trattamento e il riciclaggio di rifiuti contenenti metalli pesanti provenienti da inceneritori (rifiuti urbani, fanghi di depurazione o materiale elettronico).
- Il LPMR ha perfezionato un tipo di fasciatura completamente nuovo che non necessita di sostanze biochimiche ausiliarie e, grazie alla sua struttura particolare (in particolare un strato di base lavorato a maglia), accelera notevolmente la cicatrizzazione e riduce anche sensibilmente le ulcere da decubito dei pazienti. Si passerà allo sfruttamento economico del brevetto del «Tissu-por» nel 2001, dopo i test clinici, da un'impresa «spin-off» in collaborazione con due aziende svizzere che producono fasciature.
- All'IFADPA sono stati sviluppati organismi biosensori; queste cellule viventi sono impiegate come indicatori della presenza di sostanze tossiche nelle reti di distribuzione dell'acqua potabile.
- Un esempio di utilizzazione non commerciale del sapere messa al servizio della collettività è il sistema di informazione NAHRIS (Natural Hazard Research Information System) sui grandi pericoli naturali, che è stato messo a punto dal FNP e fornisce informazioni complete e attuali sullo stato delle conoscenze in questo settore.

Uno sguardo all'estero mostra che le regioni che promuovono in modo mirato le proprie attività universitarie possono ottenere vantaggi concorrenziali decisivi. Fra gli esempi conosciuti si possono menzionare la California con la «*Silicon Valley*» nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), la regione di Boston (Cambridge) con «*Route 128*» nel settore delle scienze della vita e delle TIC (Massachusetts, USA), il *Research Triangle* per le scienze della vita (North Carolina, USA), e in Europa la cittadella scientifica «*Sophia Antipolis*», anche nel settore delle TIC (Sud della Francia, vicino a Nizza).