



18.018

Messaggio relativo alla revisione totale della legge federale sull'Istituto svizzero di diritto comparato (LISDC)

del 31 gennaio 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di revisione totale della legge federale sull'Istituto svizzero di diritto comparato (LISDC).

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

31 gennaio 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La presente legge ha l'obiettivo di dotare l'Istituto svizzero di diritto comparato in particolare di strutture dirigenziali snelle mantenendone nel contempo la personalità giuridica, i compiti, l'indipendenza scientifica e l'ubicazione attuale. S'intende così applicare anche a questo Istituto di diritto pubblico i principi della gestione strategica dei compiti della Confederazione.

La revisione totale proposta intende adeguare l'organizzazione dell'Istituto ai principi guida del governo d'impresa stabiliti nel rapporto del Consiglio federale del 2006 sul governo d'impresa, nel rapporto esplicativo dell'Amministrazione federale delle finanze concernente il rapporto sul governo d'impresa e nel rapporto supplementare del Consiglio federale del 2009 concernente il rapporto sul governo d'impresa. Lo scopo principale della revisione totale è snellire e quindi rafforzare l'attuale consiglio d'Istituto, troppo grande e quindi poco flessibile. Quest'ultimo dirigerà l'Istituto a livello strategico analogamente al consiglio d'amministrazione di una società anonima e terrà quindi anche più sedute rispetto ad oggi.

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

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Obiettivi iniziali e obiettivi attuali dell'Istituto

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 dedicatesse 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 del 4 febbraio 1976¹ per un Istituto svizzero di diritto comparato 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

¹ FF 1976 I 777, 1978 I 669 (rapporto supplementare)

migliorare ulteriormente l'ottima reputazione della Svizzera negli ambiti giuridici summenzionati.

1.1.2 Analisi dell'Istituto alla luce del rapporto sul governo d'impresa della Confederazione

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 principi del governo d'impresa illustrati nel rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006² sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa) sia dal rapporto esplicativo dell'Amministrazione federale delle finanze del 13 settembre 2006³ concernente il rapporto sul governo d'impresa sia dal rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009⁴ 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 D-LISDC). Considerate le sue piccole dimensioni, per determinate questioni amministrative, tecniche e di diritto del personale, dipende dai servizi dell'Amministrazione federale centrale. Dalla sua creazione, l'Istituto non ha mai avuto una contabilità propria; realtà questa che oltre ad aver dato buona prova ed essersi rivelata opportuna, corrisponde all'obiettivo principale dell'Istituto, ovvero dotarsi di una struttura snella e per quanto possibile poco costosa. In questo modo è possibile evitare un onere finanziario e amministrativo aggiuntivo (assunzione di specialisti del settore finanziario, istituzione di un organo di revisione ecc.).

1.1.3 Decisioni del Consiglio federale

Considerato quanto precede, il 4 aprile 2012, il nostro Consiglio ha deciso – dopo aver esaminato diverse varianti, nessuna delle quali realizzabile, e dopo una valutazione attenta e approfondita di tutti gli argomenti – 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 nostro Collegio 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'ASDC (Associazione degli alumni et 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

2 FF 2006 7545

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

4 FF 2009 2225

costi di gestione più elevati. Con decisione del 22 ottobre 2014, il nostro Consiglio ha confermato che l'Istituto avrebbe mantenuto la sua personalità giuridica, senza tuttavia tenere una contabilità propria e che (considerate le sue piccole dimensioni), avrebbe potuto continuare a sfruttare le sinergie con l'Amministrazione federale centrale. 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.

1.1.4 Risultati della consultazione

A fine giugno 2016, è stata avviata la consultazione relativa all'avamprogetto di revisione totale della legge, che è stato accolto con favore dai partecipanti alla consultazione. Sui 37 pareri pervenuti, 13 hanno approvato il progetto senza riserve, 16 ne hanno approvato i tratti essenziali e formulato osservazioni o proposte di modifica e otto hanno rinunciato a esprimere un parere⁵.

1.2 I punti principali della revisione

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 summenzionati, la struttura organizzativa dell'Istituto sarà composta soltanto da due organi: il consiglio d'Istituto e la direzione. Il primo sarà composto da nove membri al massimo (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 il disegno, l'Istituto potrà in futuro ricevere o acquisire fondi di terzi, in particolare versamenti e contributi da programmi di ricerca.

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

Le prestazioni commerciali, ossia i pareri giuridici 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

⁵ La documentazione relativa alla consultazione, i pareri e il rapporto sui risultati della consultazione sono consultabili all'indirizzo: www.dirittofederale.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive concluse > 2016 > DFGP.

al consiglio d'Istituto definire i principi della remunerazione e il prezzo delle prestazioni dell'Istituto. Secondo il principio di economicità, le prestazioni commerciali devono consentire di massimizzare i contributi di copertura ai costi dell'attività principale. La separazione contabile tra le prestazioni commerciali e le restanti prestazioni dell'Istituto permette di evitare distorsioni della concorrenza e sovvenzioni trasversali. Le remunerazioni per le prestazioni commerciali devono consentire come minimo di coprire i costi.

La legge sancisce ora esplicitamente che la Confederazione concede in usufrutto all'Istituto i beni mobili (in particolare il fondo 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 ago. 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 1999⁶ (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 nostro Consiglio ha deciso che l'Istituto non terrà una contabilità propria, la nuova legge lo sancisce esplicitamente.

Il *capoverso 2* prevede che l'Istituto sia iscritto nel registro di commercio. Si tratta di una conseguenza dell'introduzione nella legge della distinzione tra i compiti legali 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. La disposizione precisa che la sede dell'Istituto si trova nel Comune politico di Ecublens (VD). La menzione esplicita nella legge della sede dell'Istituto è mantenuta per motivi politici; il legislatore si dichiara quindi espressamente a favore dello *status quo*.

⁶ RS 101

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.

Il *capoverso 2* stabilisce che l'Istituto è un centro di ricerca ai sensi degli articoli 5 e 17 della legge federale del 14 dicembre 2012⁷ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione.

Art. 3 Compiti

Il presente articolo subisce diverse modifiche. 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 previsti dalla legge, saranno bensì considerati prestazioni commerciali (cfr. art. 22). 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 nostro Consiglio 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 in 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 nella legge della sua indipendenza scientifica. Il Tribunale federale l'ha sottolineata in diverse occasioni⁸. Senza la sua indipendenza scientifica l'Istituto non sarebbe più in grado di svolgere i suoi compiti e fornire le sue prestazioni commerciali, e ciò vale sia per i pareri giuridici allestiti per le autorità e nell'ambito di procedimenti giudiziari che per la sua credibilità scientifica. 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 corrispondono sostanzialmente 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 la struttura delle unità autonome della Confederazione deve essere snella, in

⁷ RS 420.1

⁸ 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.

futuro si intende rinunciare al comitato. Considerato che l'Istituto, secondo la decisione del nostro Consiglio del 4 aprile 2012, non tiene una contabilità propria, la nuova struttura rinuncia anche a un organo di revisione.

Art. 7 Consiglio d'Istituto: funzione, composizione, nomina e organizzazione

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. In occasione della procedura di consultazione, sono state avanzate diverse proposte sulla composizione del consiglio d'Istituto: una chiede di assicurare all'Università di Losanna una rappresentanza permanente attraverso un membro della facoltà di diritto; un'altra di assicurare la presenza di tutte le facoltà di diritto svizzere e, un'altra ancora di rinunciare a una rappresentanza dell'Amministrazione federale. Non è stato possibile riprendere queste proposte, poiché la composizione dell'Istituto così come proposta nella legge è in linea con le disposizioni del rapporto sul governo d'impresa per quanto riguarda le strutture snelle risponde all'esigenza e all'interesse dell'Istituto di assicurare la rappresentanza dei suoi diversi clienti e di essere coinvolto nel mondo della ricerca.

Il nostro Collegio nomina il consiglio d'Istituto (*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 1998⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), il nostro Consiglio ha approvato un profilo modello dei requisiti¹⁰ per i consigli d'amministrazione e d'Istituto secondo l'articolo 8j capoverso 1 lettera a OLOGA; 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 nostra decisione 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.

Il nostro Collegio 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), che, come finora, sarà rappresentato nel consiglio d'Istituto (*cpv. 2* seconda parte del periodo). In particolare per la nomina dei rappresentanti del settore della formazione e della scienza, il nostro Consiglio 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 rap-

⁹ RS 172.010.1

¹⁰ www.efv.admin.ch > Temi > Politica finanziaria, basi > Governo d'impresa > Organi di gestione

presentante nel consiglio d'Istituto. Inoltre, nel comitato scientifico, che fornisce consulenza alla direzione (cfr. art. 10 cpv. 2), dovrebbero, per quanto possibile, essere rappresentate tutte le facoltà svizzere di diritto, insieme a membri di università estere. Il nostro rapporto annuale sul salario dei quadri¹¹, 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. Va notato che il rappresentante dell'Amministrazione federale sottostà innanzitutto all'obbligo di fedeltà nei confronti della Confederazione.

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

La durata del mandato dei membri del consiglio d'Istituto è di quattro anni al massimo e i membri possono essere rieletti due volte (cpv. 5).

Secondo il *capoverso 6* il direttore dell'Istituto partecipa alle sedute del consiglio d'Istituto e ha voto consultivo. Questa disposizione corrisponde al capoverso 5 del vigente articolo 6 (Consiglio e comitato) e, contrariamente alla proposta di un interpellato, continuerà a figurare nella disposizione sul consiglio d'Istituto (e non nel nuovo art. 12).

Art. 8 Consiglio d'Istituto: condizioni contrattuali e obblighi dei membri

Secondo il *capoverso 1* il nostro Consiglio disciplina 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 obbligazioni¹². Poiché fa parte delle unità amministrative decentralizzate (allegato 1 OLOGA), secondo l'articolo 1 lettera a dell'ordinanza del 19 dicembre 2003¹³ sulla retribuzione dei quadri, all'Istituto si applica questa ordinanza. Il suo campo d'applicazione personale si estende ai membri del consiglio d'Istituto e a quelli della direzione. L'Istituto presenterà annualmente al nostro Collegio e alla Delegazione finanziaria delle Camere federali un rapporto sull'applicazione dell'ordinanza sui quadri (art. 13 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri).

¹¹ www.ufper.admin.ch > Documentazione > Fatti e cifre > Rapporti (il rapporto è disponibile in francese e tedesco).

¹² RS 220

¹³ RS 172.220.12

I *capoversi 2–5* disciplinano gli obblighi dei membri del consiglio d’Istituto, in particolare l’obbligo di diligenza e di fedeltà, l’obbligo del segreto e l’obbligo di comunicare al Consiglio federale i cambiamenti delle loro relazioni d’interesse.

Art. 9 Consiglio d’Istituto: compiti

Le disposizioni più importanti dell’ordinanza del 19 dicembre 1979¹⁴ sull’Istituto svizzero di diritto comparato sono integrate nella nuova legge.

Secondo l’articolo 20 di detta ordinanza, il nostro Consiglio, in virtù dell’articolo 8 capoverso 5 della legge federale del 21 marzo 1997¹⁵ 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 della loro attuazione (*lett. a*) e deve fissare previamente i metodi e i criteri con cui valutarne l’attuazione. A tal fine si basa sui criteri e gli indicatori di valutazione predefiniti dal nostro Consiglio. Ciò consente al nostro Collegio, 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 nostro Consiglio un rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici.

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 è tenuto a seguire nel quadro dell’adempimento dei suoi compiti e deve definire il programma di ricerca e di lavoro dell’Istituto (*lett. b*). Disciplina pertanto le condizioni quadro e l’orientamento di dell’Istituto nell’ambito degli obiettivi strategici del nostro Consiglio, ma non decide in merito alle singole prestazioni dell’Istituto.

Secondo la *lettera c* 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. d*). 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.

Il consiglio d’Istituto emana anche il regolamento sull’organizzazione interna (*lett. e*) e quello sull’accettazione di fondi di terzi (*lett. f*), il quale può ad esempio disciplinare la provenienza di tali fondi e definire, in particolare, in quali casi occorre rifiutarne l’accettazione perché causa di costi supplementari per la Confederazione (p. es. in caso di eredità che comportano costi).

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

Il consiglio d’Istituto sottopone annualmente un rapporto al nostro Consiglio in cui illustra l’evoluzione organizzativa e operativa, i cambiamenti delle relazioni d’interesse dei suoi membri e riferisce sul sistema di controllo interno e sulla gestione dei rischi. Propone inoltre il discarico per i fatti noti fino a quel momento (*lett. h*).

¹⁴ RS 425.11

¹⁵ RS 172.010

Il consiglio d'Istituto decide in merito alla costituzione, modifica e risoluzione del rapporto di lavoro del direttore (*lett. i*). Secondo il rapporto sul governo d'impresa, la costituzione e la risoluzione del rapporto di lavoro del direttore sottostanno all'approvazione del nostro Consiglio. 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 del 3 luglio 2001¹⁶ sul personale federale (OPers), 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. j*). Tuttavia il direttore ha diritto di proposta.

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

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

Art. 10 Comitato scientifico

Per sostenere la direzione nelle questioni scientifiche (in particolare nelle questioni legate all'orientamento scientifico, al programma di ricerca e di lavoro e alla gestione della biblioteca), il consiglio d'Istituto può istituire un comitato scientifico che, diversamente dal consiglio d'Istituto con statuto analogo a quello di un consiglio d'amministrazione, ha una funzione puramente consultiva (*cpv. 1.*). 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 facoltà di diritto estere, nel comitato scientifico saranno rappresentate come sinora, nei limiti del possibile, anche tutte le facoltà di diritto delle università svizzere (*cpv. 2*). Con ciò s'intendono garantire contatti e legami ottimali tra l'Istituto e la comunità scientifica svizzera. Su proposta della direzione, il consiglio d'Istituto nomina i membri del comitato scientifico in base alle loro qualifiche nei settori del diritto estero e internazionale nonché del diritto comparato. Bada inoltre a che la composizione del comitato scientifico sia equilibrata e a che i membri coprano l'intero ventaglio di competenze dell'Istituto. 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. In sede di consultazione l'istituzione di un comitato scientifico è stata accolta con soddisfazione. Contrariamente alla proposta

¹⁶ RS 172.220.111.3

di alcuni interpellati, non deve tuttavia figurare nella legge come organo dell'Istituto, visto che una struttura simile sarebbe contraria all'obiettivo preconizzato dal rapporto sul governo d'impresa, ovvero di snellire le strutture dell'Istituto.

Il regolamento interno del comitato scientifico deve essere approvato dal consiglio d'Istituto (*cpv.* 3).

Art. 11 Direzione: funzione e composizione

Secondo l'articolo 11 l'Istituto, in quanto organo operativo, prevede una direzione composta da un direttore e da al massimo due direttori supplenti. 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 2000¹⁷ sul personale federale (LPers), dall'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 degli articoli 91 e seguenti OPers.

Art. 12 Direzione: compiti

Il presente articolo riunisce l'articolo 8 della legge vigente e gli articoli 11 e 12 dell'ordinanza sull'Istituto svizzero di diritto comparato. La nuova normativa attribuisce inoltre determinate competenze alla direzione finora spettanti al consiglio d'Istituto o al comitato, in particolare nel settore del personale (*lett. f*). La direzione gestisce gli affari dell'Istituto (*lett. a*) e rappresenta l'Istituto verso l'esterno (*lett. e*). Emana, tra l'altro, decisioni (*lett. b*) in particolare sugli emolumenti per i pareri giuridici in ambito non commerciale ed elabora gli affari del consiglio d'Istituto e del comitato scientifico (*lett. c*).

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. Per contro, l'Istituto avrà 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 nostro Consiglio (art. 9 lett. a), ma la direzione deve basare la gestione aziendale su tali obiettivi.

¹⁷ RS 172.220.1

Art. 13 e 14 Condizioni d'impiego e cassa pensioni

L'Istituto fornisce quasi esclusivamente prestazioni a carattere monopolistico e secondo il rapporto supplementare concernente il rapporto sul governo d'impresa (attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale) 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.

In quanto unità amministrativa autonoma decentralizzata e soggetta alla LPers, l'Istituto è anche soggetto, in virtù dell'articolo 6a LPers, all'ordinanza sulla retribuzione dei quadri (cfr. commento all'art. 8 cpv. 1) e, in virtù dell'articolo 5 LPers, 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). L'Istituto figura quindi nel rapporto sulla gestione del personale delle unità rese autonome destinato alle commissioni della gestione e alle commissioni delle finanze delle Camere federali. L'effettivo del personale è oggetto di un disciplinamento speciale e continua a figurare nel consuntivo dell'Amministrazione federale. La prestazione in via separata del rapporto sulla gestione del personale, rende tuttavia trasparente la prassi adottata dall'Istituto in materia di personale.

Secondo il capoverso 1 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 nostro Consiglio 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 nostro Collegio resta il datore di lavoro, sebbene l'Istituto sia un'unità resa autonoma e faccia parte dell'Amministrazione federale decentralizzata (allegato 1 lett. B, n. III/n. 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 9 lettere i e j e 12 lettera f è tuttavia autorizzato a costituire rapporti di lavoro giuridicamente validi.

In mancanza di una contabilità propria 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 nostro Consiglio 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)¹⁸. Non si applicano pertanto le conseguenze di cui all'articolo 32f LPers.

¹⁸ Cfr. anche il messaggio del 23 set. 2005 sulla Cassa pensioni della Confederazione, FF 2005 5171.

Art. 15 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 2005¹⁹ sulle finanze si evince dall'articolo 2 lettera f di detta legge.

Art. 16 Fondi di terzi

L'Istituto e i collaboratori che impiega nel quadro dei programmi di ricerca potranno chiedere contributi da programmi di ricerca; l'Istituto deve poter accettare fondi di terzi per finanziare le proprie ricerche (art. 3 cpv. 1 lett. d) sempreché ciò sia compatibile con la sua indipendenza e i suoi compiti. La Confederazione deve gestire i fondi ricevuti dall'Istituto conformemente alle disposizioni dei donatori, in modo da rispettare per quanto possibile i desideri di questi ultimi. Ciò riguarda ad esempio la concessione di borse ai ricercatori.

Art. 17 Emolumenti

Per le informazioni e i pareri giuridici soggetti a emolumento (cfr. art. 11 della legge vigente), il nostro Consiglio emanerà un'ordinanza sugli emolumenti conformemente all'articolo 46a LOGA (cpv. 1).

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. Conformemente a quanto previsto dal vigente articolo 11, i tribunali e le autorità cantonali potranno beneficiare di una tariffa preferenziale (cpv. 2).

Uno dei compiti dell'Istituto consiste nel contribuire agli impegni profusi a livello internazionale per armonizzare le legislazioni o unificare il diritto (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. b). Di conseguenza, a condizione che il parere giuridico sia d'interesse pubblico predominante, questa tariffa preferenziale potrà valere anche per le organizzazioni internazionali (p.es. il Consiglio d'Europa o la Commissione europea) le quali negli ultimi anni hanno conferito svariati mandati all'Istituto (cpv. 3).

Art. 18 Beni mobili

Questa disposizione disciplina – analogamente ad esempio all'articolo 15 della legge del 12 giugno 2009²⁰ sui musei e le collezioni – 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 dello stesso (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

¹⁹ RS 611.0

²⁰ 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 del Codice civile²¹. Dagli accertamenti effettuati nel 2016 dall'Istituto, di concerto con l'Amministrazione federale delle finanze, è emerso che attualmente la conclusione di una polizza presso un'agenzia d'assicurazione privata, in particolare per i libri della biblioteca, non è indicata. Questo perché comporterebbe costi relativamente elevati e perché non vi sono rischi particolarmente gravi. Del resto il problema principale, ossia quello del riacquisto delle opere, non è assicurabile.

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 e rimarrà 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. La manutenzione di questo immobile spetta al Cantone di Vaud (*cpv. 1*).

La Confederazione può fornire un contributo massimo del 50 per cento a un eventuale ampliamento (*cpv. 2*).

Art. 20 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 nostro Collegio di influenzare da un punto di vista globale l'evoluzione dell'Istituto e i suoi compiti, tenendo tuttavia conto del fatto che esso non tiene una contabilità propria (art. 1 *cpv. 1*) ed è indipendente in ambito scientifico (art. 5). La portata degli obiettivi strategici sarà pertanto inferiore rispetto ad altre unità amministrative autonome della Confederazione.

Art. 21 Vigilanza della Confederazione

Nella legge vigente la vigilanza della Confederazione è disciplinata dall'articolo 14 capoverso 2. Anche la nuova disposizione dell'articolo 21 stabilisce che l'Istituto

²¹ RS 210

sottostà alla vigilanza del Consiglio federale (fatto salvo l'art. 5) e 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 del 28 giugno 1967²² sul controllo delle finanze, l'Istituto sottostà anche alla vigilanza finanziaria da parte del Controllo federale delle finanze.

Art. 22 Prestazioni commerciali

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. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno criticato la presente disposizione e chiesto che la fornitura di informazioni e pareri giuridici a terzi continui a figurare tra i compiti dell'Istituto. La maggior parte dei partecipanti alla consultazione ha tuttavia ritenuto opportuno separare nettamente i compiti legali dell'Istituto e le prestazioni commerciali assoggettate al diritto privato. La nuova disposizione stabilisce che l'Istituto può fornire prestazioni a terzi, in particolare pareri (*cpv. 2*), se sono adempite le condizioni di cui 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 ha gli stessi diritti e obblighi degli offerenti privati (*cpv. 4*). Come precisato da un partecipante alla consultazione, occorre evitare eventuali distorsioni della concorrenza.

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. L'iscrizione nel registro del commercio promuove la trasparenza per quanto riguarda le persone autorizzate a firmare e aumenta la visibilità e la pubblicità dell'Istituto.

Secondo il *capoverso 5*, l'attività commerciale dell'Istituto sottostà a imposta, in particolare all'imposta sul valore aggiunto, 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. 23 Abrogazione e modifica di altri atti normativi

Le legge federale del 6 ottobre 1978²³ sull'Istituto svizzero di diritto comparato è abrogata (*cpv. 1*) e la legge del 17 giugno 2005²⁴ sul Tribunale amministrativo federale è modificata per quanto concerne le decisioni (*cpv. 2*).

²² RS 614.0

²³ RU 1979 56

²⁴ RS 173.32

Art. 24 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*).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

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

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.

L'onere legato all'attuazione dei principi guida del governo d'impresa subirà, per contro, un lieve aumento.

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

3.2 Altre ripercussioni

La revisione totale della legge non ha ripercussioni né per i Cantoni, in particolare neppure per il Cantone di Vaud, né per l'economia né 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

La revisione totale della legge non è prevista né nel messaggio del 27 gennaio 2016²⁵ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016²⁶ sul programma di legislatura 2015–2019. È la conseguenza della decisione del nostro Consiglio 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 sul governo d'impresa, senza una contabilità propria e mantenendo la sua personalità giuridica, i suoi compiti e la sede attuale.

La revisione s'iscrive nella strategia adottata dal nostro Consiglio in materia di governo d'impresa.

²⁵ FF 2016 909

²⁶ FF 2016 4605

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 Freno 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 nostro Consiglio per l'emanazione di un'ordinanza sugli emolumenti ai sensi dell'articolo 46a LOGA.