

**Messaggio  
a sostegno di un decreto federale concernente  
la costituzione di un aggruppamento per l'educazione  
e la ricerca in seno al Dipartimento federale dell'interno**

del 27 febbraio 1989

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente la costituzione di un aggruppamento per l'educazione e la ricerca in seno al Dipartimento federale dell'interno.

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

27 febbraio 1989

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz  
Il cancelliere della Confederazione, Buser

---

## Compendio

*Visto l'aumento straordinario dei compiti della Confederazione nel campo dell'educazione e della ricerca e nell'interesse di una gestione efficiente del Dipartimento dell'interno, il Consiglio federale ha deciso di costituire un aggruppamento per l'educazione e la ricerca (E+R) in questo Dipartimento. All'atto della promulgazione della legge sull'organizzazione dell'amministrazione del 1978, la costituzione di aggruppamenti era stata presa in considerazione anche per i dipartimenti civili. L'aggruppamento E+R comprende i due Politecnici federali, i quattro istituti di ricerca di competenza del Consiglio dei politecnici, come pure l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza. La costituzione di aggruppamenti sottostà all'approvazione dell'Assemblea federale.*

## 1 Situazione iniziale

La commissione d'esperti incaricata della revisione totale della legge federale sull'organizzazione dell'amministrazione federale («Commissione Huber») proponeva, nel suo rapporto del 1971, di costituire aggruppamenti anche nei dipartimenti civili. Nel Dipartimento militare siffatti aggruppamenti esistono già dal 1967. Il rapporto peritale costituì una base essenziale per il nostro messaggio sulla riorganizzazione dell'amministrazione federale del 12 febbraio 1975 (FF 1975 I 1441 ss.). Per il Dipartimento dell'interno, la Commissione d'esperti prevedeva segnatamente la costituzione di un aggruppamento della scienza. Nel nostro messaggio dichiaravamo che la costituzione di aggruppamenti, che aveva dato buoni risultati nel Dipartimento militare, era una soluzione realistica e realizzabile, in particolare come alternativa all'aumento del numero dei Dipartimenti. Approvato così il principio della costituzione di aggruppamenti anche nei Dipartimenti civili, l'avevamo integrato anche nel progetto di legge, pur senza voler pronunciarci già allora su progetti concreti.

La legge federale del 19 settembre 1978 sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (Legge sull'organizzazione dell'amministrazione, LOA; RS 172.10) dispone così, nell'articolo 46 capoverso 3, che più uffici possono essere riuniti in un aggruppamento se il numero degli uffici d'un dipartimento o la natura dei compiti lo esiga. L'articolo 60 capoverso 1 LOA attribuisce al nostro Collegio la competenza di costituire aggruppamenti; in virtù del capoverso 2 tali nostre decisioni devono tuttavia essere ratificate dalle Camere con decreto federale di obbligatorietà generale non sottostante al referendum. La costituzione di aggruppamenti entra dunque in vigore soltanto dopo l'approvazione parlamentare.

Dopo la promulgazione della LOA, i compiti nei campi dell'educazione e della ricerca sono aumentati in modo straordinario sia sul piano nazionale, sia sul piano internazionale. Secondo il conto di Stato, le spese della Confederazione per l'insegnamento e la ricerca ammontavano a 1 506 milioni di franchi nel 1978 e a 2 166 milioni nel 1987. La quota del settore del Consiglio dei politecnici federali (CPF) era di 426 milioni di franchi nel 1978 e di 688 milioni nel 1987; quella dell'Ufficio federale dell'educazione e della scienza (OFES) di 461 milioni nel 1978 e di 665 milioni nel 1987. Se vi si aggiungono, per il settore del CPF, i crediti provenienti da altri uffici federali e i mezzi provenienti da terzi, le spese sono state, nel 1987, di 1 179 milioni di franchi. Le tre leggi federali importanti in materia di educazione e di ricerca – vale a dire la legge sui PF, la legge sulla ricerca e la legge sull'aiuto alle università – sono eseguite nel quadro del CPF e dell'UFES. In particolare, la legge sulla ricerca è eseguita sia per il tramite del settore del CPF sia di quello dell'UFES. Secondo il diritto vigente, il settore del CPF è subordinato al nostro Collegio; con l'articolo 1 lettera b numero 16 dell'ordinanza del 24 febbraio 1982 sull'attribuzione degli uffici ai dipartimenti e dei servizi alla Cancelleria federale (RS 172.010.14) abbiamo attribuito amministrativamente il settore del CPF al Dipartimento dell'interno. La nuova legge sui Politecnici federali prevede di subordinare il settore dei Politecnici allo stesso Dipartimento.

Oltre al Dipartimento dell'interno, anche il Dipartimento degli affari esteri e il Dipartimento dell'economia pubblica partecipano attivamente alla politica della scienza. Ciò vale ovviamente anche per le attività di tutti i Dipartimenti nel quadro della ricerca specifica della Confederazione. Nell'interesse di una coerente politica della scienza occorre quindi una coordinazione accurata in seno al Dipartimento dell'interno che sarà nettamente facilitata grazie appunto alla costituzione di aggruppamenti.

In seguito allo studio di ottimizzazione e di concezione del settore del CPF, la ditta Hayek era stata incaricata di analizzare la struttura di gestione del settore del CPF e di elaborare proposte di miglioramento. Le carenze constatate da questa perizia concernevano in particolare l'assenza d'unità e di una chiara separazione tra la direzione strategica e la direzione operativa. L'esperto propose d'integrare il settore del CPF, vale a dire il campo della politica scientifica propria della Confederazione, in una struttura di gestione efficace presso il Dipartimento dell'interno. Il disegno di nuova legge sui Politecnici tien conto di queste esigenze. Nel quadro della discussione preliminare in corso sul disegno di legge, l'assetto strutturale in materia di politica della scienza in seno al Dipartimento dell'interno è stato reso ancora più evidente. Così, il Consiglio dei PF, in quanto organo di direzione strategica, è stato situato chiaramente tra il capo del Dipartimento e la Direzione del settore dei PF. È evidente che tutte le attività del Dipartimento dell'interno in materia di educazione e di ricerca devono ora essere integrate in questo concetto direttivo.

Per questa ragione il 25 gennaio 1989 abbiamo autorizzato il Dipartimento dell'interno a costituire un aggruppamento dell'educazione e della ricerca che comprenda l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza come pure il settore del Consiglio dei politecnici federali. La costituzione di questo aggruppamento vi è ora sottoposta per approvazione.

## 2 Valutazione

La costituzione di un aggruppamento E + R permetterà di riunire tutte le attività del Dipartimento dell'interno in materia di educazione e di ricerca in una struttura direttiva tale che la conduzione risulti uniformata e quindi coerente ed efficiente, e che il principio della separazione tra la direzione strategica e la direzione operativa si estenda a tutte le attività del dipartimento in materia di politica dell'educazione e della ricerca. Contemporaneamente il ventaglio dei compiti di gestione del capo del dipartimento sarà ridotto, conseguenza tanto più apprezzabile in quanto il Dipartimento dell'interno è quello in cui la sfera dei compiti di gestione è più ampia. Il capo del Dipartimento dell'interno dirige attualmente tredici unità, quattordici con il settore del CPF.

La costituzione dell'aggruppamento E + R è dunque anche una conseguenza dell'esame generale dei compiti in seno all'amministrazione federale. Anche se questo provvedimento non deve servire in primo luogo a risparmiare, bensì a migliorare la conduzione, occorre scegliere una soluzione che per lo meno non necessitasse di mezzi finanziari e di personale supplementari.

La realizzazione di questo aggruppamento dovrà svolgersi in modo tale che, in un primo tempo e senza modificazione legale, si possano riunire il settore del CPF, attribuito amministrativamente al Dipartimento dell'interno (comprendente il PF di Zurigo, il PF di Losanna, l'istituto Paul Scherrer, l'IFRF, l'EMPA e l'EAWAG), e l'UFES già nell'autunno 1989. Fino all'entrata in vigore della nuova legge sui PF desidereremmo affidare la funzione di direttore dell'aggruppamento E + R all'attuale presidente del CPF, che continuerebbe nondimeno ad adempiere i compiti di presidente del CPF. L'aggruppamento E + R dovrebbe disporre di un piccolo stato maggiore con luogo di servizio a Berna, staccato dal settore del CPF e dall'UFES per quanto concerne il personale e l'organizzazione. Abbiamo l'intenzione di creare questo stato maggiore senza aumento di personale, tramite trasferimenti interni all'amministrazione.

In un secondo tempo, cioè con l'entrata in vigore della legge sui PF, converrà consolidare la concezione di gestione, affidando ad un'unica persona la funzione principale di direttore dell'aggruppamento E + R e la funzione accessoria di presidente del Consiglio dei PF. Questa organizzazione non dovrà essere ancorata in una legge, basterà realizzarla con la nostra decisione di nomina.

L'unione personale di cui sopra permetterà d'uniformare, con un massimo di coerenza, per l'insieme del campo educazione e ricerca del Dipartimento dell'interno, l'assetto direttivo a livello strategico. La ripartizione di queste due funzioni tra due persone comporterebbe di nuovo una duplicazione non auspicabile a livello della direzione strategica. Sul piano strategico il direttore dell'aggruppamento è responsabile dell'esecuzione della legge sulla ricerca, della legge sull'aiuto alle università e della legge sui Politecnici federali. Sul piano operativo è invece mantenuta la bipartizione in un campo proprio (settore del CPF) e in un campo restante, con settore di trasferimento (Ufficio federale dell'educazione e della scienza).

Questa soluzione tiene pure conto delle obiezioni federalistiche in merito a una concentrazione della struttura di gestione in materia di educazione e di ricerca. Così, a livello operativo, i compiti dell'Ufficio federale per l'educazione e la scienza in materia di aiuto alle università e di promozione della ricerca rimarranno intatti. Sottolineamo anche in questa sede la nostra ferma volontà di costituire questo aggruppamento allo scopo di migliorare l'organizzazione e la gestione in seno al Dipartimento dell'interno, senza modificare in alcun modo l'attuale ripartizione delle competenze in questi campi. Ciò vale parimenti per le competenze degli altri Dipartimenti, per esempio del DFAE e del DFEP.

I compiti del direttore dell'aggruppamento E + R possono essere riassunti come segue:

- elabora strategie in materia di E + R nel quadro delle competenze della Confederazione, nella misura in cui non siano competenti altri dipartimenti;
- stabilisce gli obiettivi del Dipartimento dell'interno nel campo E + R e ne controlla l'esecuzione;
- discute le attività del Dipartimento dell'interno in materia di E + R con gli organi E + R di altri dipartimenti e dei Cantoni.

Il settore del CPF rimane quello stabilito nel quadro della legge sui Politecnici, vale a dire la direzione di entrambi i politecnici federali e degli istituti di ricerca federali, che attualmente sono quattro.

Sul piano della direzione operativa l'UFES avrà i compiti seguenti:

- esecuzione della legge sull'aiuto alle università e compiti di coordinazione che ne derivano per il campo universitario svizzero;
- esecuzione del diritto federale relativo alla maturità;
- esecuzione delle leggi sulle borse di studio;
- esecuzione della legge sulla ricerca;
- documentazione e informazione scientifiche;
- esecuzione e supervisione scientifica di progetti e di programmi della cooperazione internazionale in materia di ricerca, se rientrano nel campo di responsabilità della Confederazione e non sono compito di un altro organo federale;
- rappresentanza della Confederazione nelle organizzazioni internazionali che si occupano di scienza, di ricerca e d'educazione, nella misura in cui nessun altro organo della Confederazione ne sia incaricato.

La costituzione di un aggruppamento E + R in seno al Dipartimento dell'interno è basata sull'articolo 46 capoverso 3 LOA. Secondo questa disposizione, la costituzione di un aggruppamento non dipende soltanto dal numero degli uffici da riunire, bensì anche dalla natura dei loro compiti. L'ampiezza e la complessità dei compiti sono quindi già sufficienti per giustificare la costituzione di un aggruppamento per il settore E + R nel Dipartimento dell'interno. Ma anche le dimensioni dell'aggruppamento, che comprenderà un ufficio federale, due politecnici e quattro istituti di ricerca, sono evidenti. Il fatto che il settore del CPF sia, secondo il diritto attuale, subordinato al nostro Collegio e sia stato da noi aggregato amministrativamente al Dipartimento dell'interno non si oppone all'integrazione in un aggruppamento del Dipartimento dell'interno. Abbiamo constatato che il nostro parere, secondo il quale il settore del CPF dovrebbe in futuro essere subordinato al Dipartimento dell'interno, sembra ampiamente condiviso.

Parecchie altre varianti sono state prese in considerazione durante i lavori preparatori in vista della costituzione del gruppo E + R. Una soluzione a prima vista particolarmente favorevole per quanto concerne i costi e semplice anche dal punto di vista della gestione sarebbe stata la soppressione dell'UFES. I compiti di questo ufficio sarebbero stati trasferiti a una divisione principale subordinata al CPF. Una soluzione siffatta non sarebbe tuttavia stata compresa dai Cantoni. La funzione immutata dei Cantoni per quanto concerne queste questioni, la grande importanza delle relazioni tra la Confederazione e i Cantoni nel campo dell'educazione e della scienza e l'importanza dei compiti della Confederazione nel quadro dell'aiuto alle università e della promozione della ricerca, come pure in materia di maturità e di borse di studio, rendono indispensabile un Ufficio federale particolare per questo settore. Per queste ragioni conviene mantenere l'UFES. Si prevede d'altronde che il luogo di servizio del direttore dell'aggruppamento E + R sarà Berna.

La costituzione di un aggruppamento offrirà una soluzione efficace dal punto di vista della gestione e favorevole dal punto di vista della coordinazione e dei

costi. Il momento scelto è particolarmente favorevole poiché non è legato all'entrata in vigore della nuova legge sui PF. Una strutturazione più efficace della gestione nel campo dell'educazione e della ricerca, estremamente importante per il nostro Paese, è assolutamente necessaria.

### **3           Conseguenze**

#### **31          Per la Confederazione**

Il decreto federale propostovi non comporta per la Confederazione alcun fabbisogno supplementare di personale né di mezzi finanziari.

#### **32          Per i Cantoni**

Le relazioni tra la Confederazione e i Cantoni nel campo dell'educazione e della ricerca non vengono toccate. Il timore che la nuova concezione di gestione comporti una qualche forma di preferenza per il campo proprio della Confederazione non è giustificato, in quanto il direttore dell'aggruppamento E + R avrà, nel suo campo di responsabilità strategica, competenze espressamente limitate al proprio settore e a quello di trasferimento. D'altronde le decisioni importanti in materia di politica dell'educazione e della scienza rimangono riservate al capo del Dipartimento o al nostro Collegio.

### **4           Programma di legislatura**

Nel nostro rapporto sul programma di legislatura 1987-1991 avevamo annunciato che, allo scopo di aumentare la flessibilità della politica della ricerca e della formazione, avremmo riesaminato segnatamente le strutture organizzative nel campo della politica della ricerca e della scienza e, se necessario, proposto provvedimenti per il loro miglioramento (FF 1988 I 368). La costituzione di un aggruppamento E + R in seno al Dipartimento dell'interno costituisce, appunto, un provvedimento siffatto.

### **5           Costituzionalità**

Il decreto federale si basa sull'articolo 85 numero 1 della Costituzione federale, come pure sull'articolo 46 capoverso 3 e sull'articolo 60 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione.

*Disegno*

**Decreto federale  
concernente la costituzione di un aggruppamento  
dell'educazione e della ricerca in seno al Dipartimento  
federale dell'interno**

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 85 numero 1 della Costituzione federale;

visto l'articolo 60 capoverso 2 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione<sup>1)</sup>;

visto il messaggio del Consiglio federale del 27 febbraio 1989<sup>2)</sup>,

*decreta:*

**Art. 1**

È approvata la costituzione di un aggruppamento dell'educazione e della ricerca in seno al Dipartimento federale dell'interno.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Il presente decreto, di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum in virtù dell'articolo 60 capoverso 2 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione.

<sup>2</sup> Esso entra in vigore il 1° ottobre 1989.

2411

<sup>1)</sup> RS 172.020

<sup>2)</sup> FF 1989 I 901



**Messaggio a sostegno di un decreto federale concernente la costituzione di un  
aggruppamento per l'educazione e la ricerca in seno al Dipartimento federale dell'interno  
del 27 febbraio 1989**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.024
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1989
Date	
Data	
Seite	901-908
Page	
Pagina	
Ref. No	10 115 958

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.