



21.026

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sulla promozione della ricerca e dell'innovazione
(Modifiche in materia di promozione dell'innovazione)**

del 17 febbraio 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione e il disegno di modifica del decreto federale sul finanziamento delle attività di Innosuisse negli anni 2021–2024.

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

17 febbraio 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione: Guy Parmelin

Il cancelliere della Confederazione: Walter Thurnherr

Compendio

La modifica della legge sulla promozione della ricerca e dell'innovazione intende aumentare la flessibilità e il margine di manovra di Innosuisse per quanto concerne la promozione dell'innovazione basata sulla scienza. Permette inoltre di intervenire su singoli punti per i quali, dall'entrata in vigore della legge nel 2014, è emersa una necessità d'intervento.

Situazione iniziale

L'Agenzia svizzera per la promozione dell'innovazione (Innosuisse) è l'organo della Confederazione incaricato di promuovere l'innovazione fondata sulla scienza. Innosuisse è un ente di diritto pubblico e un'unità decentrata dell'Amministrazione federale con una personalità giuridica propria. Dal 2017 l'organizzazione di Innosuisse è disciplinata nell'omonima legge, mentre la promozione dell'innovazione è disciplinata nella legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI).

Gli obiettivi strategici del Consiglio federale per Innosuisse negli anni 2018–2020 prevedono che l'Agenzia verifichi approfonditamente i suoi strumenti di promozione, elabori proposte di adeguamento per gli strumenti e per la regolamentazione pertinente da sottoporre al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca e definisca soluzioni che permettano alla promozione dell'innovazione di adattarsi rapidamente a un contesto mutevole.

Contenuto del progetto

Attualmente le disposizioni della LPRI lasciano poco margine per adeguare, in tempi rapidi, la promozione dell'innovazione a un contesto dinamico e per approfondire in modo adeguato le diversità dei singoli casi. Eppure questi requisiti sono essenziali per garantire una promozione efficace, che risponda alle esigenze degli operatori dell'innovazione. Pertanto, gli articoli della LPRI sulla promozione dell'innovazione devono essere modificati. Ad esempio, i partner attuatori dei progetti d'innovazione dovrebbero poter beneficiare di condizioni più flessibili e le start-up poter ricevere direttamente da Innosuisse sussidi per i loro progetti. Sono inoltre previste novità per quanto riguarda la promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza e la promozione del trasferimento di sapere e tecnologie e della trasmissione delle informazioni.

Il progetto comprende anche altre importanti proposte di modifica della LPRI, che riguardano in particolare le riserve di Innosuisse e del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS). Per il resto si tratta di modifiche formali o adeguamenti alla prassi.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	5
1.1 Necessità d'intervento e obiettivi	5
1.1.1 Promozione dell'innovazione	5
1.1.2 Altre proposte di modifica	6
1.2 Alternative considerate e soluzione scelta	6
1.2.1 Promozione dell'innovazione	6
1.2.2 Altre proposte di modifica	7
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale	7
2 Procedura di consultazione	7
2.1 Introduzione	7
2.2 Sintesi dei risultati della consultazione	8
2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	9
3 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	10
4 Punti essenziali del progetto	11
4.1 Nuovo disciplinamento della promozione dell'innovazione	11
4.1.1 Promozione di progetti d'innovazione	12
4.1.2 Promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza	13
4.1.3 Promozione del trasferimento di sapere e tecnologie e della trasmissione delle informazioni	15
4.1.4 Collaborazione	15
4.1.5 Aliquota massima per i sussidi <i>overhead</i>	16
4.2 Altre modifiche	17
4.2.1 Accademie svizzere delle scienze	17
4.2.2 Riserve del FNS	17
4.2.3 Riserve di Innosuisse	18
4.2.4 Ricerca del settore pubblico	19
4.2.5 Sussidi e provvedimenti nella cooperazione internazionale nel settore della ricerca e dell'innovazione	19
4.3 Attuazione	19
5 Commento ai singoli articoli	20
5.1 Modifica della legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI)	20
5.2 Modifica della legge del 17 giugno 2016 su Innosuisse (LASPI)	28
6 Ripercussioni	31
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	31
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	31

6.3	Ripercussioni per l'economia, la società e l'ambiente	31
7	Aspetti giuridici	32
7.1	Costituzionalità	32
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	32
7.3	Forma dell'atto	32
7.4	Freno alle spese	33
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	33
7.6	Conformità alla legge sui sussidi	33
7.7	Delega di competenze legislative	34
	Indice delle abbreviazioni	35
A	Legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI) (Modifiche in materia di promozione dell'innovazione)	
	<i>(Disegno)</i>	FF 2021 481
B	Decreto federale sul finanziamento delle attività di Innosuisse negli anni 2021–2024	
	<i>(Disegno)</i>	FF 2021 482

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

1.1.1 Promozione dell'innovazione

Gli articoli 19 e seguenti della legge del 14 dicembre 2012¹ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI) descrivono gli strumenti dell'Agenzia svizzera per la promozione dell'innovazione (Innosuisse) che permettono di promuovere l'innovazione fondata sulla scienza. Attualmente le disposizioni della LPRI lasciano poco margine per adeguare in tempi rapidi la promozione dell'innovazione alle esigenze degli operatori del settore. L'innovazione nasce infatti in un contesto dinamico, nel quale anche le esigenze di promozione possono cambiare in fretta. Nel disciplinare le attività di Innosuisse a livello di legge occorre tenere maggiormente in considerazione questo aspetto.

Gli obiettivi strategici del Consiglio federale dell'8 dicembre 2017² per Innosuisse negli anni 2018–2020 prevedono che Innosuisse continui a rilevare costantemente il fabbisogno in materia di promozione dell'innovazione fondata sulla scienza, individuando eventuali lacune e necessità di miglioramento dei suoi strumenti di promozione, e che verifichi approfonditamente tali strumenti in vista del periodo di promozione ERI successivo. Secondo tali obiettivi inoltre, l'Agenzia deve elaborare proposte di adeguamento per gli strumenti e per la regolamentazione pertinente e definire nel programma pluriennale 2021–2024³ soluzioni che permettano alla promozione dell'innovazione di adattarsi rapidamente a un contesto mutevole. L'elaborazione del programma pluriennale 2021–2024 di Innosuisse ha dimostrato che gli strumenti esistenti devono essere in parte rielaborati e rinnovati e che occorre crearne di nuovi per soddisfare le esigenze di una promozione dell'innovazione al passo con i tempi.

L'attuale legislazione non tiene conto di alcune situazioni particolari nella promozione dell'innovazione. Per questo, con la modifica della LPRI nel settore della promozione dell'innovazione, il nostro Collegio propone che gli strumenti di Innosuisse vengano adeguati alle necessità rilevate nel quadro del programma pluriennale e che in generale siano resi più flessibili per poter prendere in considerazione le specificità dei singoli casi.

¹ RS 420.1

² FF 2017 6801

³ www.innosuisse.ch > Attività di promozione: Esempi e informazioni > Pubblicazioni > Programma pluriennale 2021–2024

1.1.2 Altre proposte di modifica

Nell'estate del 2018 il Consiglio federale ha approvato la revisione dello statuto delle Accademie svizzere delle scienze permettendo di concludere la riorganizzazione delle accademie. Nello statuto sono state accolte le fondazioni TA SWISS e Science et Cité, che verranno ora menzionate nella LPRI insieme alle quattro accademie.

L'attuale tetto massimo delle riserve per il Fondo nazionale svizzero (FNS) e per Innosuisse, fissato al 10 per cento del sussidio federale, limita gli istituti nella definizione di una politica di promozione stabile nel tempo. Grazie a un'apposita deroga, Innosuisse e il FNS potranno garantire un volume costante nel loro operato.

Nella versione tedesca e in quella italiana la definizione della ricerca del settore pubblico di cui all'articolo 16 capoverso 1 LPRI dovrebbe essere leggermente riformulata sul piano redazionale e andrebbe modificato l'ordine dei provvedimenti del capoverso 2.

Nella cooperazione internazionale occorre uniformare la cerchia dei potenziali beneficiari dei diversi sussidi.

1.2 Alternative considerate e soluzione scelta

1.2.1 Promozione dell'innovazione

Per raggiungere gli scopi della promozione dell'innovazione sono state vagliate le seguenti alternative.

Una delle possibilità prevedeva di disciplinare nella LPRI solamente i campi d'intervento, gli scopi e i principi più importanti della Confederazione nel settore della promozione dell'innovazione e di autorizzare Innosuisse a definire i dettagli in disposizioni subordinate (in particolare nell'ordinanza sui sussidi). Una regolamentazione analoga è già in vigore all'articolo 10 LPRI per il FNS. Questa possibilità è però stata scartata, perché la promozione dell'innovazione di Innosuisse si concentra su un settore molto più sensibile dal punto di vista istituzionale rispetto a quello del FNS.

Per gli stessi motivi è stata scartata la possibilità di riportare nella legge solamente i singoli campi d'intervento e di lasciare a Innosuisse la facoltà di introdurre, nell'ambito di tali campi, nuovi strumenti di promozione nell'ordinanza sui sussidi.

Il nostro Collegio propone invece di mantenere a livello di legge i singoli provvedimenti di sostegno, le principali condizioni di promozione e la cerchia dei potenziali beneficiari dei sussidi. In particolare per la promozione di progetti d'innovazione, di gran lunga lo strumento più importante per il diritto dei sussidi, la legge fissa un quadro molto preciso, che viene però esteso in determinati casi per garantire l'efficacia e la competitività internazionale della promozione dell'innovazione svizzera. Le condizioni di promozione e gli strumenti dovrebbero continuare a essere specificati nell'ordinanza sui sussidi di Innosuisse. Per l'elaborazione dell'ordinanza andranno consultate le cerchie pertinenti e l'ordinanza sui sussidi dovrà essere adottata dal Consiglio federale, come avviene già oggi. Se confrontato con quello del FNS, il margine di

competenza in materia di regolamentazione attribuito a Innosuisse è certamente inferiore, ma permette comunque all'Agenzia di agire nel settore dell'innovazione fondata sulla scienza dove il mercato, da solo, non può garantire la forza innovativa dell'economia svizzera.

1.2.2 Altre proposte di modifica

All'origine delle altre proposte di modifica troviamo diverse motivazioni, illustrate nei n. 4.2.1 – 4.2.5 del presente messaggio. Per queste proposte è superfluo presentare diverse alternative.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁴ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁵ sul programma di legislatura 2019–2023. Negli obiettivi strategici dell'8 dicembre 2017 per Innosuisse per gli anni 2018–2020 il nostro Collegio ha incaricato l'Agenzia di verificare i propri strumenti e di proporre eventuali soluzioni.

2 Procedura di consultazione

2.1 Introduzione

Le presenti modifiche contengono disposizioni conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost⁶. Di conseguenza, secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005⁷ sulla consultazione (LCo), era necessaria una consultazione. Il 20 settembre 2019 abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di svolgere una procedura di consultazione sulla modifica della legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione. Il 1° ottobre 2019 è stata pubblicata nel Foglio federale la comunicazione relativa all'avvio della procedura di consultazione, che si è conclusa il 20 dicembre 2019. Il 24 giugno 2020 il nostro Collegio ha preso conoscenza dei risultati della procedura di consultazione e ha deciso in merito alle fasi successive. Nel contempo è stato pubblicato il rapporto sui risultati della consultazione⁸.

⁴ FF 2020 1565, in particolare 1678

⁵ FF 2020 7365

⁶ RS 101

⁷ RS 172.061

⁸ I documenti della consultazione e il rapporto sui risultati sono disponibili su www.dirittofederale.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DEFR.

2.2 Sintesi dei risultati della consultazione

Sono pervenuti complessivamente 74 pareri: 26 dai Cantoni, 5 dai partiti politici, 2 dalle associazioni mantello nazionali delle città e delle regioni di montagna, 4 dalle associazioni mantello nazionali dell'economia, 8 da organizzazioni e associazioni attive nella nell'ambito della ricerca, dell'innovazione e della scienza e 29 da organizzazioni non interpellate. 61 partecipanti alla consultazione (82 %) approvano o condividono in linea di massima l'orientamento generale dell'avamprogetto; tra questi vi sono tutti i Cantoni, ad eccezione di TG. 13 partecipanti (18 %) sono invece contrari o tendenzialmente contrari.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva il fatto che la partecipazione prescritta finora per il partner attuatore, pari al 50 per cento dei costi complessivi di un progetto d'innovazione, sia stata sostituita da una partecipazione adeguata che corrisponde di norma al 40–60 per cento di tali costi (art. 19 cpv. 2 lett. d e cpv. 2^{bis} dell'avamprogetto posto in consultazione, AP-LPRI). Tuttavia, soprattutto nel settore economico ci sono alcune voci che criticano le deroghe previste dall'avamprogetto che permettono una variazione dell'importo a carico del partner attuatore verso l'alto o verso il basso. In particolare alcuni esprimono riserve sulla riduzione, in casi particolari, della partecipazione del partner attuatore al di sotto del 40 per cento (art. 19 cpv. 2^{er} AP-LPRI) in quanto potrebbe generare incentivi sbagliati per le scuole universitarie (rischio di «accademizzazione» dei progetti d'innovazione). 14 partecipanti alla consultazione chiedono inoltre che l'attività di promozione di Innosuisse tenga conto maggiormente dell'innovazione sociale.

La grande maggioranza dei partecipanti accoglie con favore la possibilità per Innosuisse di sostenere direttamente i progetti d'innovazione basati sulla scienza delle giovani imprese. Una minoranza si dichiara invece contraria, in quanto ciò rappresenterebbe una discriminazione ingiustificata nei confronti delle imprese già consolidate.

Inoltre, la maggior parte degli interpellati ha approvato il riorientamento della promozione delle nuove leve verso il principio dell'apprendimento permanente. Tuttavia, alcuni Cantoni e scuole universitarie vorrebbero che si continuasse a porre l'accento sulla promozione dei giovani talenti. TG, BL e alcuni attori del mondo economico si oppongono al finanziamento della formazione continua da parte di Innosuisse, in quanto questo compito spetterebbe ai lavoratori, ai datori di lavoro e alle organizzazioni di categoria.

Il fatto che, nell'ambito dei progetti d'innovazione promossi da Innosuisse, per i centri di competenza per la tecnologia il Consiglio federale possa chiedere al Parlamento un'aliquota massima di sussidio *overhead* superiore a quella degli altri centri di ricerca universitari incontra l'approvazione unanime di Cantoni, associazioni mantello, PLR e altri interessati e la contrarietà di UDC, PPD e PS. I Cantoni e le scuole universitarie sottolineano che occorre evitare le disparità di trattamento.

Diversi partecipanti alla consultazione (compreso il FNS) ritengono che il valore di riferimento per le riserve del FNS non debba essere il sussidio federale annuo, bensì l'importo dei sussidi assegnati dal FNS ai ricercatori per gli anni successivi.

Le restanti modifiche proposte per la LPRI hanno ottenuto un vasto consenso e sono state oggetto soltanto di alcune sporadiche osservazioni.

Infine, nell'ambito della consultazione sono pervenuti suggerimenti su altri quattro temi che secondo i partecipanti devono essere disciplinati nella LPRI. In particolare si è trattato di: modifiche all'articolo concernente i principi e i mandati (art. 6), esenzione fiscale per le borse di studio del FNS e di Innosuisse, mantenimento del segreto professionale degli esperti e dei referenti nella procedura di *peer-review* del FNS ed esenzione dall'IVA per le prestazioni fornite tra membri delle Accademie svizzere delle scienze e per quelle fornite dalle accademie a scuole universitarie e istituzioni di promozione della ricerca.

2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Il 24 giugno 2020 il nostro Collegio ha preso conoscenza del rapporto sui risultati della consultazione e ha deciso in merito alle fasi successive, concentrandosi soprattutto sui seguenti aspetti, che in alcuni casi sono stati oggetto di lunghe discussioni.

Variazione dell'importo a carico dei partner attuatori (imprese): considerati i pareri in maggioranza favorevoli, la partecipazione dei partner attuatori ai costi diretti di progetto nella misura del 40–60 per cento proposta nella procedura di consultazione rimarrà invariata. Si tratta infatti di un elemento importante che contribuisce – come auspicato – a rendere più flessibile lo strumento principale di Innosuisse, ovvero la promozione dei progetti d'innovazione, e che permette alla stessa Innosuisse di perseguire una prassi più diversificata. Le possibilità di derogare a questa norma in alcuni casi particolari (più del 60 % o meno del 40 %) devono essere mantenute; le critiche emerse durante la consultazione sono infatti isolate. Già oggi le ordinanze in vigore permettono a Innosuisse di fissare eccezionalmente la partecipazione del partner attuatore al di sotto del 50 per cento. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno espresso il timore che la partecipazione variabile potrebbe causare ulteriori oneri burocratici o processi di negoziazione. Innosuisse provvederà in ogni caso a limitare al minimo eventuali oneri supplementari stabilendo criteri trasparenti e comunicando in maniera adeguata.

Promozione diretta dei progetti d'innovazione delle start-up: occorre tenere conto della richiesta espressa durante la consultazione di non riservare la promozione soltanto agli spin-off (start-up nate nelle scuole universitarie), ma di estenderla a tutte le start-up che soddisfano i requisiti necessari. Il progetto è stato integrato in tal senso. Tuttavia, resta il fatto che, secondo il suo mandato, Innosuisse sostiene solo i progetti d'innovazione fondati sulla scienza presentati dalle start-up prima del loro ingresso sul mercato. Alcuni partecipanti alla consultazione chiedono che Innosuisse accordi la promozione diretta anche alle PMI.

Promozione delle persone altamente qualificate (talenti e nuove leve): considerati i pareri in maggioranza favorevoli, si propone di mantenere le disposizioni previste nell'avamprogetto posto in consultazione. Nonostante l'accento sull'apprendimento permanente, il principale gruppo target dovrebbe rimanere quello dei giovani talenti, come richiesto da alcuni partecipanti alla consultazione.

Ruolo dell'innovazione sociale: già oggi la legge prevede che la promozione dell'innovazione fondata sulla scienza non avvenga solo nell'interesse dell'economia, ma

anche nell'interesse della società. La promozione dell'innovazione comprende l'intero spettro di discipline della ricerca applicata e proprio negli ultimi anni il numero di progetti finanziati nel settore dell'innovazione sociale ha registrato un forte incremento. Inoltre, anche gli enti sociali possono beneficiare della promozione di Innosuisse, o come partner attuatori o nell'ambito della promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza. Non è quindi necessario introdurre nuove disposizioni per promuovere l'innovazione sociale.

Aliquota massima di sussidio overhead per i progetti sostenuti da Innosuisse dei centri di competenza per la tecnologia: nonostante le molte voci contrarie, la proposta è stata accettata dalla maggioranza dei Cantoni, delle associazioni mantello e dalle altre cerchie interessate. Il nostro Collegio intende quindi mantenere questo aspetto. A differenza di quanto sostengono i contrari, la disposizione proposta non comporta una disparità di trattamento tra scuole universitarie e centri di competenza per la tecnologia, perché grazie ai sussidi di base della Confederazione le scuole universitarie riescono a coprire meglio i costi indiretti di ricerca rispetto ai centri di competenza per la tecnologia.

Riserve del FNS: non è stato possibile soddisfare la richiesta formulata da diversi partecipanti alla consultazione di utilizzare un altro valore di riferimento rispetto al sussidio federale annuo per calcolare le riserve del FNS. In compenso, la legge consentirà al Consiglio federale di prevedere che in casi eccezionali e per un periodo limitato l'aliquota massima per le riserve possa essere superata qualora gli oneri non iscritti nel bilancio del FNS per i sussidi di promozione della ricerca giustifichino questa misura.

3 **Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo**

I sistemi di promozione dell'innovazione e gli strumenti utilizzati in Europa per sostenere l'imprenditorialità fondata sulla scienza sono molto variegati. Tuttavia, i Paesi membri dell'Unione europea (UE) sono vincolati dal fatto che la normativa europea in materia di aiuti di Stato definisce un quadro all'interno del quale i Paesi membri possono portare avanti le loro attività di promozione. Ad esempio, nel settore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione vigono norme sulle tipologie di strumenti di promozione, sull'importo della quota a carico delle aziende partecipanti e sui costi computabili⁹. Così come la legislazione svizzera, anche la normativa quadro europea prevede che i partner attuatori debbano contribuire ai costi dei progetti d'innovazione (tra il 20 % e il 75 %, a seconda del tipo di progetto e delle dimensioni dell'azienda), anche se sono possibili delle deroghe. Gli strumenti di promozione applicabili sono molto vari e includono, oltre ai classici sussidi per i progetti, anche prestiti, garanzie

⁹ Le norme sono contenute nel Regolamento n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2014 L 187 del 26.06.2014, pag. 1) e nella Comunicazione della Commissione «Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione» (GU 2014 C 198 del 27.06.2014, pag. 1).

e aiuti agli investimenti per le aziende, in particolare per le start-up. I sussidi diretti alle aziende non sono vietati.

A livello di singoli Stati è possibile fare un paragone con Svezia e Paesi Bassi, che come la Svizzera portano avanti un'attività di innovazione molto sviluppata. In Svezia la legge concede alle agenzie di promozione, in particolare all'agenzia statale Vin-nova, una grande libertà nell'impostare le attività di promozione, ma il Governo emana anche norme specifiche per alcuni programmi.

In Svezia e nei Paesi Bassi gli strumenti sono molti e includono, oltre ai sussidi per i progetti di ricerca e sviluppo, anche crediti, garanzie, agevolazioni fiscali, consulenze, aiuti agli investimenti (p. es. in Svezia mediante società che fungono da investitori o nei Paesi Bassi mediante garanzie statali agli investitori per investire nelle start-up) e in Svezia anche società specializzate (incubatori aziendali) che forniscono alle start-up supporto in diversi ambiti. Inoltre, in entrambi i Paesi ci sono programmi e possibilità per finanziare direttamente le start-up innovative, nei Paesi Bassi già nella fase in cui sono spin-off, e sono previsti sussidi diretti alle imprese che presentano progetti d'innovazione.

In sintesi si può affermare che sia gli strumenti di promozione del quadro comunitario sia quelli di Svezia e Paesi Bassi sono molto più variegati di quelli disponibili in Svizzera. Ad ogni modo, il progetto di revisione consente di andare oltre le possibilità attuali in diversi settori (p. es. il finanziamento di organizzazioni e istituzioni che sostengono la creazione di nuove imprese). Anche per quanto riguarda i sussidi diretti alle aziende, le normative esaminate sono più flessibili di quella svizzera. Il progetto di revisione consente tuttavia di compiere passi in questa direzione nel campo delle start-up e in ambito internazionale. In merito alla partecipazione delle aziende ai costi dei progetti d'innovazione, nell'UE sono invece previste varie aliquote percentuali a seconda dei casi, così come nel progetto di modifica della LPRI.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 Nuovo disciplinamento della promozione dell'innovazione

La normativa proposta riguarda gli articoli 18–23 dell'attuale LPRI, che descrivono i campi d'intervento della promozione dell'innovazione da parte della Confederazione (art. 18 LPRI) e, in particolare, di Innosuisse (art. 19–23 LPRI). Il nuovo disciplinamento sancisce in maniera chiara nella legge le misure previste nel programma pluriennale 2021–2024 permettendone la realizzazione. Inoltre, le norme proposte conferiscono a Innosuisse un margine di manovra più ampio, che consente di prendere in considerazione le specificità dei singoli casi nella prassi in materia di promozione. Inoltre, il Consiglio federale dovrebbe mantenere la facoltà di poter incaricare Innosuisse di realizzare programmi d'impulso, come il programma «Capacità d'innovazione Svizzera» attualmente in corso.

4.1.1 Promozione di progetti d'innovazione

Con circa il 70 per cento del budget annuale per le attività di promozione, la promozione di progetti rappresenta il principale strumento di Innosuisse. I progetti d'innovazione finanziati sono quelli realizzati congiuntamente da un centro di ricerca (partner di ricerca) e un partner economico (partner attuatore). Questo principio rimane immutato. Secondo la legge in vigore, Innosuisse e il partner attuatore si assumono ognuno la metà dei costi diretti di progetto; i fondi della Confederazione sono versati direttamente e unicamente al partner di ricerca. Già oggi esistono eccezioni al principio del finanziamento a metà e progetti realizzati senza partner attuatore. Con i cambiamenti previsti esposti qui di seguito le attuali disposizioni derogatorie sono adeguate alle esigenze della prassi in materia di promozione.

Nell'ambito di partenariati internazionali anche le aziende ricevono fondi di promozione. Pertanto, in molti casi per collaborare con organizzazioni internazionali Innosuisse deve poter prescindere dai requisiti vigenti a livello svizzero e versare sussidi non solo ai partner di ricerca, ma anche ai partner attuatori. L'articolo 29 capoverso 1 lettera e LPRI stabilisce una norma solo per un settore limitato della cooperazione internazionale di Innosuisse, ovvero i programmi quadro dell'UE nonché le iniziative e i programmi cofinanziati da tali programmi quadro. Per la futura cooperazione internazionale occorre quindi introdurre una base legale che consenta a Innosuisse di versare sussidi non solo ai partner di ricerca ma anche ai partner attuatori.

La versione vigente dell'articolo 19 capoverso 2 lettera d LPRI stabilisce che i partner attuatori si assumano la metà del finanziamento del progetto; tuttavia, prevede anche che il Consiglio federale possa prevedere deroghe, possibilità di cui si è avvalso nell'articolo 30 dell'ordinanza del 29 novembre 2013¹⁰ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (O-LPRI), secondo la quale però Innosuisse può soltanto fissare una quota di partecipazione del partner attuatore ai costi del progetto inferiore al 50 per cento. Attualmente non è possibile richiedere al partner attuatore una partecipazione superiore al 50 per cento. Tuttavia, Innosuisse deve poter adeguare la quota in base ai casi specifici ed eventualmente esigere anche una partecipazione più elevata da parte del partner attuatore. Inoltre, in molti casi una rigida suddivisione a metà dei costi non rispecchia le spese effettive sostenute dal partner di ricerca o dal partner attuatore. È quindi necessario definire la prassi di promozione in maniera più flessibile.

Pertanto, la partecipazione del 50 per cento del partner attuatore è sostituita da un intervallo compreso tra il 40 e il 60 per cento. In casi particolari e motivati Innosuisse può richiedere al partner attuatore una partecipazione superiore o inferiore. D'ora in poi sarà possibile chiedere una partecipazione inferiore anche nel caso in cui uno dei partner attuatori abbia una ridotta capacità economica. La nuova norma soddisfa l'obiettivo formulato dal nostro Consiglio e sancito nel programma pluriennale 2021–2024 di Innosuisse di incentivare la promozione delle start-up. Spesso infatti queste aziende sono portatrici di innovazioni dirompenti, fondamentali per affrontare le criticità economiche e sociali del momento, in particolare la digitalizzazione. Inoltre, è anche ipotizzabile richiedere una partecipazione inferiore alle PMI che a causa di

¹⁰ RS 420.11

grandi sfide come la digitalizzazione perseguono progetti che puntano a introdurre cambiamenti radicali, ad esempio per quanto riguarda il modello imprenditoriale.

Anche la nuova norma sulla promozione diretta dei progetti d'innovazione delle giovani imprese tiene conto dell'obiettivo di incentivare la promozione delle start-up. Le giovani aziende in cui le innovazioni fondate sulla scienza costituiscono la base del futuro ingresso sul mercato e che vogliono svilupparle fino a creare un prodotto commercializzabile sono considerate partner attuatori e sono quindi escluse dal finanziamento diretto da parte di Innosuisse. Ciò riguarda in particolare le start-up nate all'interno di una struttura di ricerca che vogliono rendersi autonome per il tramite di un progetto d'innovazione (i cosiddetti spin-off) e che sono considerate partner attuatori benché spesso i proprietari siano ancora impiegati presso una struttura di ricerca. Poiché partner attuatore e partner di ricerca devono essere indipendenti l'uno dall'altro, secondo la norma attuale gli spin-off non possono ricevere finanziamenti, in quanto tale norma non contempla fasi transitorie tra la preparazione (ricerca) e l'ingresso sul mercato (azienda). Tuttavia, dal punto di vista economico è molto importante che i giovani imprenditori possano continuare, grazie al sostegno di Innosuisse, a sviluppare nelle loro aziende i risultati delle ricerche condotte durante l'attività universitaria senza che si perda tempo a stabilire se si tratta di partner attuatori, ricercatori o entrambi, tanto più che lo status può cambiare in corso d'opera. Questa flessibilizzazione delle norme non rappresenta un intervento di sostegno attivo al settore industriale, bensì permette di promuovere l'innovazione in una posizione intermedia tra ricerca e mondo economico, favorendo così l'applicazione pratica delle nuove conoscenze scientifiche. In questo modo le giovani imprese hanno ottime prospettive per lanciarsi sul mercato e, mediante un supporto mirato, il settore svizzero delle start-up riceve lo slancio necessario per superare la difficile fase che precede l'ingresso sul mercato. I giovani imprenditori possono così sviluppare le loro innovazioni e accelerarne il lancio sul mercato in una fase in cui gli investitori privati sono ancora piuttosto reticenti.

4.1.2 Promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza

Attualmente la promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza assorbe circa il 4 per cento del budget di promozione di Innosuisse e, secondo le intenzioni formulate nel programma pluriennale 2021–2024, in futuro dovrebbe essere appena superiore al 5 per cento. Il progetto prevede di integrare le norme in vigore in maniera mirata.

Ad esempio le misure di sviluppo e rafforzamento dell'imprenditorialità fondata sulla scienza saranno estese a un'altra cerchia di beneficiari, ovvero coloro che vogliono riorganizzare la propria impresa. Anche il pubblico delle misure di accompagnamento operativo (*coaching*), al centro della promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza, non sarà più limitato alle persone fisiche che costituiscono un'impresa, ma sarà esteso alle giovani aziende in quanto persone giuridiche, affinché possano beneficiare del coaching anche interi gruppi di giovani imprenditori.

Il nostro Collegio ha incaricato Innosuisse e, ancor prima, l'allora Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI), di contribuire a rafforzare l'ecosistema svizzero

delle start-up e di provare a mettere insieme tutte le iniziative per la promozione delle giovani imprese, spesso scoordinate o di portata troppo ridotta, potenziandole nell'interesse del sistema. A tal fine la CTI aveva versato appositi sussidi agli operatori incaricati. In assenza di una base legale sufficiente, oggi Innosuisse ha deciso di non assegnare più tali sussidi. Tuttavia, è un dato di fatto che anche i piccoli incentivi finanziari permettono di influire attivamente sull'impostazione dell'intero sistema. Per questo Innosuisse dovrebbe poter tornare ad agire in questo settore ricoprendo in maniera efficace la funzione integrativa all'interno dell'ecosistema svizzero delle start-up immaginata per lei dalla Confederazione. Ad esempio, mediante sussidi ad associazioni regionali di *business angels* (imprenditori con esperienza che fungono da mentori e consulenti) oppure a organizzazioni e istituzioni come i parchi tecnologici, Innosuisse può coordinare a livello nazionale le diverse attività di promozione, soprattutto regionali, con i propri strumenti di promozione per aumentare il prestigio internazionale delle start-up svizzere e, di conseguenza, dell'intero Paese.

Anche per quanto riguarda la promozione delle nuove leve è necessario apportare delle modifiche alla normativa attuale. Ad esempio, utilizzando il concetto di promozione delle persone altamente qualificate si tiene maggiormente in considerazione l'apprendimento permanente. Nonostante la promozione dei giovani talenti rimanga un elemento centrale, non si tratta di sostenere solo queste persone – come suggerisce l'espressione «nuove leve» – bensì in generale coloro che sono altamente qualificati, indipendentemente dall'età. Infatti, proprio nell'era digitale è determinante aiutare le persone talentuose di qualsiasi età a sfruttare pienamente il proprio potenziale d'innovazione. Inoltre, a differenza della norma attualmente in vigore, non sono più previsti soltanto programmi di scambio per i professionisti altamente qualificati (ricercatori e imprenditori), ma sono presi in considerazione anche altri provvedimenti, che aiutino questi ultimi ad acquisire competenze nel settore dell'innovazione (in particolare sussidi per studi di fattibilità e programmi di formazione continua). Pertanto, oltre alle borse di studio e ai mutui già previsti sono contemplati anche sussidi per altri provvedimenti. Nel caso dei programmi di scambio – pensati per permettere ai ricercatori di acquisire competenze pratiche in un'impresa la cui attività è fondata sulla scienza e, viceversa, alle persone impiegate nelle aziende di acquisire competenze nella ricerca orientata all'applicazione in un centro di ricerca – in casi particolari Innosuisse potrà inoltre versare sussidi al datore di lavoro della persona che si sta formando per garantire la copertura dei costi per il mantenimento del salario e del rapporto di lavoro. In questo modo è possibile preservare la copertura sociale e mantenere altri vantaggi legati all'impiego, come ad esempio l'anzianità di servizio eliminando così un possibile ostacolo ai programmi di scambio, soprattutto per le persone meno giovani con obblighi famigliari.

Poiché la percentuale femminile nell'imprenditoria svizzera continua a rimanere bassa, per Innosuisse attirare le donne verso l'imprenditoria fondata sulla scienza rappresenta una priorità assoluta. Per questo nel programma pluriennale 2021–2024 ha già previsto di rivolgersi a un pubblico più ampio, in particolare sotto il profilo del sesso e dell'età.

4.1.3 **Promozione del trasferimento di sapere e tecnologie e della trasmissione delle informazioni**

Attualmente i provvedimenti specifici per la promozione del trasferimento di sapere e tecnologie costituiscono meno del 3 per cento del budget di promozione di Innosuisse. Il programma pluriennale 2021–2024 dell’Agenzia prevede il potenziamento mirato di questi provvedimenti, soprattutto delle reti tematiche nazionali (RTN), particolarmente importanti per stimolare la nascita di progetti d’innovazione. Tuttavia, anche in futuro il budget per la promozione del trasferimento di sapere e tecnologie si aggirerà intorno al 5 per cento del totale.

Il nuovo disciplinamento illustrerà in maniera più chiara rispetto a oggi quali tipologie di provvedimenti di sostegno offre Innosuisse in questo settore. Si tratta in particolare di provvedimenti di networking finalizzati a stimolare la nascita di progetti d’innovazione, del mentorato per l’innovazione rivolto alle PMI e di ulteriori misure di potenziamento della capacità innovativa delle PMI che aiutano queste aziende ad adattarsi alle nuove sfide, come cicli tecnologici e produttivi più brevi o requisiti di agilità aziendale più elevati, oppure in generale a promuovere la cultura dell’innovazione all’interno dell’azienda. Quando si parla di trasferimento di sapere e tecnologie non bisogna perdere di vista la protezione dei diritti legati alla proprietà intellettuale. Pertanto, la promozione del trasferimento di sapere e tecnologie nonché della trasmissione delle informazioni deve prevedere anche provvedimenti di sostegno in questo campo, che devono essere menzionati esplicitamente. Occorre inoltre promuovere anche provvedimenti di coordinamento e di formazione che aiutino a garantire e potenziare il successo e l’efficacia dei progetti d’innovazione, ad esempio i provvedimenti nell’ambito dei progetti *flagship*, previsti dal programma pluriennale 2021–2024 di Innosuisse. I consorzi costituiti per realizzare questi progetti potranno beneficiare di un contributo finanziario che li aiuterà ad affrontare attivamente le sfide in materia di coordinamento, trasferimento di sapere e formazione dei collaboratori legate alla complessità e alle dimensioni del proprio progetto. Così facendo è possibile rafforzare e incentivare in maniera specifica e oculata il trasferimento di sapere e tecnologie, che è alla base dei progetti d’innovazione.

4.1.4 **Collaborazione**

Conformemente all’articolo 28 capoverso 1 LPRI la Confederazione promuove la cooperazione internazionale della Svizzera nel settore dell’innovazione. Già oggi questo compito viene in parte svolto da Innosuisse, cosa che d’ora in poi sarà sancita esplicitamente nella legge. Al tempo stesso i compiti ministeriali della Confederazione legati alla cooperazione internazionale nel settore dell’innovazione rimangono di competenza dell’Amministrazione federale centrale.

A livello nazionale finora non è stata disciplinata in maniera chiara la cooperazione tra Innosuisse e altri organi di ricerca, in particolare con le istituzioni di promozione della ricerca. Questa lacuna deve essere colmata.

4.1.5 Aliquota massima per i sussidi *overhead*

Innosuisse ha l'obbligo legale di garantire ai partner di ricerca, nel quadro della promozione di progetti d'innovazione, un sussidio volto a compensare i costi indiretti di ricerca (*overhead*) per i singoli progetti promossi. Il Parlamento stabilisce mediante decreto federale l'aliquota massima di sussidio per l'intero periodo di promozione. Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che l'aliquota massima del 15 per cento valida dal 2017 e applicata uniformemente a tutti i centri di ricerca non tiene debitamente conto delle specificità dei centri di competenza per la tecnologia (art. 15 cpv. 3 lett. c LPRI), tra cui ad esempio il Centro svizzero di elettronica e microtecnica (CSEM). In ragione del loro orientamento al mercato questi istituti, fondamentali per la capacità innovativa dell'economia svizzera e gestiti mediante un partenariato pubblico-privato (*Public-Private Partnership*, PPP), hanno una struttura finanziaria e dei costi diversa rispetto a quella delle università e delle scuole universitarie professionali (SUP).

I motivi di queste differenze sono due. In primo luogo questi centri gestiscono, sviluppano e aggiornano una serie di piattaforme e infrastrutture tecniche (p. es. le cosiddette camere bianche o *clean room*) fondamentali per le loro attività e la cui implementazione e manutenzione devono essere garantite mediante il finanziamento di base delle istituzioni. Diversamente dalle scuole universitarie, che ricevono dai loro enti responsabili e dalla Confederazione un finanziamento di base più ampio, i centri di competenza per la tecnologia devono ripartire questi costi proporzionalmente sui costi di progetto, procedura che comporta un rincaro dei costi indiretti (*overhead*). Oltre a ciò, il sussidio federale per le scuole universitarie copre in parte anche i costi indiretti di ricerca.

In secondo luogo di norma i centri di competenza per la tecnologia si avvalgono prevalentemente di *senior scientist* assunti stabilmente, ovvero di ingegneri e scienziati esperti nei loro settori di competenza e solo secondariamente di dottorandi (impiegati a tempo determinato).

Tutti questi fattori fanno sì che nei centri di competenza per la tecnologia i costi di progetto da coprire mediante l'acquisizione di mezzi finanziari di terzi siano più elevati rispetto a quelli degli altri centri di ricerca. D'altro canto, i costi supplementari che ne derivano non possono essere semplicemente addebitati ai partner attuatori senza che i centri di competenza per la tecnologia perdano attrattiva come partner di ricerca. Alla luce di tutto ciò, per questi centri Innosuisse come agenzia di promozione diventa sempre meno interessante, in quanto la sua prassi consolidata di calcolo degli *overhead* non tiene adeguatamente conto dei costi di progetto effettivi. Il nostro Collegio intende preservare l'importanza di questi centri di rilevanza nazionale. Pertanto, occorre sancire esplicitamente nella legge che, contestualmente al limite di spesa per la promozione dell'innovazione da parte di Innosuisse (art. 36 lett. c LPRI), il Consiglio federale può chiedere al Parlamento un'aliquota di sussidio più elevata per i costi indiretti di ricerca dei centri di competenza per la tecnologia sostenuti dalla Confederazione ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 lettera c LPRI rispetto a quella degli altri centri di ricerca. Per il resto la procedura rimane invariata: il Parlamento stabilisce l'aliquota massima *overhead* per ogni periodo ma, su richiesta del Consiglio federale, può fissare importi diversi (p. es. max. 25% per i centri di competenza per la tecnologia e 15% per tutti gli altri centri di ricerca). Su questa base Innosuisse può valutare

in maniera differenziata i singoli casi (domande di progetto) e, qualora necessario, approvare un sussidio più elevato per i costi indiretti di ricerca dei centri di competenza per la tecnologia. Per il periodo ERI 2021–2024 il nostro Collegio chiede alle Vostre Camere di modificare il decreto federale del 16 settembre 2020¹¹ sul finanziamento delle attività di Innosuisse negli anni 2021–2024 stabilendo che per i centri di competenza per la tecnologia la compensazione forfettaria non debba superare il 25 per cento.

4.2 Altre modifiche

4.2.1 Accademie svizzere delle scienze

Le Accademie svizzere delle scienze (oggi con forma giuridica di associazione) sono una delle due istituzioni svizzere di promozione della ricerca (art. 4 lett. a LPRI). L'associazione è stata fondata nel 2006 come organizzazione mantello delle quattro accademie delle scienze (Accademia svizzera di scienze naturali SCNAT, Accademia svizzera di scienze umane e sociali ASSU, Accademia svizzera delle scienze mediche ASSM e Accademia svizzera delle scienze tecniche ASST). Con oltre 100 000 persone, le Accademie svizzere delle scienze sono la più grande rete di contatti scientifici e, visto il sistema di milizia adottato, anche la più economica. Sono articolate in circa 160 società specializzate, 100 commissioni permanenti e 29 società cantonali. Nel 2008, su mandato del Consiglio federale e del Parlamento, le Accademie sono state riorganizzate (cfr. messaggi ERI 2008–2011¹², 2013–2016¹³ e 2017–2020¹⁴) e ora contano due istituzioni in più, ossia la fondazione TA-SWISS, centro di competenza per la valutazione delle scelte tecnologiche, e la fondazione Science et Cité, che dispone di esperienza e offerte specifiche per il dialogo scientifico con il vasto pubblico. Questa modifica viene ora inserita formalmente nella legge. I due nuovi centri di competenza sono stati integrati nello statuto delle Accademie svizzere delle scienze e vi figurano ora come partner delle altre quattro accademie, con gli stessi diritti. Il 1° febbraio 2018 l'assemblea dei delegati delle Accademie svizzere delle scienze ha approvato il nuovo statuto dell'associazione¹⁵. I due nuovi centri di competenza figurano ora come membri a pieno titolo dell'associazione così come le altre quattro accademie (cfr. art. 3 dello statuto). Il 1° giugno 2018 il Consiglio federale ha approvato lo statuto riveduto concludendo così la riorganizzazione delle accademie. TA-SWISS e Science et Cité sono ora menzionate nella LPRI insieme alle quattro accademie.

4.2.2 Riserve del FNS

Il FNS garantisce ai ricercatori sussidi a sostegno della ricerca per progetti pluriennali della durata massima di cinque anni. Nella contabilità del FNS questa prassi comporta

¹¹ FF 2020 7525

¹² FF 2007 1131, in particolare 1216 segg.

¹³ FF 2012 2727, in particolare 2822 segg.

¹⁴ FF 2016 2701, in particolare 3190 segg.

¹⁵ www.akademien-schweiz.ch > A propos de nous > Mandat > Statuts

oneri preliminari per diversi anni. Questi oneri, legati all'assegnazione dei sussidi negli anni successivi, non coincidono con i periodi quadriennali del messaggio ERI. Per garantire la continuità dei sussidi alla ricerca il FNS deve poter costituire delle riserve. Attualmente il tetto massimo per le riserve è pari al 10 per cento del sussidio federale annuo. L'importo della cosiddetta «riserva libera» riportato nel conto annuale rappresenta però solamente una minima parte dei sussidi per la ricerca negli anni successivi approvati dal FNS. Per esempio nel conto annuale del 2019 è riportata una riserva libera di 106 milioni di franchi, nonostante per il periodo 2020–2025 siano già stati approvati sussidi per 1,583 miliardi di franchi, di cui 772 milioni solamente per 2020. Per questo, dal 2015 nel suo conto annuale il FNS riporta questi oneri come operazioni fuori bilancio nella rubrica dedicata ai sussidi di ricerca per operazioni future. Occorre inoltre tenere conto del fatto che la possibilità di costituire riserve per il tramite di fondi a destinazione vincolata risulta limitata da quando, nel 2015, è entrato in vigore il nuovo standard contabile, situazione che rende più difficile la riduzione delle riserve. Gli oneri preliminari derivanti dagli importi stanziati dal FNS per la promozione nell'anno successivo (anno $n+1$) vincolano del 50 per cento il budget del SNF nell'anno n . I tagli e gli aumenti del budget a breve termine, così come le oscillazioni della domanda di sussidi nell'anno n , hanno un notevole impatto sulle possibilità di promozione annuali del FNS ed è probabile che i nuovi stanziamenti debbano essere aumentati o ridotti in modo sproporzionato portando a un effetto *stop and go*. Le riserve del FNS servono ad assorbire tali oscillazioni consentendo una continuità nel volume e nell'importo dei sussidi e dunque nell'attività di promozione. Il tetto massimo non deve tuttavia essere troppo elevato dato che, in tal caso, i mezzi federali esplicherebbero il loro effetto in ritardo rispetto a quanto auspicato dal Parlamento.

Il tetto massimo del 10 per cento limita il FNS nella gestione delle oscillazioni qualitative e quantitative nonché delle mutate esigenze. Per assicurare la continuità dell'importo dei sussidi e far sì che il FNS possa adempiere nel migliore dei modi i suoi compiti, risulta necessaria una regolamentazione più flessibile nella costituzione delle riserve. Si propone quindi di introdurre una deroga che consenta di superare il tetto massimo delle riserve del 10 per cento annuo.

4.2.3 Riserve di Innosuisse

Attualmente il tetto massimo per le riserve è pari al 10 per cento del budget annuale. Come nel caso del FNS, questa rigida limitazione non tiene sufficientemente conto degli scopi della costituzione delle riserve, in particolare compensare le oscillazioni annue delle domande di sostegno, garantire gli stanziamenti pluriennali e in generale prevenire i problemi di liquidità. Pertanto, risulta necessario introdurre anche per Innosuisse una nuova regolamentazione, più flessibile. Il tetto massimo non deve tuttavia essere troppo elevato dato che, in tal caso, i mezzi federali esplicherebbero il loro effetto in ritardo rispetto a quanto auspicato dal Parlamento.

4.2.4 **Ricerca del settore pubblico**

La ricerca del settore pubblico è qualsiasi tipo di ricerca scientifica i cui risultati vengano impiegati dall'Amministrazione federale per l'adempimento dei suoi compiti e a cui la stessa Amministrazione dà avvio perché la ricerca in oggetto ricopre un interesse pubblico nella sua sfera di azione, per esempio fornendo basi scientifiche per elaborare e impostare politiche settoriali. La revisione totale della LPRI del 2012 ha permesso di chiarire e precisare le regole della ricerca del settore pubblico per quanto riguarda i compiti, il coordinamento e la garanzia della qualità. La LPRI doveva fungere da legge quadro per la ricerca del settore pubblico, già sancita all'interno di leggi speciali che contemplano la competenza della Confederazione, per esempio nei settori dell'agricoltura o della protezione ambientale¹⁶. L'articolo 16 capoverso 2 riporta i provvedimenti della ricerca del settore pubblico, che vanno dalla ricerca su commissione all'esercizio di centri federali di ricerca fino alla concessione di sussidi (aiuti finanziari). La definizione della ricerca del settore pubblico di cui all'articolo 16 capoverso 1 LPRI viene leggermente riformulata e viene modificato l'ordine dei provvedimenti del capoverso 2.

4.2.5 **Sussidi e provvedimenti nella cooperazione internazionale nel settore della ricerca e dell'innovazione**

L'articolo 29 capoverso 1 lettera b LPRI definisce lo scopo e i potenziali beneficiari dei sussidi federali per la promozione della ricerca finalizzati a permettere o facilitare la partecipazione svizzera a esperimenti e progetti di organizzazioni o programmi internazionali. La lettera c invece definisce lo scopo e i possibili destinatari dei sussidi federali per la promozione della ricerca finalizzati a sostenere la cooperazione bilaterale o multilaterale al di fuori di programmi e organizzazioni internazionali. Nella legge in vigore la cerchia dei potenziali beneficiari è definita in modo diverso alle lettere b e c: nella lettera b sono menzionati i centri di ricerca universitari e i centri di ricerca extrauniversitari a scopo non lucrativo, mentre nella lettera c solamente i centri di ricerca universitari. Alla luce della prassi attuale in materia di sussidi, è opportuno uniformare la cerchia dei beneficiari.

4.3 **Attuazione**

Già in base al diritto vigente, Innosuisse disciplina i dettagli della propria attività di promozione nell'ordinanza del 20 settembre 2017¹⁷ sui sussidi di Innosuisse, conformemente all'articolo 23 della legge del 17 giugno 2016¹⁸ su Innosuisse (LASPI). La nuova normativa proposta comporterà la rielaborazione dell'ordinanza sui sussidi e

¹⁶ Cfr. numero 2.4 del messaggio del 9 novembre 2011 concernente la revisione totale della legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione, FF 2011 7811, in particolare 7836.

¹⁷ RS 420.231

¹⁸ RS 420.2

delle disposizioni d'esecuzione del Consiglio dell'innovazione di Innosuisse (art. 10 cpv. 1 lett. f LASPI). L'ordinanza sui sussidi di Innosuisse dovrà essere adottata dal Consiglio federale; le cerchie interessate saranno consultate preventivamente. La modifica riguardante le riserve del FNS (art. 10 cpv. 6 D-LPRI) deve essere specificata nell'O-LPRI.

5 **Commento ai singoli articoli**

5.1 **Modifica della legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI)**

Art. 4 lett. a n. 2

(Organi di ricerca)

La proposta di modifica tiene conto della nuova composizione delle Accademie svizzere delle scienze inserendo al numero 2 della lettera a i nuovi membri, ovvero i centri di competenza Science et Cité e TA-SWISS. Solo per la versione tedesca: secondo l'articolo 1 dello statuto il nome completo dell'associazione è «Akademien der Wissenschaften Schweiz»; il cambiamento del nome viene quindi ripreso nella legge. Per garantire una formulazione neutra dal punto di vista giuridico si è deciso di non citare nella legge l'attuale forma giuridica delle accademie (associazione).

Art. 7 cpv. 3 (Programmi di impulso)

Il nostro Collegio ha già incaricato diverse volte Innosuisse, o in passato l'allora CTI, di realizzare programmi speciali e programmi d'impulso, come i programmi speciali per contrastare l'apprezzamento del franco nel 2011 e nel biennio 2015/2016 oppure di recente il programma d'impulso «Capacità d'innovazione Svizzera». Lo scopo di quest'ultimo è aiutare le aziende a preservare il più possibile le loro attività nel campo dell'innovazione anche nell'imminente periodo di recessione dovuto alla pandemia. La LPRI deve permettere al Consiglio federale di lanciare questo tipo di programmi anche in futuro. Per questo nella base legale per i programmi di promozione tematici sono stati inseriti anche i programmi d'impulso, che non hanno un preciso orientamento tematico.

Art. 10 cpv. 6 (Riserve del FNS)

La proposta di modifica consente al Consiglio federale di autorizzare eccezionalmente in un dato anno il superamento dell'aliquota massima del 10 per cento del sussidio federale annuo a scopo di costituire riserve, qualora ciò sia necessario affinché il FNS possa rispettare gli oneri preliminari per le assegnazioni di sussidi per la promozione della ricerca negli anni successivi e garantire in maniera costante il livello di promozione previsto senza effetti *stop and go*. Per il calcolo delle riserve del FNS si prende come valore di riferimento il sussidio federale annuo approvato dal Parlamento e l'anno contabile si riferisce allo stesso anno del sussidio federale (anno n). Per calcolare l'importo consentito, si prende in considerazione il capitale proprio del FNS dopo

la distribuzione degli utili (escluso il capitale della fondazione nonché le donazioni e i lasciti non vincolati [fondi liberi]).

Questa deroga sarà specificata a livello di ordinanza (O-LPRI).

Art. 11, rubrica e cpv. 1, 2, 3 e 7

(Accademie svizzere delle scienze)

Così come nella versione francese in vigore, nella rubrica e nel capoverso 1 dell'articolo deve figurare l'attuale nome completo dell'associazione ovvero «Accademie svizzere delle scienze». Nei capoversi 2, 3 e 7 si decide di non citare la forma giuridica (associazione), in analogia alla disposizione precedente sul FNS (art. 10), la cui forma giuridica non è menzionata.

Art. 16 cpv. 1, 2 e 6

(Ricerca del settore pubblico)

Così come nella versione francese in vigore, nelle versioni italiana e tedesca del capoverso 1 le due subordinate non devono più essere collegate dalla preposizione «per» (o dalla congiunzione «weil»), bensì dalla congiunzione «e» («und»). Ciò chiarifica la definizione di questo tipo di ricerca nonché i due requisiti fondamentali per ritenerla tale.

Il capoverso 2 contiene un elenco esaustivo dei provvedimenti che possono essere adottati nella ricerca del settore pubblico conformemente alla LPRI: si va dall'esercizio di centri federali di ricerca alla concessione di sussidi a centri di ricerca universitari per la realizzazione di programmi di ricerca necessari per la ricerca del settore pubblico fino al conferimento di mandati di ricerca secondo il diritto in materia di appalti pubblici. Sono fatte salve le misure contenute nelle leggi speciali (art. 14 LPRI). Nel capoverso 2 l'ordine dei provvedimenti è modificato come segue.

I due provvedimenti più semplici da descrivere – ovvero il conferimento di mandati di ricerca e l'esercizio di centri federali di ricerca – devono essere menzionati per primi (art. 16 cpv. 2 lett. a e b D-LPRI), seguiti dalla realizzazione di programmi di ricerca propri (art. 16 cpv. 2 lett. c D-LPRI) e dalla concessione di sussidi a centri di ricerca universitari per la realizzazione di programmi di ricerca (art. 16 cpv. 2 lett. d D-LPRI). Cambiando l'ordine dei provvedimenti si sottolinea il fatto che la ricerca del settore pubblico si concentra prevalentemente sulle categorie «ricerca su commissione» (lett. a) e «centri federali di ricerca» (lett. b).

Spiegazioni terminologiche (lett. c e d): i «programmi di ricerca» sono progetti disciplinati da condizioni quadro costituite da direttive tematiche o di carattere ideativo-organizzativo (cfr. la definizione del FNS¹⁹). Di norma sono realizzati per il tramite di diversi progetti singoli. Un'infrastruttura in quanto tale non è un programma di ricerca, ma la sua costituzione e la sua gestione possono essere i presupposti per la realizzazione di un programma di questo tipo.

Nel capoverso 6 occorre modificare le lettere in seguito al cambiamento dell'ordine dei provvedimenti al capoverso 2.

Art. 18 cpv. 2 lett. a, b^{bis} e d

(Compiti della Confederazione nella promozione dell'innovazione)

La lettera a viene solo lievemente riformulata al fine di specificare l'attuale espressione «promuovere l'imprenditorialità fondata sulla scienza».

La lettera b^{bis} riprende il concetto di promozione delle nuove leve, finora presente nell'articolo 18 capoverso 2 lettera d LPRI, e lo riformula in maniera più chiara parlando di promozione delle persone altamente qualificate (a prescindere dall'età).

Per rispettare la sistematica vigente, la lettera d menziona il sostegno alle attività di informazione sulle possibilità di promozione, finora disciplinato solo come compito di Innosuisse nell'articolo 3 capoverso 4 LASPI, anche come compito della Confederazione.

Art. 19 cpv. 1, 1^{bis}, 2 lett. a e d, 2^{bis}, 2^{ter}, 3, 3^{bis} e 5

(Promozione di progetti d'innovazione)

Oggi l'articolo 19 capoverso 1 LPRI prevede che i sussidi di Innosuisse coprano solo i costi di progetto del partner di ricerca (centri di ricerca universitari e centri di ricerca extrauniversitari a scopo non lucrativo). Tuttavia, a livello internazionale vengono assegnati sussidi di promozione anche alle aziende. Pertanto, in molti casi per collaborare con organizzazioni internazionali Innosuisse deve poter versare sussidi non solo ai partner di ricerca, ma anche ai partner attuatori. Il principio in base al quale i sussidi di Innosuisse coprono solo le i costi di progetto dei partner di ricerca dovrebbe quindi essere ridefinito insieme a una disposizione derogatoria specifica nel capoverso 1^{bis}. Inoltre, nella modifica di legge proposta il capoverso 1 stabilisce tuttora che Innosuisse promuove progetti d'innovazione. Per esplicitare il fatto che i provvedimenti di promozione descritti nella sezione 4 della LPRI sono sussidi puramente discrezionali, nell'articolo 19 capoverso 1 si introduce la formulazione con il verbo potere. Questa formulazione è già presente negli articoli 18, 19 capoversi 3 e 4, 20 e 22 LPRI. Il nuovo capoverso 1 specifica già i potenziali partner di progetto, disposizione finora contenuta nella lettera a dell'articolo 19 capoverso 2 LPRI, che quindi può essere abrogata.

Al posto del finanziamento al 50 per cento da parte dei partner attuatori, nel capoverso 2 lettera d a questi ultimi viene richiesta una partecipazione in un intervallo che va dal 40 al 60 per cento del totale dei costi diretti complessivi del progetto. Innosuisse dovrebbe poter fissare in modo vincolante tale quota e assumersi poi la quota rimanente. Inoltre, in casi particolari e motivati, dovrebbe avere la possibilità di richiedere al partner attuttore un contributo inferiore al 40 per cento o superiore al 60 per cento. Le motivazioni alla base di queste deroghe sono elencate in maniera esaustiva rispettivamente nei capoversi 2^{bis} e 2^{ter}.

Il capoverso 2^{bis} specifica le condizioni che giustificano una partecipazione finanziaria del partner attuttore inferiore al 40 per cento. Le lettere a e b corrispondono alle

deroghe attualmente previste dall'articolo 30 capoverso 1 lettere a e b O-LPRI, ovvero i casi in cui il progetto ha un potenziale di successo economico superiore alla media o di utilità sociale elevato ma i rischi di realizzazione sono anch'essi elevati (lett. a) oppure in cui dai risultati attesi possono trarre beneficio sia il partner attuatore che un'ampia cerchia di utenti non coinvolti nel progetto (lett. b). In entrambi i casi vi è un interesse alla realizzazione del progetto ma è necessario ridurre l'onere a carico del partner attuatore. Oltre alle deroghe già previste, la lettera c consente a Innosuisse di tenere in considerazione la capacità economica del partner attuatore e stabilire una partecipazione ai costi inferiore al 40 per cento se il potenziale di successo per la realizzazione dei risultati del progetto è superiore alla media. Questa regolamentazione è particolarmente favorevole alle start-up che hanno le potenzialità per crescere e affermarsi e per le quali si può ritenere che siano in grado di applicare con successo i risultati delle loro ricerche, sebbene all'inizio abbiano una capacità economica insufficiente per contribuire autonomamente a un progetto d'innovazione. Inoltre, è ipotizzabile che anche le PMI che a causa di grandi sfide come la digitalizzazione perseguono progetti volti a introdurre cambiamenti radicali, ad esempio per quanto riguarda il modello imprenditoriale, possano beneficiare di questa norma. Anche nell'ambito dei programmi d'impulso che realizza per conto del Consiglio federale (art. 7 cpv. 3 D-LPRI) Innosuisse deve poter fissare la partecipazione del partner attuatore al di sotto del 40 per cento. Queste misure possono rivelarsi necessarie in tempi di crisi per preservare il più possibile le attività delle imprese nel campo dell'innovazione (lett. d).

Il capoverso 2^{ter} autorizza invece Innosuisse a richiedere al partner attuatore una partecipazione ai costi diretti di progetto superiore al 60 per cento in caso di progetti con rischi di realizzazione bassi (lett. a) o qualora il partner attuatore disponga di capacità economiche elevate (lett. b). Nel capoverso si tiene conto anche dell'eventualità che il finanziamento delle prestazioni del partner attuatore mediante altre fonti aumenti la sua capacità economica in misura tale da autorizzare Innosuisse a esigere una partecipazione superiore al 60 per cento. Inoltre, in base all'impostazione del progetto, affinché quest'ultimo abbia successo può essere necessario attribuire maggiore importanza alla parte attuativa piuttosto che a quella legata alla ricerca, ad esempio quando per la realizzazione sono indispensabili risorse costose (macchinari, materiali) o un particolare know how a cui il partner attuatore può accedere. In questi casi le caratteristiche del progetto giustificano una partecipazione del partner attuatore ai costi di progetto superiore al 60 per cento (lett. b).

Il capoverso 3 riprende la promozione dei progetti d'innovazione senza partner attuatore disciplinata nell'attuale articolo 19 capoverso 3 LPRI. La promozione si concentra sui progetti con un potenziale innovativo importante che si trovano ancora in uno stadio in cui non partecipano partner attuatori, dato che il potenziale (p. es. impianti sperimentali) non è stato ancora sufficientemente definito.

Il nuovo capoverso 3^{bis} permette di promuovere in maniera diretta i progetti d'innovazione delle start-up in cui le innovazioni fondate sulla scienza costituiscono la base del futuro ingresso sul mercato e che vogliono svilupparle fino a creare un prodotto commercializzabile. Inoltre, prevede che le start-up possano beneficiare di sussidi diretti versati per coprire i costi di progetto a loro carico nonché i costi necessari per acquistare prestazioni da parte di terzi (p. es. misurazioni in laboratorio). Poiché le

capacità economiche e i progetti variano da una start-up all'altra, nell'ordinanza sui sussidi di Innosuisse occorre definire criteri specifici per le eventuali prestazioni proprie delle giovani imprese. Per farlo occorre ispirarsi ai criteri dei capoversi 2^{bis} e 2^{ter}.

Il testo del capoverso 5 corrisponde a quello attuale, a parte l'aggiunta dei capoversi 3^{bis} e 4 all'elenco dei capoversi. Innosuisse deve continuare a valorizzare in particolare progetti che contribuiscono all'utilizzo sostenibile delle risorse.

Art. 20 Promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza

Il capoverso 1 riprende ampiamente l'attuale disciplinamento della promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza (art. 20 cpv. 1 LPRI), ma estende la cerchia dei beneficiari alle persone che vogliono riorganizzare la propria impresa. Sono ipotizzabili misure generali per potenziare il know how fondato sulla scienza nelle PMI e quindi le competenze dei collaboratori materia di «intrapreneurship».

Il capoverso 2 elenca i provvedimenti volti a promuovere la costituzione e lo sviluppo di imprese la cui attività è fondata sulla scienza, tra cui spicca il coaching. È stata infatti introdotta una novità per quanto riguarda i destinatari, dato che il coaching non sarà più limitato alle persone fisiche ma sarà esteso anche alle start-up (persone giuridiche), affinché possano beneficiarne anche interi gruppi di giovani imprenditori. Oltre al concetto dell'accompagnamento operativo, la formulazione attuale include anche l'assistenza e la consulenza. Tuttavia, poiché questi due concetti sono già compresi in quello più ampio del coaching si è deciso di non menzionarli più. La lettera b cita i provvedimenti che favoriscono l'internazionalizzazione delle start-up, come la partecipazione a fiere o programmi di carattere sovranazionale. Può trattarsi sia di sussidi per sostenere i costi sia del supporto e della consulenza prima o durante una fiera. La disposizione di cui alla lettera c consente esplicitamente di assegnare sussidi a organizzazioni, istituzioni o persone che sostengono lo sviluppo e la costituzione di giovani imprese prevalentemente a livello cantonale o regionale affinché queste organizzazioni, istituzioni o persone riescano a coordinare meglio le loro attività a livello nazionale. Si possono citare a titolo di esempio le associazioni regionali di *business angels* oppure quelle che riuniscono diverse organizzazioni e istituzioni come i parchi tecnologici, che permettono ai fondatori d'impresa di accedere alle infrastrutture di cui hanno bisogno.

Il capoverso 3 riguarda quei casi in cui Innosuisse accorda sussidi per permettere alle giovani imprese o ai loro fondatori di usufruire di provvedimenti di sostegno offerti da fornitori di prestazioni esterni, in particolare coach (v. commento relativo al cpv. 2). In questi casi occorre garantire che il supporto fornito da questi soggetti terzi attesti un livello di qualità soddisfacente. Per farlo Innosuisse organizza una procedura di selezione in cui stabilisce quali sono i fornitori di prestazioni selezionabili da parte delle start-up sostenute da Innosuisse e mette a disposizione un apposito elenco. I criteri che i fornitori di prestazioni devono soddisfare continueranno a essere definiti nell'ordinanza sui sussidi di Innosuisse. Il sistema attuale è già illustrato nell'articolo 21 LPRI, mentre i dettagli saranno ora disciplinati nell'ordinanza sui sussidi di Innosuisse. A livello di legge è necessaria soltanto una base legale per la procedura di selezione dei fornitori di prestazioni autorizzati.

Art. 20a Promozione delle persone altamente qualificate

L'articolo 20a riprende la norma di cui all'articolo 22 LPRI, finora denominata «promozione delle nuove leve». Per persone altamente qualificate si intendono le persone con un potenziale particolarmente elevato nel campo dell'innovazione fondata sulla scienza, indipendentemente dalla loro età (per questo è stata cambiata l'espressione «promozione delle nuove leve»). Pertanto, non devono essere sostenuti solo i giovani ma anche le persone con più esperienza e grandi potenzialità, affinché si tenga conto del principio, oggi particolarmente importante, dell'apprendimento permanente. La lettera a del capoverso 2 cita espressamente i sussidi per gli studi di fattibilità o progetti simili per i quali le persone altamente qualificate possono ottenere un sostegno. Le lettere b e c introducono la possibilità di finanziare anche i programmi di formazione continua e, come già previsto attualmente dall'articolo 22 LPRI, i programmi di scambio, purché l'obiettivo di promozione non possa essere raggiunto nell'ambito di un provvedimento di cui all'articolo 20 capoverso 1 o 2.

Il capoverso 3 disciplina i costi che possono essere coperti d'ora in poi mediante sussidi. La persona altamente qualificata può beneficiare di sussidi diretti, oppure come avvenuto finora, di borse di studio e mutui senza interessi. Inoltre, è possibile accordare sussidi ai datori di lavoro per garantire la copertura dei costi per il mantenimento del salario ai collaboratori che svolgono un programma di scambio.

Infine, il capoverso 4 chiarisce, come nella legge in vigore (art. 22 cpv. 3 LPRI), che i sussidi sono complementari rispetto ai provvedimenti di cui agli articoli 19 e 20 capoversi 1 e 2.

Art. 21 Promozione del trasferimento di sapere e tecnologie e della trasmissione delle informazioni

Come l'attuale articolo 20 capoverso 3 LPRI, il capoverso 1 disciplina la competenza di Innosuisse di sostenere la valorizzazione del sapere e il trasferimento di sapere e tecnologie, ma con una formulazione che rende più chiaro di cosa si tratta e quali sono gli obiettivi perseguiti. Mediante provvedimenti di networking, si vuole permettere ai principali operatori dell'innovazione di accedere alle informazioni e alle infrastrutture, promuovendone nel contempo in maniera mirata l'interazione (lett. a). In tal modo vengono sostenuti in generale la valorizzazione del sapere e il trasferimento di sapere e tecnologie. La formulazione più aperta rispetto a quella attuale indica che è possibile sostenere non solo gli scambi fra il mondo scientifico e gli ambienti economici, ma anche quelli all'interno della comunità scientifica e dell'economia. Nella lettera a sono comprese ad esempio le piattaforme tematiche e le reti tematiche nazionali. La lettera b punta invece, mediante provvedimenti come il mentorato per l'innovazione, a rafforzare la capacità e la disponibilità innovativa delle PMI. Anche in questo caso attualmente Innosuisse lascia libere le PMI di scegliere un mentore adeguato (v. cpv. 2 sotto) e assegna sussidi sotto forma di accrediti. Tra le ulteriori misure di potenziamento della capacità innovativa delle PMI vi sono, ad esempio, la partecipazione a workshop e a offerte di formazione continua, l'utilizzo di piattaforme di scambio e l'organizzazione di attività comuni con altre aziende o con il settore scientifico. Per i provvedimenti menzionati alla lettera b Innosuisse può offrire prestazioni proprie oppure incaricare soggetti terzi. Ad esempio, con l'introduzione della nuova lettera c

Innosuisse è autorizzata a finanziare giovani imprese e PMI che fanno svolgere ricerche assistite nella letteratura brevettuale presso l'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI). La lettera d offre la possibilità, se necessario, di finanziare provvedimenti di coordinamento e di formazione che aiutino a garantire e potenziare il successo e l'efficacia di progetti d'innovazione secondo l'articolo 19 LPRI. Inoltre, i provvedimenti di cui all'articolo 21 capoverso 1 D-LPRI possono essere richiesti in aggiunta ai programmi di promozione di Innosuisse in corso.

Nei casi in cui Innosuisse consente alle PMI di avvalersi di provvedimenti di sostegno da parte di fornitori di prestazioni esterni, in particolare mentori, come nel caso del coaching, occorre garantire che questo sostegno sia di qualità soddisfacente. Per questo, in base al capoverso 2, Innosuisse dovrebbe poter definire i potenziali fornitori di prestazioni mediante una procedura di selezione e mettere a disposizione dei beneficiari un elenco pubblico dei fornitori qualificati. Tuttavia, Innosuisse dovrebbe anche poter assegnare incarichi a fornitori adeguati e mettere a disposizione delle PMI le prestazioni di questi ultimi.

La promozione della trasmissione delle informazioni da parte di terzi, finora disciplinata nell'articolo 3 capoverso 4 LASPI, viene ora sancita anche nella LPRI (capoverso 3), affinché le attività di promozione di Innosuisse non siano più ripartite su due diversi atti normativi. Si tratta soprattutto di sussidi a terzi che mettono a disposizione offerte di informazione ad esempio sotto forma di documenti cartacei, eventi settoriali o piattaforme elettroniche. Per queste offerte occorre presentare una domanda presso Innosuisse. Le attività di informazione organizzate da Innosuisse rimangono disciplinate dall'articolo 3 capoverso 4 LASPI (v. commento relativo all'articolo 3 capoverso 4 D-LPRI).

Art. 22 Cooperazione internazionale nel settore dell'innovazione

Il capoverso 1 enuncia il principio finora mancante a livello di legge secondo cui Innosuisse può adottare misure di promozione nella cooperazione internazionale nel settore dell'innovazione. Secondo il principio sancito nell'articolo 6 capoverso 3 lettera b LPRI, nell'adempimento dei suoi compiti internazionali Innosuisse deve tenere conto della cooperazione internazionale degli altri organi della ricerca e della Confederazione.

Per questo il capoverso 2 prevede la possibilità di avviare cooperazioni con organizzazioni od organismi di promozione esteri ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 LASPI. In questo contesto, nell'esercizio delle sue competenze Innosuisse può stipulare autonomamente contratti ma non accordi di diritto internazionale o simili, che restano di competenza della Confederazione Svizzera. Ne sono un esempio le cooperazioni nell'ambito di alcuni programmi ERA-NET.

Il capoverso 3 disciplina la partecipazione attiva di Innosuisse alle attività di promozione di organi e organizzazioni internazionali nell'ambito dei fondi che le vengono messi a disposizione. La partecipazione comprende la pianificazione, la realizzazione

e l'esercizio di questi programmi nonché l'attività di promozione vera e propria. Alcuni esempi in questo settore sono la collaborazione al programma ECSEL²⁰, cofinanziato dal programma quadro di ricerca dell'UE, e all'iniziativa in materia di ricerca e sviluppo orientata al mercato EUREKA²¹.

Art. 22a Cooperazione con altri organi di ricerca

Il nuovo articolo 22a D-LPRI crea una base legale chiara per la cooperazione tra Innosuisse e altri organi di ricerca, come la collaborazione con il FNS nel quadro del programma di promozione BRIDGE. I dettagli dei programmi di promozione sono disciplinati all'interno di regolamenti comuni.

Art. 23 cpv. 1^{bis} e 2

(Compensazione dei costi indiretti di ricerca [overhead])

Con il nuovo capoverso 1^{bis} il Consiglio federale può chiedere al Parlamento, contestualmente al limite di spesa per la promozione dell'innovazione di Innosuisse, di stabilire per i centri di competenza per la tecnologia sostenuti dalla Confederazione (art. 15 cpv. 3 lett. c LPRI) un'aliquota massima di sussidio per la compensazione dei costi indiretti di ricerca (*overhead*) più elevata rispetto a quella prevista per gli altri centri di ricerca (v. n. 4.1.5).

Art. 29 cpv. 1 lett. b e c

(Cooperazione internazionale nel settore della ricerca: sussidi e provvedimenti)

L'ordinanza del 12 settembre 2014²² sulle misure per la partecipazione della Svizzera ai programmi quadro dell'Unione europea nel settore della ricerca e dell'innovazione (OPQRI), che attua l'articolo 29 capoverso 1 lettera b LPRI, menziona in diversi casi (p. es. all'art. 6 cpv. 1 lett. a) come potenziali beneficiari dei sussidi, oltre ai centri di ricerca universitari (art. 4 lett. c LPRI) e ai centri di ricerca extrauniversitari a scopo non lucrativo (art. 5 LPRI), anche le «altre istituzioni a scopo non lucrativo». Ciò tuttavia non è desumibile in maniera chiara dall'attuale articolo 29 capoverso 1 lettera b LPRI. A livello pratico è importante che le «altre istituzioni a scopo non lucrativo» siano designate come potenziali beneficiarie dei sussidi anche nella LPRI. Infatti, proprio i programmi quadro di ricerca dell'UE nonché i progetti e le iniziative (co)finanziati da tali programmi coprono un ampio spettro di progetti di ricerca e innovazione lungo l'intera catena del valore con molti potenziali beneficiari di sussidi che non rientrano né nella categoria «centri di ricerca universitari» né in quella «centri di ricerca extrauniversitari a scopo non lucrativo», poiché svolgono ricerca nel proprio settore specifico o partecipano ad attività di ricerca solo in maniera sporadica. È possibile citare, ad esempio, l'associazione Swiss National Grid (SwiNG) che ha il compito di garantire, in quanto centro nazionale competente, l'implementazione di un'infrastruttura svizzera di calcolo ad elevate prestazioni all'interno dell'iniziativa

20 www.ecsel.eu

21 www.eurekanetwork.org

22 RS 420.126

europea Grid, nonché le città, le autorità, i musei, gli ospedali e le organizzazioni di pazienti. Per questo si propone di inserire alla lettera b la seguente aggiunta: «altre istituzioni a scopo non lucrativo che svolgono ricerca in un settore specifico o che partecipano ad attività di ricerca».

Con l'aggiunta proposta alla lettera c si punta a uniformare la cerchia dei potenziali destinatari di sussidi di cui alle lettere b e c. In particolare, l'obiettivo è quello di sostenere con una base legale più esplicita i sussidi per le attività archeologiche svizzere all'estero, così come quelli per l'Istituto universitario europeo (IUE), per l'Istituto Svizzero di Roma (ISR) e altri²³. Nonostante la dimensione della cooperazione internazionale sia spesso presente, le attività svolte nell'ambito di progetti di ricerca archeologici non sono propriamente attività di cooperazione bilaterale o multilaterale, ma piuttosto attività di ricerca che, per motivi geografici, devono essere necessariamente svolte all'estero. Per questo si propone di aggiungere nella lettera c la formulazione «per attività di ricerca specifiche all'estero». Nel complesso le modifiche proposte nell'articolo 29 sono finalizzate a precisare o aggiornare la prassi attuale senza introdurre nuove misure di promozione.

5.2 **Modifica della legge del 17 giugno 2016 su Innosuisse (LASPI)**

Art. 3 cpv. 2 e 4

(Compiti)

Nel capoverso 2 è modificata la numerazione degli articoli della D-LPRI in base alle modifiche effettuate.

Il nuovo capoverso 4 si limita all'attività di informazione svolta da Innosuisse, mentre la promozione delle attività informative di terzi è ora regolamentata nell'articolo 21 capoverso 3 D-LPRI. Innosuisse è tenuta a pubblicizzare le possibilità di promozione anche autonomamente, ad esempio sul proprio sito. Inoltre, può elaborare offerte di informazione in collaborazione con soggetti terzi e avviare partenariati con le associazioni che organizzano eventi come il *Swiss Innovation Forum*. Un altro strumento adeguato per favorire la trasmissione delle informazioni è l'istituzione di piattaforme di scambio (p. es. in Internet, presso i promotori dell'innovazione regionali o cantonali o in occasione di eventi), mediante le quali gli interessati possono reperire informazioni e altri strumenti utili.

Art. 4 Partecipazione a soggetti giuridici

La nuova disposizione menziona soltanto la partecipazione a soggetti giuridici e il capoverso 1 viene abrogato perché le cooperazioni con organizzazioni e organismi di promozione esteri saranno disciplinate dalla LPRI (v. commento relativo all'art. 22 cpv. 2 D-LPRI).

²³ Per saperne di più su questi istituti cfr. il messaggio ERI 2017–2020 (FF **2016** 2701, in particolare 2828 segg.) nonché il messaggio ERI 2013–2016 (FF **2012** 2727, in particolare 2868 segg.).

Art. 6 cpv. 2, dal secondo al quarto periodo

(Consiglio d'amministrazione:
statuto, nomina, organizzazione e relazioni d'interesse)

La norma attualmente in vigore non permette a ogni membro del consiglio d'amministrazione di restare in carica otto anni, perché il mandato può essere rinnovato solo una volta (sempre che vi sia periodicamente un rinnovo integrale del consiglio) e presenta lo svantaggio di non poter rinnovare il consiglio in maniera scaglionata, ma soltanto rinominando un'unica volta tutti i membri. Ciò comporta una notevole perdita di competenze e potrebbe ripercuotersi negativamente sulla stabilità di Innosuisse. Per questo il nuovo articolo 6 capoverso 2 non disciplina più il numero di possibili rinnovi, bensì limita la durata massima del mandato dei membri e del presidente. Nel caso del presidente tale durata rimane di 12 anni, mentre per gli altri membri di otto anni.

Art. 8 cpv. 2 lett. b, b^{bis} e c

(Direzione)

Nella lettera b viene inserito il rimando alle decisioni nell'ambito dei provvedimenti di sostegno alle PMI e, in particolare, al mentorato. Per questa tipologia di promozione piuttosto limitata sia dal punto di vista temporale sia finanziario (durata massima 12 mesi, prestazione massima 5000 franchi) non è necessaria una perizia che valuti le condizioni della promozione. Non è necessaria una perizia nemmeno per le decisioni di sostegno per l'accertamento di questioni riguardanti la proprietà intellettuale (art. 21 cpv. 1 lett. c D-LPRI). Pertanto, per agevolare il lavoro del Consiglio dell'innovazione e rendere più efficiente la procedura, la competenza decisionale in merito a queste offerte di sostegno deve essere attribuita alla direzione. Inoltre, poiché la promozione della trasmissione delle informazioni verrà parzialmente spostata nella LPRI, alla lettera b occorre inserire anche il rimando all'articolo 21 lettera 3 D-LPRI.

Sempre per alleggerire il lavoro del Consiglio dell'innovazione e migliorare l'efficienza, alla lettera b^{bis} il progetto prevede che sia la direzione stessa a prendere la decisione di non entrata nel merito per le domande formalmente inammissibili o manifestamente insufficienti. Finora la decisione era presa dal Consiglio dell'innovazione, al quale andava presentata una proposta. Per le domande formalmente ammissibili la procedura rimane invariata.

Art. 9 cpv. 4 Consiglio dell'innovazione: statuto, nomina, organizzazione e relazioni d'interesse

Analogamente alla norma per il consiglio d'amministrazione (v. commento relativo all'art. 6 cpv. 2), anche la norma concernente il Consiglio dell'innovazione deve essere modificata.

Art. 10 cpv. 1 lett. a e c

(Consiglio dell'innovazione: compiti)

Nella lettera a occorre specificare che per determinate decisioni la competenza potrebbe spettare a un altro organo (per esempio alla direzione per le decisioni sulle domande relative al mentorato per l'innovazione).

Poiché la procedura di selezione dei fornitori di prestazioni non è più disciplinata nell'articolo 21 capoverso 1 LPRI (v. commento agli art. 20 cpv. 3 e 21 cpv. 2 D-LPRI), alla lettera c occorre adeguare il riferimento alla LPRI.

Art. 19 cpv. 3 (Riserve)

L'approvazione del rapporto di gestione annuale di Innosuisse e la decisione in merito all'impiego di eventuali utili (art. 25 cpv. 2 lett. g LASPI) spettano al Consiglio federale. Secondo la nuova disposizione, quando si trova a decidere sull'impiego di eventuali utili il Consiglio federale può stabilire, in casi eccezionali, un aumento delle riserve che Innosuisse è autorizzata a costituire in virtù dell'articolo 19 capoverso 2 LASPI (max. 10 % del budget annuale). In questo modo conserva la possibilità di disporre dei fondi messi a disposizione dal Parlamento per questo scopo ovvero promuovere l'innovazione. Dal punto di vista materiale occorre introdurre una regolamentazione analoga a quella riguardante il FNS (v. 4.2.2 e commento all'art. 10 cpv. 6 D-LPRI). Il Consiglio federale decide in merito all'assegnazione degli importi alle riserve tenendo conto degli oneri non iscritti nel bilancio di Innosuisse per i sussidi di promozione dell'innovazione degli anni successivi.

Art. 23 lett. b^{bis}, b^{ter} e c

(Ordinanza sui sussidi)

L'articolo 23 LASPI definisce i contenuti stabiliti dal consiglio d'amministrazione di Innosuisse nell'ordinanza sui sussidi. La lettera b^{bis} viene introdotta in quanto l'articolo 19 capoverso 1^{bis} D-LPRI obbliga Innosuisse a disciplinare i casi in cui, nell'ambito della cooperazione internazionale, possono essere versati anche sussidi ai partner attuatori.

Inoltre, è aggiunta la lettera b^{ter}, dato che l'articolo 19 capoverso 3^{bis} D-LPRI stabilisce che il consiglio d'amministrazione disciplina i criteri per determinare l'importo delle prestazioni proprie delle giovani imprese.

Poiché la procedura di selezione dei fornitori di prestazioni non è più disciplinata nell'articolo 21 capoverso 1 LPRI (v. commento agli art. 20 cpv. 3 e 21 cpv. 2 D-LPRI), alla lettera c occorre adeguare il riferimento alla LPRI.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Già oggi la Confederazione promuove la ricerca scientifica e l'innovazione in virtù del mandato costituzionale (art. 64 Cost.). Il progetto non prevede quindi nuovi compiti. È nell'interesse della Confederazione e di tutti gli attori coinvolti impostare la promozione della ricerca e dell'innovazione nel modo più efficace possibile e il progetto va in tal senso: non cambia la struttura dei campi d'intervento, bensì adegua le possibilità di promozione in base alle esigenze. Dal punto di vista finanziario, la promozione dell'innovazione da parte di Innosuisse rimane all'interno del limite di spesa previsto dal Parlamento, evitando così costi supplementari a carico della Confederazione. Tuttavia, in alcuni casi vi potrebbero essere ripercussioni sul tipo di progetti promossi e sul loro volume finanziario, riducendo ad esempio la quantità di progetti da promuovere per privilegiare quelli più grandi.

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

Le modifiche nel settore della promozione dell'innovazione di Innosuisse non hanno ripercussioni dirette sulla politica regionale. In qualità di agenzia nazionale competente, Innosuisse ha il compito di gestire la promozione dell'innovazione in un'ottica nazionale. Qualora vi siano strumenti cantonali e regionali simili a quelli che con il presente progetto d'ora in poi saranno previsti anche dalla Confederazione (Innosuisse), si provvederà a un adeguato coordinamento. Inoltre, secondo il principio di sussidiarietà, che si applica ai sussidi federali, la promozione federale prevale soltanto qualora non siano disponibili altre possibilità di sostegno soddisfacenti. Pertanto, con il presente progetto non si viene a creare concorrenza nei confronti di eventuali strumenti di promozione cantonali o regionali.

6.3 Ripercussioni per l'economia, la società e l'ambiente

La modifica di legge ha lo scopo di adeguare meglio gli strumenti della promozione dell'innovazione alle esigenze degli operatori dell'innovazione e di aumentare il margine di manovra, con risvolti positivi per la crescita economica. È probabile che una promozione più flessibile dell'innovazione fondata sulla scienza migliori l'innovazione e la creazione di valore aggiunto grazie alle attività delle imprese svizzere nel campo dell'innovazione, incentivando così la crescita, l'occupazione e l'attrattiva della piazza economica elvetica.

Probabilmente la maggiore flessibilità nella promozione della ricerca e dell'innovazione fondata sulla scienza migliorerà anche le chance di formazione e sviluppo individuale delle persone attive nel settore. Nell'era della rivoluzione digitale e delle competenze sempre nuove richieste dal mondo del lavoro, la modifica di legge contribuisce in modo decisivo a ridurre la carenza di personale qualificato e a garantire la piena occupazione.

I principi generali di cui all'articolo 6 capoversi 2 e 3 lettera a LPRI – secondo cui gli organi di ricerca nell'adempire i loro compiti promuovono le pari opportunità e la parità effettiva tra donne e uomini e tengono conto degli obiettivi di uno sviluppo sostenibile della società, dell'economia e dell'ambiente – non sono oggetto di modifica.

Evidentemente, le modifiche che non riguardano la promozione dell'innovazione non avranno ripercussioni per l'economia, la società e l'ambiente; la questione non è stata dunque ulteriormente approfondita.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 64 capoverso 1 della Costituzione federale, che conferisce alla Confederazione la competenza di promuovere la ricerca scientifica e l'innovazione.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nel quadro della cooperazione internazionale nel settore della ricerca e dell'innovazione, gli impegni della Confederazione e di Innosuisse sono sanciti in diversi accordi e convenzioni. Nei casi in cui, per esempio, la promozione dei progetti d'innovazione transfrontalieri avviene in collaborazione con altri Paesi o con organizzazioni o gruppi di lavoro internazionali sulla base di condizioni stabilite di comune accordo, Innosuisse deve in parte derogare al principio – valevole a livello nazionale – secondo cui i sussidi possono essere versati soltanto al partner di ricerca. Le basi in tal senso sono oggi limitate; con il nuovo disciplinamento l'attività di promozione transfrontaliera si fonderà su basi legali più solide. Il progetto è quindi in linea con gli impegni internazionali della Svizzera per la promozione dell'innovazione.

7.3 Forma dell'atto

Il progetto include disposizioni importanti contenenti norme di diritto che, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. La competenza dell'Assemblea federale per l'emanazione della legge deriva dall'articolo 163 capoverso 1 Cost. L'atto legislativo sottostà a referendum facoltativo.

7.4 Freno alle spese

Il progetto non prevede disposizioni in materia di sussidi implicanti nuove sovvenzioni uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove sovvenzioni ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Pertanto, il progetto non è subordinato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Secondo l'articolo 64 capoverso 1 Cost. alla luce della sua responsabilità politica la Confederazione promuove la ricerca scientifica e l'innovazione²⁴. Il progetto non modifica la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto modifica le attuali norme in materia di sussidi per la promozione dell'innovazione fondata sulla scienza e, in misura minore, per la cooperazione internazionale nel settore della ricerca. Sono perciò riportate le seguenti osservazioni sul rispetto dei principi della legge sui sussidi.

La Confederazione ritiene ragionevole e conveniente mantenere le sovvenzioni in quanto è suo interesse garantire l'innovazione fondata sulla scienza e la cooperazione internazionale nel settore della ricerca qualora ciò crei valore aggiunto in Svizzera. Del resto, i Cantoni non possono far fronte a questi compiti da soli né adempiere il mandato in modo più semplice, razionale ed efficiente senza un aiuto finanziario federale, dato che le altre possibilità di finanziamento sono insufficienti. Il principio di sussidiarietà rispetto ad altre fonti di finanziamento viene inoltre rispettato, ad esempio concedendo sussidi soltanto a progetti o programmi che con ogni probabilità non potrebbero essere realizzati senza il contributo federale.

Il progetto rispetta inoltre i principi dell'impostazione degli aiuti finanziari. In particolare, di norma il beneficiario deve fornire una prestazione propria e dimostrare di aver profuso tutti gli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere da lui e aver sfruttato altre possibilità di finanziamento. Questi principi sono osservati scrupolosamente nella pianificazione concreta degli strumenti di finanziamento nell'ordinanza sui sussidi di Innosuisse.

La gestione materiale del sovvenzionamento è garantita in particolare per il tramite delle direttive per la rendicontazione e il controlling definite nel quadro di decisioni o contratti ad hoc. A livello finanziario, a seconda dei compiti e degli strumenti la gestione avviene mediante la concessione di sussidi per le spese con l'obbligo di una determinata partecipazione propria oppure di sussidi forfettari.

²⁴ *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht*, volume XI, Markus Metz, n. marg. 13.

7.7

Delega di competenze legislative

In virtù dell'articolo 10 capoverso 6 D-LPRI, nell'O-LPRI il Consiglio federale può formulare deroghe al principio secondo cui le riserve del FNS non possono eccedere il dieci per cento del sussidio federale annuo.

L'articolo 19 capoversi 1^{bis} e 3^{bis} D-LPRI prevede la delega di alcune competenze legislative a Innosuisse, che disciplinerà nell'ordinanza sui sussidi i casi in cui nell'ambito della cooperazione internazionale possono essere versati sussidi anche al partner attuatore e stabilirà i criteri per la determinazione dell'ammontare della partecipazione delle giovani imprese. In tal modo la Confederazione può perseguire una promozione dell'innovazione efficiente e conforme al fabbisogno. Occorre tenere presente che Innosuisse non è l'ultima istanza decisionale e che le disposizioni dell'ordinanza sui sussidi devono essere adottate, come sempre, dal Consiglio federale.

Indice delle abbreviazioni

AP-LPRI	avamprogetto di modifica della LPRI posto in consultazione
art.	articolo
ASSM	Accademia svizzera delle scienze mediche
ASST	Accademia svizzera delle scienze tecniche
ASSU	Accademia svizzera di scienze umane e sociali
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 199 (RS 101)
cpv.	capoverso
CSEM	Centro svizzero di elettronica e microtecnica
CTI	Commissione per la tecnologia e l'innovazione
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
D-LPRI	Disegno di modifica della LPRI sottoposto con il presente messaggio
ERI	Educazione, ricerca e innovazione
FF	Foglio federale
FNS	Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica
ISR	Istituto Svizzero di Roma
IUE	Istituto universitario europeo
LASPI	Legge federale del 17 giugno 2016 sull'Agenzia svizzera per la promozione dell'innovazione (Legge su Innosuisse; RS 420.2)
LCo	Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione, RS 172.061)
lett.	lettera
LPRI	Legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (RS 420.1)
n.	numero
O-LPRI	Ordinanza del 29 novembre 2013 relativa alla legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (Ordinanza sulla promozione della ricerca e dell'innovazione, RS 420.11)
PMI	Piccole e medie imprese
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RTN	Reti tematiche nazionali
SCNAT	Accademia svizzera di scienze naturali
SwiNG	<i>Swiss National Grid Association</i>
TA-SWISS	Fondazione per la valutazione delle scelte tecnologiche
UE	Unione europea

