

Rapporto esplicativo

concernente la revisione totale della legge federale sull'Istituto
svizzero di diritto comparato (LISDC)

Stato: maggio 2016

Compendio

Il presente progetto di revisione totale della legge federale del 6 ottobre 1978 sull'Istituto svizzero di diritto comparato (qui appresso: la legge) ha l'obiettivo di adeguare la normativa alle linee guida per la gestione dei compiti della Confederazione, in particolare dotando l'Istituto di strutture snelle e mantenendone nel contempo la personalità giuridica, i compiti, l'indipendenza scientifica e l'ubicazione attuale.

La revisione totale proposta intende adeguare l'organizzazione dell'Istituto alle linee guida (principi del governo d'impresa) stabilite nel rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa), nel rapporto esplicativo dell'Amministrazione federale delle finanze al rapporto sul governo d'impresa e nel rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009 concernente il rapporto sul governo d'impresa (attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale).

I compiti dell'Istituto rimangono invariati. Come nel diritto vigente, l'Istituto sarà dotato di personalità giuridica, ma non avrà una contabilità propria.

Le modifiche principali riguardano i seguenti ambiti:

- *l'Istituto è costituito da soli due organi: il consiglio d'Istituto e la direzione.*
- *il numero dei membri del consiglio d'Istituto è notevolmente ridotto;*
- *per sostenere la direzione, il consiglio d'Istituto può istituire un comitato scientifico con funzione puramente consultiva;*
- *l'indipendenza dell'Istituto nell'attività scientifica è esplicitamente sancita dalla legge;*
- *l'Istituto può ricevere o acquisire fondi di terzi, in particolare versamenti di terzi e contributi da programmi di ricerca;*
- *i pareri per terzi sottostanno al diritto privato e la loro remunerazione non è più retta da un'ordinanza sugli emolumenti emanata dal Consiglio federale, bensì si fonda sul diritto privato.*
- *il Consiglio federale guida l'Istituto per mezzo di obiettivi strategici fissati ogni quattro anni.*

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Le ragioni e gli obiettivi che nel 1978 hanno portato il legislatore a fondare l'Istituto sono riconducibili soprattutto all'esigenza di analizzare le soluzioni che i diversi ordinamenti giuridici prevedono per i comportamenti umani e le operazioni commerciali, in modo da trarne ispirazione per le procedure legislative svizzere su scala federale e cantonale. Nel contempo s'intendeva offrire alle giurisdizioni e ai giuristi, segnatamente quelli operanti in Svizzera, pareri riguardanti temi del diritto estero. Infine, si è voluto creare un'istituzione che si dedicasse all'analisi scientifica del diritto estero e al diritto comparato. Quest'ultimo aspetto è di grande importanza, poiché la Svizzera partecipa attivamente agli sforzi per armonizzare il diritto su scala internazionale (ONU, Consiglio d'Europa, ecc.). Gli obiettivi menzionati hanno reso inoltre necessaria l'istituzione di una biblioteca specializzata.

Il messaggio per un Istituto svizzero di diritto comparato¹ sottolinea che «la necessità di un istituto svizzero di diritto comparato potrebbe essere contestata soltanto se, senza troppe complicazioni, lo studio di determinati problemi di diritto comparato e ricerche consimili potessero essere affidati ad istituti esteri. Tuttavia, un motivo di politica giuridica si aggiunge ai motivi di ordine scientifico: la creazione dell'istituto è infatti giustificata anche dallo sviluppo autonomo dell'insieme del diritto svizzero».

Nel corso del tempo, le ragioni e gli obiettivi originari non sono mutati, anzi si può affermare a buon diritto che sono stati confermati e sono più attuali che mai. Alla fine del 20° secolo e all'inizio del 21° l'attività economica si è internazionalizzata, la quota degli stranieri residenti nel nostro Paese è aumentata e l'economia si è in generale globalizzata. Queste circostanze hanno aumentato la necessità, soprattutto delle autorità svizzere (Amministrazione federale, amministrazioni cantonali e tribunali), ma anche dei notai, degli avvocati, dei docenti universitari e dei privati operanti in Svizzera, di accedere al diritto estero e al diritto comparato. L'Istituto può fornire le sue prestazioni con l'alta qualità richiesta soltanto se, come sinora, è in grado di svolgere ricerche scientifiche proprie.

Dalla sua fondazione, l'Istituto ha adempito il suo mandato in due ambiti principali: (a) redazione di pareri giuridici, lavori di ricerca scientifica e organizzazione di manifestazioni su una molteplicità di temi relativi al diritto comparato e al diritto internazionale privato; (b) approntamento di una biblioteca e di un centro di ricerca di ottima qualità, che gode di ottima fama presso migliaia di ricercatori svizzeri e stranieri. Al momento vi sono effettivamente pochi istituti comparabili in tutto il mondo. Con le sue prestazioni l'Istituto fornisce un contributo determinante per migliorare ulteriormente l'ottima reputazione della Svizzera negli ambiti giuridici summenzionati.

Nella forma prevista dal diritto vigente, l'Istituto sarebbe una sorta di «ibrido» in seno all'Amministrazione federale; questo è quanto emerge sia dall'analisi condotta dall'Amministrazione federale sulle attività della Confederazione alla luce dei

¹ FF 1976 I 777, 1978 I 669

principi del governo d'impresa illustrati nel rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa) sia dal rapporto esplicativo dell'Amministrazione federale delle finanze al rapporto sul governo d'impresa sia dal rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009 concernente il rapporto sul governo d'impresa (attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale). L'Istituto è un ente federale autonomo provvisto di personalità giuridica e gestito dalla Confederazione (art. 1 della legge). Però, per determinate questioni amministrative, tecniche e di diritto del personale, continua a dipendere dai servizi dell'Amministrazione federale centrale. In seguito alla suddetta constatazione, il 4 aprile 2012, dopo aver esaminato diverse varianti nessuna delle quali realizzabile e dopo una valutazione attenta e approfondita di tutti gli argomenti, il Consiglio federale ha deciso di rinunciare a una contabilità propria dell'Istituto e di integrarlo sia sotto il profilo formale che sotto quello materiale nell'Amministrazione federale centrale con la conseguente perdita della sua personalità giuridica. Il 22 ottobre 2014 il Consiglio federale ha tuttavia revocato la sua decisione, dopo che i membri della comunità scientifica e accademica svizzera ed estera, i membri del consiglio d'Istituto e del suo comitato scientifico, i membri dell'AISDC (Associazione degli alunni ed amici dell'Istituto svizzero di diritto comparato) e tutte le facoltà di diritto lo avevano esortato a rinunciare all'integrazione nell'Amministrazione federale centrale. Una prima valutazione aveva inoltre evidenziato che l'integrazione dell'Istituto nell'Amministrazione federale centrale avrebbe comportato costi di gestione più elevati. Con la decisione del 22 ottobre 2014, il Consiglio federale ha confermato che l'Istituto avrebbe mantenuto la sua personalità giuridica, senza tuttavia tenere una contabilità propria. Ha inoltre incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare una modifica della legge vigente, al fine di dotare l'Istituto di una struttura e degli strumenti necessari per una gestione conforme alle direttive dei rapporti summenzionati, mantenendone tuttavia lo scopo, i compiti e l'attuale sede.

1.2 La normativa proposta

Si propone una revisione totale della legge sull'Istituto svizzero di diritto comparato. Nonostante la modifica della struttura organizzativa, la revisione totale della legge non interviene sui compiti e lo statuto giuridico dell'Istituto. Introduce tuttavia una separazione netta tra i suoi compiti legali e le sue prestazioni commerciali. Si tratta di conferire all'Istituto strutture snelle e adeguate che permettano di garantire prestazioni flessibili e nel contempo efficienti.

Per applicare i principi guida menzionati al capoverso precedente, la struttura organizzativa dell'Istituto sarà composta soltanto da due organi: il consiglio d'Istituto e la direzione. Il primo sarà composto da soli nove membri (rispetto ai 22 attuali), il secondo da tre al massimo, ossia un direttore e due direttori supplenti. Per sostenere la direzione nelle questioni scientifiche il consiglio d'Istituto può istituire un comitato scientifico con funzione puramente consultiva. Tale comitato esiste già oggi e negli ultimi anni ha dato buoni risultati.

Secondo l'avamprogetto, l'Istituto potrà in futuro ricevere o acquisire fondi di terzi, in particolare versamenti e contributi da programmi di ricerca.

Il Consiglio federale fisserà ogni quattro anni gli obiettivi strategici dell'Istituto. Vigilerà sull'Istituto rispettandone l'indipendenza scientifica e potrà prendere visione dei documenti dell'Istituto nonché informarsi sulla sua attività.

Le prestazioni commerciali, ossia i pareri per terzi, saranno soggette al diritto privato. La remunerazione delle prestazioni fornite in quest'ambito non saranno più rette dall'ordinanza del Consiglio federale sugli emolumenti; spetterà invece al consiglio d'Istituto definire i principi della remunerazione e l'importo degli emolumenti da versare all'Istituto per le sue prestazioni. In tale contesto, per evitare qualsivoglia distorsione del mercato, il consiglio d'Istituto dovrà tenere conto delle remunerazioni che i suoi concorrenti sul mercato chiedono per la redazione di pareri scientifici indipendenti. Se non esiste un siffatto mercato, l'Istituto dovrà chiedere una remunerazione che consenta di coprire i costi.

L'avamprogetto di legge sancisce esplicitamente che la Confederazione concede in usufrutto all'Istituto i beni mobili (in particolare il patrimonio della biblioteca). A tal fine dovrà essere concluso un contratto di diritto pubblico tra la Confederazione e l'Istituto.

L'immobile in cui da oltre 30 anni ha sede l'Istituto è di proprietà del Cantone di Vaud; l'utilizzazione da parte della Confederazione e un suo contributo ai costi di un eventuale ampliamento sono disciplinati nella Convenzione del 23 maggio 1979 tra la Confederazione e il Cantone di Vaud (e in un Protocollo aggiuntivo del 15 agosto 1979).

2 Commento ai singoli articoli

Ingresso

L'ingresso della legge vigente va adeguato poiché rinvia alla Costituzione federale del 29 maggio 1874 (vCost.), che è stata sostituita dalla Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.). L'articolo 27^{sexies} vCost. equivale ora all'articolo 64 capoversi 1 e 3 Cost.

Art. 1 Nome, forma giuridica e sede

Il contenuto del *capoverso 1* corrisponde sostanzialmente alla disposizione vigente e sancisce che l'Istituto svizzero di diritto comparato è un istituto di diritto pubblico della Confederazione provvisto di personalità giuridica. Dato che, dopo aver ponderato attentamente la situazione, il Consiglio federale ha deciso che l'Istituto non tiene una contabilità propria, la nuova legge lo sancisce esplicitamente.

Il *secondo capoverso* prevede che l'Istituto sia iscritto nel registro di commercio. Si tratta di una conseguenza dell'introduzione, nella legge, della distinzione tra i compiti dell'Istituto e le prestazioni commerciali che può fornire.

Il *capoverso 3* corrisponde al vigente capoverso 2 e stabilisce che la sede dell'Istituto si trova sul campus dell'Università di Losanna a Lausanne-Dorigny.

Art. 2 Scopo e statuto

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 2 vigente e sancisce che l'Istituto è un centro di documentazione e di ricerca in materia di diritto comparato, diritto estero e diritto internazionale.

I nuovi *capoversi 2 e 3* stabiliscono che l'Istituto è un centro di ricerca ai sensi degli articoli 5 e 17 della legge federale del 14 dicembre 2012² sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI) ed effettua ricerca del settore pubblico ai sensi dell'articolo 16 LPRI.

Art. 3 Compiti

Il presente articolo è lievemente modificato. Dall'entrata in vigore della revisione totale, le informazioni e i pareri giuridici forniti ad avvocati e ad altre cerchie interessate non faranno più parte dei compiti dell'Istituto, bensì saranno considerate prestazioni commerciali (cfr. art. 17). Per il resto, i compiti elencati ai *capoversi 1 e 2* del presente articolo corrispondono alle attività che l'Istituto svolge da oltre 30 anni.

Secondo il *capoverso 3* il Consiglio federale può conferire ulteriori compiti all'Istituto. In tal caso deve esprimersi anche sul finanziamento.

Art. 4 Collaborazione con le facoltà di diritto e con altre istituzioni

Il presente articolo corrisponde del tutto all'articolo 4 vigente. Per adempiere i suoi compiti, l'Istituto collabora con le facoltà di diritto e con altre istituzioni in Svizzera e all'estero.

Art. 5 Indipendenza scientifica

Per l'Istituto è di fondamentale importanza la menzione della sua indipendenza scientifica nella legge. Il Tribunale federale l'ha sottolineata in diverse occasioni (cfr. p. es. DTF 137 III 517, 520 seg., consid. 3.3; sentenza del TF del 28.10.2004, 1P.390/2004, consid. 2.3). Senza la sua indipendenza scientifica l'Istituto non sarebbe in grado di svolgere in maniera adeguata i suoi compiti e fornire le sue prestazioni commerciali, soprattutto nell'ambito di procedimenti giuridici. È quindi della massima importanza menzionare nella legge l'indipendenza scientifica dell'Istituto e sancire che nelle questioni scientifiche esso non sottostà a direttive.

Art. 6 Organi dell'Istituto

L'articolo 6 elenca gli organi dell'Istituto, che sostanzialmente corrispondono agli organi solitamente previsti per gli istituti indipendenti della Confederazione. La nuova struttura diverge da quella prevista dalla legge vigente. Conformemente al principio guida 2 concernente gli organi (rapporto sul governo d'impresa), secondo cui le unità autonome della Confederazione dispongono di strutture snelle, in futuro si intende rinunciare al comitato. Poiché l'Istituto non tiene una contabilità propria

² RS 420.1

separata dalla Confederazione, la nuova struttura rinuncia anche a un organo di revisione.

Art. 7 Consiglio d'Istituto

Il consiglio è l'organo direttivo supremo dell'Istituto (*cpv. 1*)

Secondo il *capoverso 2* il consiglio d'Istituto sarà composto da nove membri al massimo, un numero nettamente inferiore a quello previsto dalla legge vigente (22 membri). Vista questa riduzione, con la nuova struttura il comitato, che contribuiva a rendere le strutture dirigenziali efficienti e operative, non è più necessario. Lo stesso vale per la precisa distribuzione dei seggi tra le organizzazioni interessate o il diritto delle organizzazioni rappresentate di proporre i membri.

Il consiglio d'Istituto è nominato dal Consiglio federale (*cpv. 3*). La scelta dei membri si basa sul profilo dei requisiti che dovrà essere definito dal DFGP. Il 13 gennaio 2010, conformemente all'articolo 8j capoverso 2 dell'ordinanza del 25 novembre 1998³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), il Consiglio federale ha approvato un profilo modello dei requisiti⁴ per i consigli d'amministrazione e d'istituto secondo l'articolo 8j capoverso 1 lettera a; ha poi incaricato i dipartimenti di redigere un profilo dei requisiti per i consigli d'amministrazione delle organizzazioni o aziende della Confederazione che rientrano nella loro sfera di competenza e di aggiornarlo costantemente. Conformemente alla decisione del Consiglio federale del 6 novembre 2013, i dipartimenti devono completare i profili dei requisiti per le aziende e gli istituti di loro competenza con le quote di riferimento per la rappresentanza delle lingue nazionali e dei sessi.

Insieme alla proposta di nomina, al Consiglio federale devono essere presentati il profilo dei requisiti e il risultato del controllo di sicurezza relativo alle persone (per il controllo di sicurezza relativo alle persone, cfr. in particolare gli art. 4 cpv. 1 e 12 cpv. 2 lett. a dell'ordinanza del 4 marzo 2011⁵ sui controlli di sicurezza relativi alle persone [OCSP]).

Il Consiglio federale provvederà affinché nel consiglio d'Istituto siano adeguatamente rappresentati i settori della formazione e della scienza (ossia in particolare le facoltà di diritto, i tribunali e gli avvocati dei Cantoni), la Confederazione e il Cantone di ubicazione (Vaud), sinora sempre rappresentato nel consiglio d'Istituto. In particolare per la nomina dei rappresentanti del settore della formazione e della scienza, il Consiglio federale dovrà provvedere a una rappresentanza equa delle regioni geografiche della Svizzera e a un sistema di rotazione, affinché nel corso del tempo tutte le università svizzere abbiano un rappresentante nel consiglio d'Istituto. Inoltre, nel comitato scientifico, che fornisce consulenza alla direzione (cfr. art. 8 lett. c), dovrebbero, per quanto possibile, essere rappresentate tutte le facoltà svizzere di diritto, insieme a membri di università estere. Il rapporto annuale del Consiglio

³ RS 172.010.1

⁴

www.efv.admin.ch/efv/it/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/leitungsorgane.htm

¹

⁵ RS 120.4

federale sul salario dei quadri⁶, destinato alla Delegazione delle finanze delle Camere federali, illustra e verifica l'equa rappresentanza delle lingue nazionali negli organi dirigenti delle aziende e degli istituti.

Secondo il principio guida 9 del rapporto sul governo d'impresa «la Confederazione deve far parte, per il tramite di rappresentanti cui possono essere impartite istruzioni, dei consigli d'amministrazione o d'istituto delle unità autonome soltanto se senza tali rappresentanti i suoi interessi non possono essere tutelati nella misura richiesta o se lo richiede il profilo dei requisiti del consiglio d'amministrazione o d'istituto». In considerazione dei compiti dell'Istituto non è strettamente necessario che la Confederazione sia rappresentata nel consiglio d'Istituto, ma dato che il contratto del 15 agosto 1979 tra la Confederazione e il Cantone di Vaud prevede che quest'ultimo sia rappresentato nel consiglio d'Istituto e le relazioni della Confederazione e del Cantone di Vaud con l'Istituto hanno una dimensione politica, è impossibile prescindere da una rappresentanza di entrambe le parti nel consiglio. Secondo il diritto sul personale federale, i rappresentanti dell'Amministrazione federale sottostanno a un doppio obbligo.

Chi si candida per la nomina nel consiglio d'Istituto, deve indicare al Consiglio federale le proprie relazioni d'interesse (*cpv. 4*).

La durata del mandato dei membri del consiglio d'Istituto è di quattro anni al massimo. (*cpv. 5*).

Secondo il *capoverso 6* il direttore dell'Istituto partecipa alle sedute del consiglio d'Istituto e ha voto consultivo.

Il *capoverso 7* stabilisce che il Consiglio federale disciplinerà gli onorari e gli altri dettagli del mandato dei membri del consiglio d'Istituto. Il rapporto contrattuale tra questi ultimi e l'Istituto sottostà al diritto pubblico e in via complementare si applicano le disposizioni del Codice delle obbligazioni. Poiché fa parte delle unità amministrative decentralizzate (allegato 1 OLOGA⁷), secondo l'articolo 1 lettera a dell'ordinanza del 19 dicembre 2003⁸ sulla retribuzione dei quadri, all'Istituto si applica questa ordinanza. Ne consegue che i salari dei quadri, in particolare anche quelli dei membri del consiglio d'Istituto, dovranno in futuro essere indicati nel rapporto annuale sulla retribuzione dei quadri (art. 13 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri).

I *capoversi 8-10* disciplinano l'obbligo di diligenza e di fedeltà dei membri del consiglio d'Istituto, l'obbligo di comunicare al Consiglio federale i cambiamenti delle loro relazioni d'interesse e l'obbligo del segreto.

⁶ https://www.epa.admin.ch/Documentazione/Cifre_e_fatti/Rapporti (il rapporto è disponibile in francese e tedesco).

⁷ RS 172.010.1

⁸ RS 172.220.12

Art. 8 *Compiti del consiglio d'Istituto*

L'ordinanza del 19 dicembre 1979⁹ sull'Istituto svizzero di diritto comparato è abrogata. Le sue disposizioni più importanti sono integrate nella nuova legge.

Secondo i principi del rapporto sul governo d'impresa, il consiglio d'Istituto ha, analogamente al consiglio d'amministrazione di una società anonima, il compito principale di elaborare la strategia che l'Istituto deve seguire per adempiere i propri compiti e di definirne il programma di ricerca e di lavoro (*lett. a*). Disciplina pertanto le condizioni quadro e l'orientamento dell'Istituto nell'ambito degli obiettivi strategici del Consiglio federale, ma non decide in merito alle singole prestazioni dell'Istituto.

Secondo l'articolo 15, il Consiglio federale, in virtù dell'articolo 8 capoverso 5 della legge federale del 21 marzo 1997¹⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), definisce in modo vincolante per quattro anni gli obiettivi strategici dell'Istituto. Il consiglio d'Istituto è responsabile dell'attuazione degli obiettivi strategici emanati dal Consiglio federale (*lett. b*) e deve fissare previamente i metodi e i criteri con cui valutarne l'attuazione. Ciò consente al Consiglio federale, nella sua funzione di vigilanza, di disporre delle informazioni necessarie per verificare secondo gli stessi criteri il raggiungimento degli obiettivi strategici. Il consiglio d'Istituto presenta al Consiglio federale un rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici.

Per sostenere la direzione, il consiglio d'Istituto può istituire un comitato scientifico che, diversamente dal consiglio d'Istituto che ha uno statuto analogo a quello di un consiglio d'amministrazione, ha una funzione puramente consultiva per le questioni scientifiche (*lett. c*). Già da parecchi anni l'Istituto può avvalersi del sostegno di un comitato scientifico che ha dato ottimi risultati, senza causare all'Istituto costi amministrativi degni di nota. Il sostegno da parte del comitato scientifico è di grande importanza anche sul piano internazionale, poiché facilita l'accesso dell'Istituto a reti internazionali di scienziati e di ricercatori. Oltre a membri di università estere, in futuro saranno rappresentate, nei limiti del possibile, anche tutte le facoltà di diritto delle università svizzere. Con ciò s'intendono garantire contatti e legami ottimali tra l'Istituto e la comunità scientifica svizzera. Con il suo orientamento internazionale e puramente scientifico, il comitato scientifico contribuisce a snellire il consiglio d'Istituto, che attualmente conta 22 membri, e quindi a raggiungere l'obiettivo della presente revisione totale.

Secondo la *lettera d* il consiglio d'Istituto ha il compito di decidere in merito a importanti mandati di ricerca.

Ha inoltre il compito di tutelare gli interessi dell'Istituto e impedire i conflitti d'interesse (*lett. e*). Deve provvedere a tutte le misure organizzative e di regolamentazione necessarie a evitare conflitti d'interesse per sé, per la direzione e per gli altri collaboratori dell'Istituto.

⁹ RS 425.11

¹⁰ RS 172.010

Il consiglio d'Istituto emana anche il regolamento sull'organizzazione interna (*lett. f*) e quello sull'accettazione e la gestione di fondi di terzi (*lett. g*), nel quale può ad esempio disciplinare anche la provenienza di tali fondi.

Secondo la *lettera h*, il consiglio d'Istituto ha il compito di definire le condizioni generali per la prestazione di servizi.

Il consiglio d'Istituto sottopone il rapporto annuale al Consiglio federale. Nel rapporto illustra l'evoluzione organizzativa e operativa nonché i cambiamenti delle relazioni d'interesse dei suoi membri. Propone inoltre il discarico dalla responsabilità per il suo operato (*lett. i*).

Il consiglio d'Istituto decide in merito alla costituzione, modifica e risoluzione del rapporto di lavoro del direttore (*lett. j*). Secondo il rapporto sul governo d'impresa, la costituzione e la risoluzione del rapporto di lavoro del direttore sottostanno all'approvazione del Consiglio federale. La grande importanza e responsabilità di questa funzione (in particolare il potere decisionale e la rappresentanza dell'Istituto verso l'esterno) lo giustificano. Il consiglio d'Istituto non può pertanto sospendere autonomamente dall'incarico un direttore non gradito nominandone uno nuovo. Le modifiche del contratto di lavoro sono invece di competenza esclusiva del consiglio d'Istituto. In questo caso si può rinunciare alla riserva dell'approvazione da parte del Consiglio federale, poiché l'ordinanza sulla retribuzione dei quadri definisce in larga misura i limiti entro cui procedere a modifiche contrattuali. Inoltre, dall'ordinanza sul personale federale, che si applica anche al personale dell'Istituto, si evince il limite massimo per il salario del direttore.

La costituzione, modifica e risoluzione del rapporto di lavoro degli altri membri della direzione è di competenza esclusiva del consiglio d'Istituto (*lett. k*). Tuttavia il direttore ha diritto di proposta.

Il consiglio d'Istituto fissa i principi per gli acquisti della biblioteca (*lett. l*).

Infine, esercita la vigilanza sulla direzione (*lett. m*) e provvede a un sistema di controllo e di gestione dei rischi (*lett. n*).

Art. 9 Direzione

L'articolo 9 riunisce l'articolo 8 della legge vigente e gli articoli 11 e 12 dell'ordinanza sull'Istituto svizzero di diritto comparato. Concentrando le competenze decisionali presso la direzione s'intendono agevolare e rendere più dinamici l'operato e le attività dell'Istituto, concedendo a quest'ultimo maggior margine di manovra nelle sue attività e nella gestione. Tra le altre cose, la direzione emana decisioni (*cpv. 2 lett. b*), in particolare le decisioni sugli emolumenti da versare all'Istituto per la redazione di pareri giuridici. Per contro, la direzione ha una maggiore responsabilità nei confronti del consiglio d'Istituto; si tratta di una responsabilità analoga a quella della direzione di una società anonima nei confronti del proprio consiglio d'amministrazione.

Il consiglio d'Istituto è responsabile dell'attuazione interna degli obiettivi strategici emanati dal Consiglio federale (art. 8 lett. b). La direzione deve basare la gestione aziendale su tali obiettivi.

L'obbligo di fedeltà dei membri della direzione, il loro obbligo di salvaguardare gli interessi dell'Istituto e i diritti e gli obblighi di denuncia (whistleblowing) sono retti dalla legge del 24 marzo 2000¹¹ sul personale federale (LPers), dall'ordinanza del 3 luglio 2001¹² sul personale federale (OPers), da regole interne e dal contratto di lavoro. L'articolo 11 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri contiene una disposizione sulle occupazioni accessorie dei membri della direzione. Inoltre si applica anche al personale restante l'articolo 23 LPers secondo cui le disposizioni d'esecuzione sulle occupazioni accessorie possono sottoporre ad autorizzazione l'esercizio di determinate attività e incarichi pubblici per quanto esso possa compromettere l'adempimento dei compiti. Sono d'altronde applicabili le regole comportamentali dell'articolo 91 e seguenti.

Art. 10 e 11 Condizioni d'impiego e cassa pensioni

L'Istituto fornisce quasi esclusivamente prestazioni a carattere monopolistico e secondo il rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009 concernente il rapporto sul governo d'impresa (attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale, FF 2009 2225, pag. 2256) lo statuto del suo personale è retto dalla LPers e dall'ordinanza quadro relativa alla LPers. Il rinvio al regolamento del 10 novembre 1959 degli impiegati della Confederazione, contenuto nell'articolo 9 della legge vigente, è cancellato poiché tale regolamento è stato abrogato dalle disposizioni d'esecuzione della LPers.

Secondo il primo capoverso del principio 34 del rapporto supplementare concernente il rapporto sul governo d'impresa (pag. 2270), l'Istituto è affiliato alla cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA.

Secondo la decisione del Consiglio federale del 22 ottobre 2014, l'Istituto mantiene una posizione particolare per quanto riguarda il diritto sul personale e la previdenza professionale. Anche in futuro l'Istituto non terrà una contabilità propria e non sarà autonomo per quanto attiene alla politica del personale. Per il preventivo e la contabilità, l'Istituto continuerà a essere aggregato alla Segreteria generale del DFGP. Quanto alla politica del personale, il datore di lavoro è pertanto ancora il Consiglio federale, sebbene l'Istituto sia un'unità resa autonoma e faccia parte dell'Amministrazione federale decentralizzata (allegato 1 n. 2.2.1 OLOGA). Anche in futuro l'Istituto non potrà quindi emanare disposizioni d'esecuzione proprie in virtù dell'articolo 37 capoverso 3^{bis} LPers. Grazie alla sua personalità giuridica e in base agli articoli 8 lettere j e k e 9 capoverso 3 lettera f è tuttavia autorizzato a costituire rapporti di lavoro giuridicamente validi.

In quanto unità amministrativa autonoma decentralizzata e soggetta alla LPers, l'Istituto, nonostante una certa indipendenza in materia di politica del personale, sottostà all'accordo del 27 gennaio 2010 concernente il rapporto sulla gestione del personale concluso tra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale (n. 2.2 dell'accordo). Pertanto in futuro informerà sulla gestione del personale nell'ambito di tale rapporto.

¹¹ RS 172.220.1

¹² RS 172.220.111.3

In mancanza di una contabilità e di competenze di politica del personale ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LPers, l'Istituto non rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 32a capoverso 2 LPers. Per quanto riguarda la previdenza, le unità amministrative quali l'Istituto, che non hanno una contabilità propria, sono affiliate al Consiglio federale come datore di lavoro (art. 32b cpv. 1 LPers in combinato disposto con l'art. 32a cpv. 1 LPers e art. 32b cpv. 2 LPers, *e contrario*). Si veda anche il messaggio del 23 settembre 2005 sulla Cassa pensioni della Confederazione (FF 2005 5171, pag. 5222). Non si applicano pertanto le conseguenze di cui all'articolo 32f LPers.

Art. 12 Finanziamento dell'esercizio

La disposizione corrisponde all'articolo 10 vigente e stabilisce che le spese d'esercizio dell'Istituto sono a carico della Confederazione. L'applicabilità delle disposizioni della legge federale del 7 ottobre 2005¹³ sulle finanze della Confederazione si evince dall'articolo 2 lettera f di detta legge.

Art. 13 Fondi di terzi

L'Istituto deve gestire i fondi versatigli per scopi filantropici conformemente alle disposizioni dei donatori, in modo da rispettare nel miglior modo possibile i desideri di questi ultimi. Ciò riguarda ad esempio la concessione di borse ai ricercatori. Inoltre, in futuro l'Istituto potrà chiedere contributi da programmi di ricerca e accettare fondi di terzi per finanziare le proprie ricerche (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. d).

Art. 14 Emolumenti

Per le informazioni e i pareri giuridici soggetti a emolumento (cfr. art. 11 della legge vigente), il Consiglio federale emanerà un'ordinanza sugli emolumenti conformemente all'articolo 46a LOGA. Poiché l'Istituto non tiene una contabilità propria, l'emanazione di un'ordinanza sugli emolumenti compete al Consiglio federale (e non al consiglio d'Istituto).

Art. 15 Obiettivi strategici

Gli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico fanno parte delle unità amministrative che secondo l'articolo 8 capoverso 5 LOGA il Consiglio federale dirige mediante obiettivi strategici. Ciò è d'altronde conforme anche al principio 16 «Obiettivi strategici» del rapporto sul governo d'impresa. In futuro l'Istituto sarà pertanto diretto mediante obiettivi strategici e dovrà presentare un rapporto al Consiglio federale. Gli obiettivi strategici permetteranno al Consiglio federale di influenzare da un punto di vista globale l'evoluzione dell'Istituto e i suoi compiti, tenendo tuttavia conto del fatto che l'Istituto non tiene una contabilità propria (art. 1 cpv. 1) ed è indipendente in ambito scientifico (art. 5). La portata degli obiettivi strategici sarà pertanto nettamente inferiore rispetto ad altre unità amministrative autonome della Confederazione.

¹³ RS 611.0

Art. 16 Vigilanza della Confederazione

Nella legge vigente la vigilanza della Confederazione è disciplinata dall'articolo 14 capoverso 2. Anche la nuova disposizione dell'articolo 16 stabilisce che l'Istituto sottostà alla vigilanza del Consiglio federale (fatto salvo l'art. 5). Precisa inoltre in cosa consiste tale vigilanza (*cpv. 1*).

Il Consiglio federale ha il diritto di visionare i documenti e di informarsi (*cpv. 2*).

Secondo la legge federale del 28 giugno 1967¹⁴ sul controllo federale delle finanze l'Istituto sottostà anche alla vigilanza finanziaria da parte del Controllo federale delle finanze.

Art. 17

L'introduzione di questa disposizione riguardante le prestazioni commerciali intende introdurre una netta distinzione tra i compiti dell'Istituto a favore degli organi e delle unità della Confederazione e dei Cantoni e quelli a favore di persone di diritto privato. La disposizione stabilisce che l'Istituto può fornire prestazioni a terzi, in particolare pareri (*cpv. 2*), se sono adempite le condizioni elencate al *capoverso 1*.

Il presente articolo concede all'Istituto un maggior margine di manovra nel fissare gli onorari in funzione del grado di difficoltà e dell'urgenza dei casi da trattare. Per le sue prestazioni commerciali l'Istituto deve fissare prezzi che consentano almeno di coprire i costi (*cpv. 3*) e sottostà alle stesse norme applicabili agli offerenti privati (*cpv. 4*).

In seguito all'introduzione di quest'articolo nella legge, l'Istituto deve essere iscritto nel registro di commercio. Per tale ragione è modificato l'articolo 1 capoverso 2 della legge vigente.

Secondo il *capoverso 5*, l'attività commerciale dell'Istituto sottostà a imposta, in particolare all'imposta sul valore aggiunto (IVA), e, se le condizioni sono adempite, a tutte le altre imposte federali. L'articolo 10 del contratto del 15 agosto 1979 con il Cantone di Vaud prevede l'esenzione completa dell'Istituto da qualsiasi tassa cantonale o comunale.

Art. 18 Beni mobili

Questa disposizione disciplina – analogamente ad esempio all'articolo 15 della legge del 12 giugno 2009¹⁵ sui musei e le collezioni (LMC) – la concessione all'Istituto dell'usufrutto dei beni mobili, in particolare della biblioteca, che conta attualmente circa 500 000 libri ed è già in possesso dell'Istituto (*cpv. 1*).

La Confederazione può concedere all'Istituto anche l'usufrutto di altri beni mobili, in particolare di quelli che saranno acquisiti in futuro; anche in tal caso si tratterà soprattutto di libri (*cpv. 2 e 3*).

L'Istituto deve assicurare i beni mobili affidatigli soltanto se tale obbligo è stato concordato per contratto con la Confederazione; quest'ultima può tuttavia tutelarsi

¹⁴ RS 614.0

¹⁵ RS 432.30

dal rischio di perdita mediante una propria assicurazione (*cpv. 4*). Questa disposizione permette di derogare all'obbligo dell'usufruttuario di assicurare la cosa in usufrutto previsto dall'articolo 767 CC. Secondo gli accertamenti dell'Istituto presso il competente ECA (Etablissement Cantonal d'Assurance) del Cantone di Vaud, la conclusione di una polizza, in particolare per i libri della biblioteca, presso un'agenzia d'assicurazione privata comporterebbe costi assicurativi pari a circa CHF 20 000. Inoltre, la conclusione (di per sé volontaria, ma caldamente raccomandata dall'ECA) di una polizza per i costi dello sgombero costerebbe oltre 1 milione di franchi, per cui l'Istituto dovrebbe chiedere un aumento del proprio preventivo. Visto che una distruzione (nel peggiore dei casi totale) della biblioteca a causa di un incendio o dell'acqua utilizzata per spegnerlo sottrarrebbe all'Istituto una parte fondamentale dei suoi compiti e del suo scopo, a seconda delle circostanze un'assicurazione privata contro il rischio potrebbe tuttavia essere presa comunque in considerazione. Non è infatti garantito che la Confederazione voglia o possa sostituire la biblioteca distrutta.

I dettagli della concessione dell'usufrutto dei beni mobili e la questione se l'Istituto debba assicurarli dovranno essere disciplinati in un contratto di diritto pubblico tra la Confederazione e l'Istituto (*cpv. 5*). La valutazione della necessità o meno di un'assicurazione può cambiare nel corso degli anni; adeguando il contratto di diritto pubblico si può reagire in modo flessibile a tali cambiamenti. Dal presente disciplinamento è escluso il fondo del Centro di documentazione europeo, che è in possesso dell'Istituto ma è di proprietà della Fondazione Jean Monnet pour l'Europe (*cpv. 6*).

Art. 19 Immobile

In virtù della Convenzione del 23 maggio 1979 (e del Protocollo aggiuntivo del 15 agosto 1979), dalla sua fondazione, oltre 30 anni fa, l'Istituto ha sede in un immobile di proprietà del Cantone di Vaud (*cpv. 1*).

La manutenzione dell'immobile spetta al Cantone di Vaud, mentre la Confederazione può fornire un contributo massimo del 50 per cento a un eventuale ampliamento (*cpv. 2*).

Art. 20 Abrogazione e modifica di altri atti normativi

Le legge federale del 6 ottobre 1978¹⁶ sull'Istituto svizzero di diritto comparato è abrogata (*cpv. 1*) e la legge del 17 giugno 2005¹⁷ sul Tribunale amministrativo federale è modificata in riferimento all'ammissibilità del ricorso contro le decisioni del Consiglio federale (*cpv. 2*).

Art. 21 Referendum ed entrata in vigore

La nuova legge sottostà a referendum facoltativo (*cpv. 1*) e il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore (*cpv. 2*).

¹⁶ RU 1979 56

¹⁷ RS 173.32

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La revisione totale della legge sull'Istituto svizzero di diritto comparato non ha ripercussioni sul suo statuto giuridico in seno all'Amministrazione federale.

L'adeguamento dell'attività dell'Istituto ai principi del governo d'impresa dovrebbe comportare una lieve diminuzione delle spese amministrative, soprattutto per quanto riguarda le indennità da pagare ai membri del comitato e del consiglio d'Istituto, dato che il primo è abrogato e il numero dei membri del secondo è ridotto da 22 a 9.

3.1.2 Ripercussioni per l'effettivo del personale

L'attuazione dei principi del governo d'impresa comporterà per l'Istituto un onere amministrativo e di personale supplementare pari probabilmente a un posto di lavoro. Occorre inoltre chiedersi se in futuro, in particolare per la comunicazione regolare con il Consiglio federale (cfr. p. es. l'art. 15), l'Istituto non debba introdurre – con un conseguente aumento del preventivo per l'informatica e il personale – il sistema elettronico di gestione degli affari (GEVER) utilizzato nell'Amministrazione federale centrale e che finora non era né obbligatorio né necessario per l'Istituto.

Non vi sono altre ripercussioni per l'effettivo del personale dell'Istituto, cui continua ad applicarsi la legislazione sul personale federale.

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

La revisione totale della legge non ha ripercussioni per i Cantoni, in particolare neppure per il Cantone di Vaud.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Come illustrato, la revisione totale della legge comporta una lieve diminuzione delle remunerazioni dei membri del consiglio d'Istituto e – non calcolando l'introduzione di GEVER – un aumento del preventivo per il personale corrispondente a un posto di lavoro.

3.4 Ripercussioni per la società

La revisione totale della legge non ha ripercussioni per la società. In particolare non ha ripercussioni per la rete delle biblioteche della Svizzera occidentale (Réseau des bibliothèques de Suisse occidentale [RERO]).

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Programma di legislatura

La revisione totale della legge non è prevista nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁸ sul programma di legislatura 2015-2019. È tuttavia la conseguenza della decisione del Consiglio federale del 22 ottobre 2014 che incarica il DFGP di elaborare una modifica della legge vigente al fine di dotare l'Istituto della struttura e degli strumenti che gli permettano di gestire i propri affari conformemente a quanto previsto dal rapporto del 13 settembre 2006 sul governo d'impresa, senza una contabilità propria e mantenendo la sua personalità giuridica, i suoi compiti e la sede attuale.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La revisione totale della legge si fonda sull'articolo 64 capoversi 1 e 3 Cost., secondo cui la Confederazione promuove la ricerca scientifica e l'innovazione e può istituire, assumere in proprio o gestire centri di ricerca.

5.2 Forma dell'atto

La revisione totale prevede disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Si tratta pertanto di una legge ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere c ed e Cost.

5.3 Subordinazione al freno delle spese

Il presente progetto non è subordinato al freno delle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né una base per nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie.

5.4 Delega di competenze legislative

Il progetto prevede una delega al Consiglio federale per l'emanazione di un'ordinanza sugli emolumenti ai sensi dell'articolo 46a LOGA.

¹⁸ FF 2016 909