08.079

Messaggio concernente la modifica della legge sulla ricerca

(Promozione dell'innovazione)

del 5 dicembre 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sulla ricerca, che prevede l'inclusione in tale legge della promozione dell'innovazione.

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

2003	P	03.3186	CTI. Nuova base legale (N 5.5.03, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CN 00.072; S 18.9.02)
2005	M	04.3688	Adeguare l'organizzazione della CTI (N 18.3.05, Noser; S 27.9.05)

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

5 dicembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente progetto si prefigge di integrare l'attuale legge sulla ricerca con una regolamentazione completa e moderna della promozione dell'innovazione attuata dalla Confederazione e, in particolare, dei compiti e dell'organizzazione della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI).

La Svizzera appartiene, a livello mondiale, ai Paesi con la maggior capacità innovativa. Per conservare questa posizione di punta, è necessario che l'economia riesca anche in futuro a sviluppare prodotti innovativi e a immetterli sul mercato con successo. È proprio su questo punto che la promozione dell'innovazione della Confederazione intende agire. Sin dall'inizio, nel 1943, essa si è concentrata sul rafforzamento della cooperazione tra economia e scienza. Con ben 100 milioni di franchi all'anno, la Confederazione sostiene oggi lo sviluppo di nuovi prodotti, il trasferimento di sapere dalle scuole universitarie al mondo dell'economia nonché la costituzione di imprese start-up. Inoltre, essa facilita alle scuole universitarie svizzere a alle imprese l'accesso a programmi internazionali di promozione della ricerca e dell'innovazione. L'attività di promozione ha anche contribuito in maniera decisiva allo sviluppo della ricerca orientata all'applicazione in seno alle scuole universitarie professionali svizzere. La promozione dell'innovazione, che inizialmente si concentrava unicamente sul sostegno di progetti situati nell'ambito della ricerca orientata all'applicazione e dello sviluppo, ha ampliato progressivamente il suo campo d'attività. L'obiettivo è sempre stato quello di colmare le lacune nella catena di creazione del valore aggiunto e di fare in modo che le scoperte scientifiche potessero essere tradotte in prodotti commerciabili. La promozione dell'innovazione della Confederazione, sostenuta dal punto di vista tecnico dalla Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI), è divenuta negli ultimi anni un importante punto di riferimento per le imprese innovative, in particolare per le PMI. In virtù della promozione dell'innovazione, queste imprese ottengono un accesso agevolato al sapere generato nelle scuole universitarie. I progetti di ricerca e di sviluppo sostenuti dalla CTI vengono finanziati per metà dalle università interessate e per metà dai partner economici. La promozione dell'innovazione della Confederazione fornisce un contributo importante al mantenimento e al potenziamento della capacità innovativa di piccole e medie imprese in Svizzera e contribuisce alla creazione di posti di lavoro altamente qualificati.

Le disposizioni legali risalenti al 1943 non soddisfano più le esigenze odierne in materia di promozione dell'innovazione. Mediante una revisione parziale della legge sulla ricerca si mira perciò a creare per la CTI delle basi legali che siano al passo con i tempi. La CTI, cui finora competeva una funzione puramente consultiva, ottiene ora un mansionario completo unitamente alle necessarie competenze decisionali. Si vuole che essa divenga una commissione con potere decisionale indipendente dall'amministrazione e provvista di una propria segreteria. In tal modo, la promozione dell'innovazione della Confederazione può essere resa più dinamica e flessibile, pur mantenendo le strutture esistenti già affermatesi.

Indice

Compendio **414**

1 Punti essenziali del progetto **416**

1.1 Situazione iniziale 416
1.1.1 La promozione dell'innovazione in Svizzera 416
1.1.2 Le basi legali della promozione dell'innovazione 419
1.1.3 Interventi parlamentari 420
1.2 Soluzioni analizzate 421
1.3 Consultazione 422
1.4 La nuova normativa proposta 423
1.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta 425
1.6 Attuazione 426
1.7 Interventi parlamentari 426

2 Commento ai singoli articoli **426**

3 Ripercussioni **437**

3.1 Per la Confederazione 437
3.1.1 Finanze 437
3.1.2 Risorse umane 437
3.2 Per i Cantoni e i Comuni 438
3.3 Per l'economia nazionale 438

4 Programma di legislatura **439**

5 Aspetti giuridici **439**

5.1 Costituzionalità e legalità 439
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera 439
5.3 Subordinazione al freno alle spese 439
5.4 Conformità alla legge sui sussidi 439
5.5 Delega di competenze legislative 440

Legge federale sulla ricerca (Legge sulla ricerca, LR) *(Disegno)* **441**

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 La promozione dell'innovazione in Svizzera

Sia in Europa che nel mondo intero, la Svizzera rientra nel novero degli Stati con la maggior capacità innovativa, come dimostrano numerosi studi comparativi. Secondo la graduatoria dell'Innovation Scoreboard 2007 dell'UE, la Svizzera – in quanto alla somma di tutti gli indicatori delle prestazioni – si piazza ai vertici dei Paesi dell'OCSE, di poco dietro alla Svezia e davanti alla Finlandia. Le analisi effettuate dal Centro di ricerche congiunturali (KOF) del Politecnico federale di Zurigo confermano questi risultati e attestano alla Svizzera il ruolo di una delle economie più innovative d'Europa.

Un importante motivo per cui il nostro Paese detiene questa posizione di punta è costituito dalle notevoli spese sostenute dall'economia privata e dallo Stato per la ricerca e lo sviluppo. La quota di queste spese si attesta in Svizzera al 3 per cento circa del PIL, il che corrisponde al quarto posto tra i Paesi dell'OCSE. Soltanto la Repubblica di Corea, il Giappone e la Finlandia sostengono spese maggiori. La Svizzera raggiunge già ora l'obiettivo per il 2010 espresso dagli Stati dell'UE nella «Strategia di Lisbona», ossia di devolvere a favore di ricerca e sviluppo il 3 per cento del PIL. Nel raffronto internazionale la Svizzera si contraddistingue per la partecipazione particolarmente elevata dell'economia privata al finanziamento della ricerca e dello sviluppo: il 70 per cento dei fondi, ossia 13,1 miliardi di franchi, è stato messo a disposizione da privati, mentre soltanto il 30 per cento proviene dallo Stato. Di tutti i Paesi dell'OCSE, soltanto la Corea e il Giappone (con una quota del 75 % ciascuno) vantano investimenti privati a favore della ricerca e dello sviluppo più elevati della Svizzera.

Nel raffronto internazionale, la promozione statale per la ricerca e lo sviluppo in Svizzera non è che una piccola parte degli investimenti complessivi effettuati a favore di questi due settori. Ciononostante, la promozione dell'innovazione della Confederazione – quale complemento agli investimenti privati – riveste un ruolo importante. Soprattutto per le PMI che non dispongono di un proprio settore di ricerca, la promozione dell'innovazione è un partner importante nello sviluppo di nuovi prodotti. Nel 2007, al 78 per cento dei progetti sostenuti hanno preso parte piccole o medie imprese.

Sin dall'inizio, nel 1943, la promozione dell'innovazione della Confederazione si è concentrata sul rafforzamento della cooperazione tra economica e scienza. In un primo momento l'attività di promozione era uno strumento di sostegno alla congiuntura: il Consiglio federale, in cerca di uno strumento per la prevenzione e la gestione delle crisi e per il mantenimento dei posti di lavoro, aveva istituito la Commissione per il promovimento della ricerca scientifica (CPRS). Era sua intenzione prevenire un'imminente recessione tra l'altro mediante la promozione della ricerca orientata all'applicazione e dello sviluppo. Nel 1996 l'abbreviazione CPRS è stata sostituita con CTI, che sta per Commissione per la tecnologia e l'innovazione. Con ciò si è

voluto che la nuova missione della CTI – ossia il sostegno del processo innovativo dell'economia – fosse espressa anche nel nome di questo strumento promozionale.

L'attività principale della CTI consiste nel sostegno di progetti rivolti al mercato, situati nell'ambito della ricerca orientata all'applicazione e dello sviluppo, che le imprese conducono in collaborazione con le scuole universitarie. Gli obiettivi principali sono:

- incremento della capacità innovativa dell'economia;
- rapida traduzione dei risultati della ricerca in prodotti commerciabili;
- qualificazione orientata alla prassi dei ricercatori presso le scuole universitarie;
- miglioramento della collaborazione tra scuole universitarie ed economia;
- creazione di nuovi posti di lavoro altamente qualificati in Svizzera;
- contributo a favore dell'impatto scientifico internazionale e alla soluzione di sfide globali.

In linea di principio, l'attività di promozione della CTI è aperta a tutte le discipline, anche se la sua attenzione principale è rivolta alle scienze della vita, all'ingegneria, alla nanotecnologia e alla tecnica dei microsistemi, nonché alle cosiddette «enabling sciences» (scienze orientate ai servizi come, in particolare, le scienze umane, economiche e sociali).

Nel corso degli anni, la promozione dell'innovazione ha progressivamente ampliato il suo campo d'attività ogni qualvolta era necessario colmare lacune nella catena di creazione del valore aggiunto che, partendo dall'applicazione di conoscenze della ricerca fondamentale e passando per lo sviluppo di prototipi, culmina nella produzione di prodotti commerciabili.

Verso la metà degli anni 1990 è stata constatata l'esigenza di promozione di imprese neocostituite e di un rafforzamento generale dell'imprenditorialità. La CTI ha assunto gradualmente la funzione di centro di competenza nazionale per le start-up e ha iniziato a offrire servizi di valutazione e di coaching. Da allora, la promozione delle start-up gestisce una rete di consulenti esperti provenienti dal mondo dell'economia. Le prestazioni vengono integrate da programmi di sensibilizzazione e corsi – svolti con grande successo dal 2004 – per la promozione dell'imprenditorialità svizzera basata sulla scienza. Fino a oggi 8000 persone provenienti da tutta la Svizzera hanno frequentato questi corsi.

Il punto di partenza per le attività internazionali nell'ambito della promozione della ricerca orientata all'applicazione e dello sviluppo è stato, nel 1985, l'iniziativa Eureka[1]. Nei primi anni, la partecipazione svizzera a Eureka era gestita dall'Ufficio dell'integrazione e dall'Ufficio federale dell'educazione e della scienza (UFES). Nel 1992 la gestione dei progetti scientifici è stata trasmessa alla CTI. Inoltre, a partire dal 1995 la Svizzera si è applicata, in qualità di membro fondatore, nel programma di ricerca internazionale «Intelligent Manufacturing Systems» (IMS)[2], di cui ha

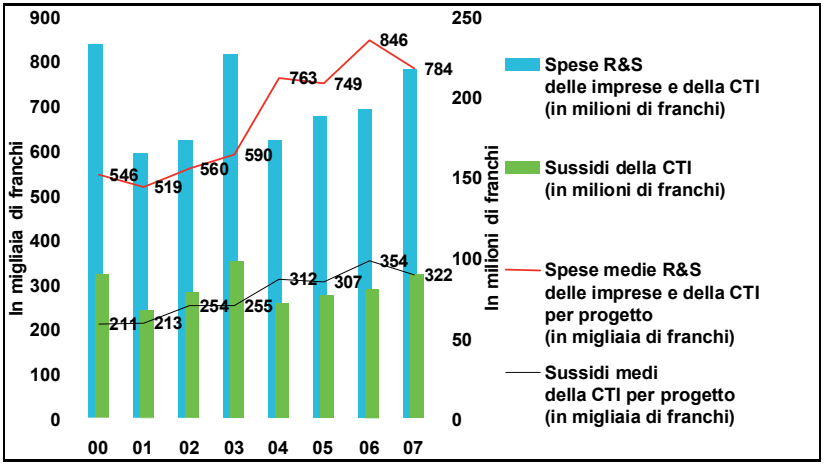
1 Eureka è un'iniziativa di R&S vicina al mondo economico sostenuta da 35 Stati membri. Il finanziamento dei progetti è assicurato dagli Stati membri secondo i loro principi di promozione nazionali.

2 IMS si prefigge di promuovere la collaborazione internazionale nel campo delle tecnologie di produzione moderne.

assunto la presidenza nel 2008. Negli ultimi anni, le attività internazionali e soprattutto la collaborazione ai vari programmi di ricerca e di innovazione dell'UE sono diventati sempre più importanti e rivestiranno un ruolo fondamentale anche in futuro.

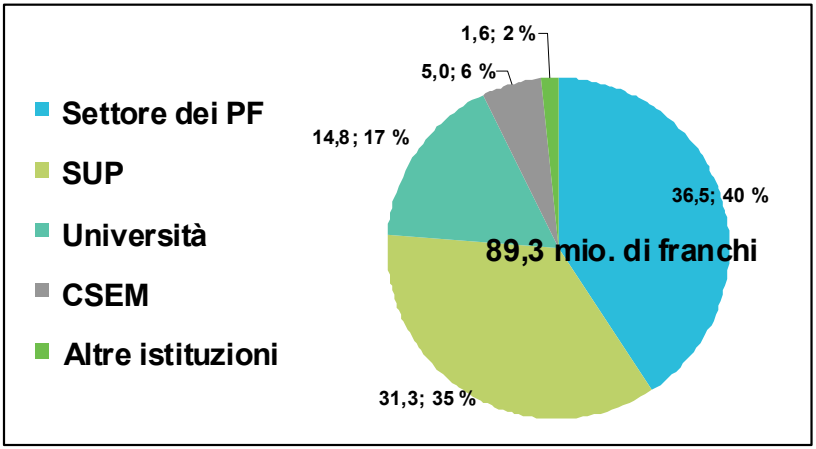
Negli scorsi anni, le spese della Confederazione per la promozione dell'innovazione sono ammontate a circa 100 milioni di franchi all'anno. Più dell'80 per cento di questi fondi sono stati devoluti alla promozione di progetti. Dato che le domande di contributi seguono il principio bottom-up e non possono essere influenzate né in quanto a numero né in quanto a entità degli importi, nel corso degli anni si registrano oscillazioni nel numero delle domande presentate e nell'entità dei contributi accordati, come evidenzia il seguente grafico. Dal 2000, il contributo di promozione medio per progetto è leggermente aumentato. Lo stesso vale per i contributi dei partner commerciali, che sono tenuti a coprire almeno il 50 per cento dei costi complessivi dei progetti. Nel 2007 sono stati accordati contributi di promozione per un importo di 89 milioni di franchi per 277 progetti promettenti di ricerca e sviluppo (progetti R&S) a cui hanno partecipato oltre 530 imprese. Complessivamente questi progetti hanno prodotto nel 2007 un fatturato di R&S pari a 217 milioni di CHF – per ogni franco della Confederazione il mondo economico ne ha quindi investiti a sua volta 1,4.

Grafico: sviluppo delle attività di promozione della CTI dal 2000 al 2007



Nel 2007, il 35 per cento dei contributi a progetti è stato accordato alle scuole universitarie professionali, mentre il settore dei PF ha raggiunto una quota del 40 per cento. Le università hanno ottenuto una percentuale sensibilmente inferiore (17 %) poiché il tipo di ricerca che praticano è maggiormente improntato alle conoscenze fondamentali.

Grafico: suddivisione dei sussidi secondo le istituzioni di ricerca



CSEM: Centre Suisse d'Electronique et de Microtechnique SA

La promozione dell'innovazione della Confederazione ha consentito di sviluppare numerosi progetti innovativi e di migliorare il trasferimento di sapere dalle scuole universitarie alla prassi. Inoltre, parecchie start-up hanno beneficiato di una consulenza professionale: nel solo 2007 hanno potuto essere assistite ben 160 imprese orientate alla crescita. Negli ultimi 12 anni, la CTI ha insignito di uno speciale marchio oltre 180 imprese da lei assistite. L'87 per cento di esse è ancora presente sul mercato e ha creato 2600 posti di lavoro per persone altamente qualificate. L'elevata quota di sopravvivenza di queste imprese depone a favore dell'efficacia delle attività di promozione, come confermano alcuni studi scientifici[3]. È stato dimostrato, in particolare, che la capacità innovativa delle imprese sostenute è, in media, notevolmente superiore a quelle strutturalmente simili ma non sostenute. Queste differenze di prestazione possono essere ricondotte, per lo meno in parte, all'attività di promozione.

1.1.2 Le basi legali della promozione dell'innovazione

Nel 1954, la promozione dell'innovazione della Confederazione è stata iscritta nella legge federale del 30 settembre 1954[4] sulle misure preparatorie intese a combattere le crisi e a procurare lavoro (di seguito: legge contro le crisi). Questa base legale, ancora in vigore, è ormai sorpassata.

3 Cfr. in particolare: Barbara Good, «Technologie zwischen Markt und Staat – Die Kommission für Technologie und Innovation und die Wirksamkeit ihrer Förderung», tesi di dottorato, Università di Zurigo, 2005; e «Wirksamkeit der Projektförderung der Kommission für Technologie und Innovation (KTI)», KOF Working Paper n. 103, aprile 2005, http://www.kof.ethz.ch/publications/science/pdf/wp_103.pdf.

4 RS **823.31**

Inizialmente, la promozione della ricerca orientata all'applicazione era motivata soprattutto da ragioni di politica congiunturale. Per questo, la legge contro le crisi si fondava sull'articolo 31quinquies della vecchia Costituzione federale a cui corrisponde in particolare l'articolo congiunturale (art. 100) della nuova Costituzione federale (Cost.) del 1999[5]. Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, un altro aspetto della promozione ha assunto sempre maggiore importanza, ossia la promozione dell'innovazione a medio termine attraverso, in particolare, la ricerca e lo sviluppo. Con la revisione del 21 maggio 2006 della Costituzione federale, nell'articolo 64 Cost. è stata esplicitamente aggiunta – accanto alla promozione della ricerca – anche quella dell'innovazione. Dunque, per i suoi compiti di promozione dell'innovazione, la Confederazione può oggi basarsi sull'articolo 64 capoverso 1 Cost. Un ulteriore riferimento all'articolo congiunturale non è più necessario.

Secondo l'articolo 4 della legge contro le crisi, la Confederazione può sostenere la ricerca orientata all'applicazione mediante sussidi a «università, ad altre istituzioni scientifiche e ai servizi di ricerche di scuole specializzate, che non perseguono direttamente uno scopo lucrativo». Ulteriori disposizioni per la promozione della ricerca orientata all'applicazione si trovano nell'ordinanza d'esecuzione del 12 marzo 1956[6] della legge federale sulle misure preparatorie intese a combattere le crisi e a procurare lavoro. L'ordinanza del DFE del 17 dicembre 1982[7] concernente i sussidi per il promovimento della tecnologia e dell'innovazione contiene, infine, disposizioni sull'organizzazione della CTI e sulla procedura relativa alla promozione dell'innovazione.

La Costituzione federale funge da solida base legale alla promozione dell'innovazione. Meno buona, per contro, è l'attuazione dei principi costituzionali a livello di legge. Per le attività della Confederazione in materia di politica congiunturale e di politica della ricerca che rientrano nell'ambito della promozione dell'innovazione vi sono regolamentazioni, da un lato, nella legge contro le crisi e, dall'altro, in diversi testi normativi sulla ricerca[8]. Nella legislazione federale manca tuttavia un disciplinamento trasparente, completo e aggiornato della promozione dell'innovazione. Pertanto, le attività della Confederazione, in particolare nell'ambito della promozione dell'imprenditorialità e delle start-up, sono prive di un'esplicita base legale. Per ovviare a tale situazione e gettare le basi per queste importanti mansioni, è necessario integrare l'attuale testo di legge.

1.1.3 Interventi parlamentari

Negli scorsi anni sono stati depositati diversi interventi parlamentari concernenti l'insufficienza delle disposizioni sulla promozione dell'innovazione e il ruolo dello Stato nel processo di innovazione.

5 RS **101**
6 RS **823.311**
7 RS **823.312**
8 Così, ad esempio, nella legge del 7 ottobre 1983 sulla ricerca (RS **420.1**), nella legge dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università (RS **414.20**) e nella legge del 7 dicembre 2004 sulle scuole universitarie professionali (RS **414.71**)

Nell'ambito del nostro messaggio ERT 2004–2007[9] avevamo espresso l'intenzione di considerare, in vista del periodo di sussidio 2008–2011, una revisione delle basi legali o l'emanazione di una nuova legge federale sulla promozione dell'innovazione e sul trasferimento tecnologico. Raccomandando di accogliere il postulato «CTI: nuova base legale» dell'11 aprile 2003, approvato dal Parlamento (03.3186), abbiamo ribadito questa nostra volontà.

Nelle risposte a numerosi interventi parlamentari ci siamo inoltre espressi sull'elaborazione di una nuova base legale per la CTI e sull'opportunità di accrescerne l'autonomia[10].

1.2 Soluzioni analizzate

Nel quadro dell'attuazione del messaggio ERT 2004–2007 e in adempimento ai mandati di verifica del Parlamento, sono state condotte diverse perizie volte ad analizzare criticamente il mandato, le basi legali, il posizionamento e l'impatto della promozione dell'innovazione in un contesto in trasformazione e di presentare proposte di riforma. I risultati delle perizie sono confluiti nel disegno di legge qui commentato[11].

È stata ricercata una soluzione che fosse in grado di creare in Svizzera un contesto favorevole alle innovazioni, che potesse colmare più rapidamente le lacune nella catena di creazione del valore aggiunto tra le scuole universitarie e il mondo economico e che sapesse fornire anche in futuro un contributo a favore di una politica economica orientata alla crescita. È necessario che si creino le condizioni quadro capaci di agevolare i processi innovativi mediante la necessaria flessibilità. In questo contesto, lo Stato deve mantenere anche in futuro un ruolo sussidiario.

La CTI dev'essere dotata della maggior autonomia possibile e deve assumersi tutti quei compiti che non presentano un carattere sovrano. Con l'indipendenza della CTI viene garantita un'attività vicina all'economia.

L'organizzazione proposta per la CTI, in forma di commissione autonoma e non vincolata da direttive, combacia con i risultati della perizia del Centro di competenza per Public Management dell'Università di Berna (kpm) del dicembre 2006[12] (perizia kpm). Questa perizia propone che la CTI diventi una commissione indipendente dall'amministrazione e dotata di potere decisionale. Accanto a riflessioni di carattere economico, hanno deposto a favore della soluzione proposta i criteri per lo scorporo di unità amministrative contenuti nel rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006[13] sul governo d'impresa.

9 FF **2003** 2019, pag. 2145
10 04.3688, 05.3503, 05.3498, 06.408
11 Le seguenti perizie si sono occupate delle basi legali e del posizionamento organizzativo della CTI: perizia giuridica del Centro di competenza per Public Management dell'Università di Berna del 25 giugno 2003 «Rechtliche Abstützung der Fördermassnahmen des Bundes im Bereich von Technologie und Innovation»; perizia del Centro di competenza per Public Management dell'Università di Berna del 30 dicembre 2006 «Organisatorische Positionierung und Ausgestaltung der Förderagentur für Innovation (KTI)» sulla base del rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa, FF **2006** 7545.
12 Cfr. nota 11
13 FF **2006** 7545

La perizia della kpm giunge alla conclusione che il mansionario della promozione dell'innovazione «presenta un'elevata somiglianza con i mansionari dell'amministrazione ministeriale e dei servizi con carattere monopolistico»[14]. Secondo la perizia, dunque, uno scorporo della CTI dall'amministrazione non sarebbe opportuno. Un'autonomizzazione della promozione dell'innovazione – ad esempio mediante la costituzione di un ente di diritto pubblico o attraverso la creazione di una fondazione indipendente per la promozione dell'innovazione – è pure stata valutata, ma respinta per motivi economici. Secondo le linee direttrici del rapporto sul governo d'impresa, in caso di autonomizzazione la CTI dovrebbe essere organizzata come ente di diritto pubblico. Tuttavia, per realizzare questo proposito manca la massa critica: per la promozione dell'innovazione della Confederazione sono necessari, al momento attuale, circa 20 posti di lavoro a tempo pieno. L'autonomizzazione di un'unità così piccola non ha senso dal punto di vista economico, come conferma espressamente la perizia della kpm.

Nel progetto posto in consultazione sono stati considerati i risultati delle diverse perizie. Questo progetto prevedeva di disciplinare la promozione dell'innovazione nella legge sulla ricerca e di organizzare la CTI – sul modello della Commissione della concorrenza – come una commissione decisionale indipendente dall'amministrazione. Il progetto posto in consultazione prevedeva di attribuire alla CTI la competenza di statuire sulle domande di contributi, ma di mantenere, tuttavia, i restanti compiti della promozione dell'innovazione in seno all'amministrazione.

1.3 Consultazione

La procedura di consultazione per le nuove disposizioni legali, avviata alla fine di dicembre 2007, è durata fino alla fine di marzo 2008. Complessivamente sono pervenuti 59 pareri sul progetto di revisione. La richiesta di creare basi giuridiche moderne per la promozione dell'innovazione ha trovato ampio sostegno nella consultazione. È stata invece criticata, in diverse consultazioni, la forma concreta della promozione dell'innovazione da parte della Confederazione e, in particolare, gli aspetti organizzativi. La suddivisione dei compiti tra l'amministrazione e la CTI, prevista dal progetto posto in consultazione, è stata disapprovata a causa del timore di attriti e nuovi problemi tra le interfacce. Per questo, numerosi partecipanti alla consultazione hanno chiesto che la promozione dell'innovazione spetti a un solo centro di competenza. Nonostante le critiche espresse sulla suddivisione dei compiti tra amministrazione e la CTI, in linea di principio la revisione è stata accolta positivamente dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione (39 pareri). La maggior parte dei Cantoni è favorevole. Soltanto i due Cantoni di Basilea e Zurigo hanno espresso delle riserve, anch'esse relative alla suddivisione dei compiti tra l'amministrazione e la CTI. Per quanto riguarda i partiti, il PPD, il PS e i Verdi si sono dichiarati sostanzialmente favorevoli al progetto.

Per contro, si è dichiarato contrario al progetto un terzo dei partecipanti (20 pareri), tra cui la maggioranza delle istituzioni di formazione e di ricerca, la maggioranza delle associazioni economiche, nonché il PLR e l'UDC. Anche in questo caso la critica principale ha riguardato la ripartizione dei compiti tra l'amministrazione e la CTI. I pareri più critici hanno espresso il timore che, in seguito alla suddivisione dei

14 Perizia della kpm, pag. 49

compiti proposta, si potessero creare ulteriori interfacce e perdite in termini di efficienza. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno proposto, al posto della creazione di una commissione decisionale, un totale scorporo della CTI dall'amministrazione per costituire una fondazione di diritto privato sul modello del Fondo nazionale svizzero.

Il presente disegno di legge tiene conto della critica espressa in sede di consultazione. La CTI diventerà una commissione autonoma provvista di un mansionario esaustivo. In futuro, la CTI sarà responsabile per le decisioni sulle domande di contributi, per la promozione dell'imprenditorialità basata sulla scienza, per le misure a favore delle start-up e per la promozione del trasferimento di sapere e tecnologie tra le scuole universitarie e l'economia. Permangono di competenza dell'amministrazione le classiche mansioni ministeriali quali l'elaborazione delle basi per la politica dell'innovazione della Confederazione, la garanzia della valutazione dell'attività di promozione e i compiti internazionali nella promozione dell'innovazione, benché alla CTI spetterà anche in futuro la valutazione di una parte delle domande relative ai programmi internazionali.

1.4 La nuova normativa proposta

Con la presente revisione, la promozione dell'innovazione della Confederazione verrà disciplinata dalla legge sulla ricerca. Accanto alla creazione di basi legali moderne per la promozione dell'innovazione, al centro del progetto di revisione vi è un nuovo modello organizzativo della Commissione per la tecnologia e l'innovazione. La nuova regolamentazione abbina attuali principi organizzativi comprovati della promozione dell'innovazione a novità che mirano a un'ampia indipendenza dall'amministrazione e alla concentrazione di competenze presso la CTI. Nella nuova qualità di commissione decisionale, la CTI – organo sinora puramente consultivo – acquisirà proprie competenze decisionali. In virtù di questa autonomia, la CTI potrà statuire sulle domande di contributi in modo autonomo e non vincolato da direttive. L'assegnazione alla CTI delle diverse attività di promozione dell'innovazione crea le premesse ottimali per un operato interdisciplinare ed efficiente da parte dalla Commissione.

Permangono di competenza dell'amministrazione le classiche mansioni ministeriali nell'ambito internazionale come la stipula di contratti nella ricerca orientata all'applicazione e nello sviluppo, l'elaborazione delle basi per la politica dell'innovazione della Confederazione e la garanzia della valutazione della promozione dell'innovazione. La soluzione proposta attribuisce dunque alla commissione decisionale tutte quelle mansioni che non devono per forza permanere in seno all'amministrazione.

In qualità di commissione decisionale, la CTI rimane parte dell'amministrazione federale (decentralizzata). Sarà subordinata amministrativamente al Dipartimento federale dell'economia, disporrà di una propria segreteria e potrà avvalersi di diversi servizi amministrativi messi a disposizione dall'amministrazione federale (servizi informatici e del personale, servizio finanziario e giuridico).

I compiti della CTI

Già oggi la CTI riveste un ruolo di fondamentale importanza nella promozione di progetti di R&S orientati all'applicazione. Fornisce un contributo determinante affinché le imprese – in particolare le PMI – possano far confluire le competenze generate nelle scuole universitarie nei loro progetti innovativi. In questo contesto, i sussidi vengono versati esclusivamente alle scuole universitarie e non alle imprese coinvolte nei progetti. In linea di massima, tutti i campi specialistici possono beneficiare di tale attività promozionale. Questi principi di base comprovati rimarranno in vigore anche in futuro. Anche la promozione di progetti ad alto rischio e con elevato potenziale verrà mantenuta. Verranno sostenuti anche progetti nell'ambito della ricerca di base, a condizione che appaia verosimile un futuro impiego commerciale e che ci si possa attendere un importante impatto economico. Queste attività verranno coordinate con il Fondo nazionale svizzero (FNS).

In futuro, alla CTI competeranno i seguenti compiti:

- promozione della ricerca orientata all'applicazione e dello sviluppo;
- promozione in Svizzera dell'imprenditorialità basata sulla scienza;
- provvedimenti di sostegno alla fondazione e allo sviluppo di imprese basate sulla scienza;
- promozione del trasferimento di sapere e tecnologie e dell'utilizzo del sapere;
- valutazione di domande nell'ambito di programmi internazionali se gli accordi internazionali conferiscono questa competenza decisionale all'organo di promozione nazionale.

I compiti dell'amministrazione federale

Permangono essenzialmente di competenza dell'amministrazione federale i compiti sovrani e internazionali della promozione dell'innovazione. Si tratta, da un lato, di creare le basi, mediante accordi internazionali, per una partecipazione svizzera a programmi e progetti nell'ambito dell'innovazione e della tecnologia. È inoltre essenziale la partecipazione a organismi internazionali affinché possano essere rappresentati in modo ottimale gli interessi della Svizzera nella pianificazione e nello svolgimento di programmi internazionali. Infine, assume grande importanza anche la consulenza e il sostegno dei ricercatori nella redazione e presentazione di domande nell'ambito di programmi internazionali. La revisione della legge mira a definire legalmente i vari compiti e a disciplinarli in modo più trasparente.

In collaborazione con la CTI, l'amministrazione elabora i messaggi destinati al Parlamento sullo stanziamento di crediti (messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione, messaggio ERI) nonché le strategie della Confederazione in materia di politica dell'innovazione. Inoltre, garantisce la valutazione dell'attività di promozione.

Gestione strategica della CTI

In qualità di commissione decisionale, in ogni singolo caso la CTI deve poter prendere le sue decisioni in modo non vincolato da direttive e indipendente dall'amministrazione. Essa coordina la sua attività secondo gli obiettivi in materia di politica della ricerca e dell'innovazione della Confederazione. Questi obiettivi costituiscono una base comune per la pianificazione dei diversi organi della ricerca e

consentono uno sviluppo coordinato di tutti i sistemi di ricerca e una migliore integrazione della politica della ricerca nella politica generale. Già oggi, per le istituzioni di promovimento della ricerca la pianificazione in materia di politica della ricerca e la gestione strategica delle istituzioni sono disciplinate negli articoli 20 e seguenti della legge del 7 ottobre 1983[15] sulla ricerca (LR). Queste disposizioni dovranno valere anche per la CTI.

Al centro della pianificazione e della gestione in materia di politica della ricerca e dell'innovazione si collocano i programmi pluriennali, che informano in merito agli intenti degli organi della ricerca e ai loro punti nodali a medio termine (cfr. art 23 cpv. 1 LR). Tali programmi servono, da un lato, alla gestione strategica degli organi della ricerca e, dall'altro, al coordinamento tra questi ultimi.

I programmi pluriennali vengono elaborati dagli organi della ricerca e fungono da base per la stesura del messaggio ERI. Gli obiettivi in materia di politica della ricerca e dell'innovazione vengono approvati dal Consiglio federale nel messaggio ERI da sottoporre al Parlamento. Nell'ambito della ricerca, la pianificazione e la gestione strategica fanno dunque parte di una procedura a più livelli, che vede coinvolti gli organi della ricerca, l'amministrazione, il Consiglio federale e, infine, il Parlamento.

Per la CTI, una maggiore gestione strategica non è auspicabile, in particolare a causa del principio *bottom-up* così importante nella promozione dell'innovazione. La procedura proposta garantisce che a livello strategico venga sì effettuata una gestione adeguata della promozione dell'innovazione, ma che, nei singoli casi, l'assegnazione di fondi sia soggetta a criteri puramente tecnici. La gestione politica della promozione dell'innovazione tramite il messaggio ERI viene integrata da un rapporto dettagliato teso ad attestare l'efficacia dell'attività di promozione. La CTI è tenuta a presentare ogni anno al Consiglio federale un rapporto in questo senso. Mediante una valutazione regolare dell'attività di promozione si vogliono evidenziare i punti forti e i punti deboli della promozione dell'innovazione della Confederazione e fornire impulsi per l'ulteriore sviluppo della politica dell'innovazione. Dal punto di vista finanziario, la gestione operativa della CTI viene esaminata regolarmente dal Controllo federale delle finanze.

1.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Le nuove disposizioni intendono creare le basi legali per la promozione dell'innovazione della Confederazione. Una revisione della legge è necessaria anche dal punto di vista organizzativo, dato che negli ultimi anni le domande di contributi sono aumentate e la CTI ha ampliato la sua offerta di servizi. Questi sviluppi hanno reso necessario un maggior orientamento tematico da parte della CTI e una nuova struttura organizzativa. I motivi per una riorganizzazione della CTI vengono menzionati anche nella mozione Noser (04.3688), in cui viene richiesta, tra l'altro, più autonomia, affinché la CTI possa reagire in modo rapido e flessibile ai cambiamenti contestuali, ampliare il suo margine di manovra e, in particolare, decidere in modo indipendente.

15 RS **420.1**

La CTI era stata concepita come commissione amministrativa e, in adempimento alla sua funzione unicamente consultiva, esprimeva raccomandazioni in merito alle domande di contributi. Le competenze decisionali spettavano o all'amministrazione o al Consiglio federale, a seconda dell'importo in questione. In futuro, la CTI potrà decidere autonomamente sulle domande di contributi.

In virtù dell'ampliamento del suo mansionario, la promozione dell'innovazione si trova in una fase di riorientamento organizzativo. Negli ultimi anni si sono aggiunti compiti quali la promozione delle start-up e del trasferimento di sapere e tecnologie. La nuova regolamentazione intende tener conto di quest'evoluzione senza tuttavia mettere a repentaglio il buon funzionamento della promozione dell'innovazione.

1.6 Attuazione

I dettagli relativi alla promozione dell'innovazione devono essere regolamentati in disposizioni d'esecuzione. Nel rispetto del carattere della legge sulla ricerca, il disegno di legge disciplina unicamente le basi e i principi della promozione dell'innovazione della Confederazione. Il disegno di legge prevede che la CTI emani un regolamento interno, che dovrà essere approvato dal Consiglio federale, in cui disciplina i dettagli della sua organizzazione. Le ulteriori questioni di carattere non organizzativo, quali i dettagli della procedura relativa alle domande, saranno regolate a livello di ordinanza. A causa del riorientamento della CTI, sarà necessario un adeguamento dell'ordinanza del 14 giugno 1999[16] sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia.

1.7 Interventi parlamentari

Con la proposta modifica della legge sulla ricerca possono essere tolti di ruolo il postulato della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (P 03.3186) e la mozione Noser (M 04.3688).

2 Commento ai singoli articoli

Titolo

L'estensione della promozione all'innovazione deve trasparire anche dal nuovo titolo dell'atto normativo: «Legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (Legge sulla promozione della ricerca e dell'innovazione, LPRI)». La modifica tiene conto delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, in particolare dell'articolo 64 capoverso 1 Cost., che menziona esplicitamente la promozione dell'innovazione.

16 RS **172.216.1**

Ingresso

La legge si fonda sull'articolo 64 Cost. e non più, come finora, sull'articolo 100 Cost. (Politica congiunturale). Con l'articolo 64 la promozione dell'innovazione è stata dotata di un'apposita base costituzionale, mentre la sua funzione di strumento di politica congiunturale è passata in secondo piano.

Art. 1 Scopo

Allo scopo è aggiunta la promozione dell'innovazione. Questo compito comprende la promozione dell'innovazione basata sulla ricerca scientifica e sulla cooperazione tra scuole universitarie e partner attuatori, la promozione della costituzione di imprese basate sulla scienza (promozione di *start-up*) e l'intensificazione del trasferimento di sapere e tecnologie tra le scuole universitarie e l'economia.

Finora la legge sulla ricerca menzionava soltanto il sostegno alla «valorizzazione» dei risultati della ricerca. Con questo termine è inteso in primo luogo l'utilizzazione dei risultati della ricerca a scopi scientifici. La promozione dell'innovazione va però oltre la semplice utilizzazione scientifica. L'indirizzo politico-economico della promozione della ricerca e dello sviluppo orientati all'applicazione favorisce lo sfruttamento commerciale del sapere generato dalle scuole universitarie.

Con l'inserimento dell'innovazione nella legge sulla ricerca la ricerca e lo sviluppo assumono una dimensione più ampia rispetto a oggi. Va precisato che la ricerca fondamentale e quella orientata all'applicazione non sono due poli contrapposti, ma dovrebbero integrarsi a vicenda.

Art. 2 Principi

I principi in base ai quali gli organi della ricerca pianificano la loro attività e determinano i punti nodali (cpv. 1) sono completati in modo da tenere conto anche delle peculiarità della promozione dell'innovazione. Oltre alla ricerca fondamentale, sono menzionati nella lettera d la ricerca e lo sviluppo orientati all'applicazione.

Per l'impiego dei fondi destinati alla ricerca è introdotto nella legge il criterio del contributo fornito all'uso sostenibile delle risorse (lett. f). In questo modo è concretizzato il principio costituzionale dello sviluppo sostenibile previsto dall'articolo 73 Cost. per il settore della ricerca e dell'innovazione. Un'aggiunta in questo senso è stata richiesta da diversi partecipanti alla procedura di consultazione.

Nel nuovo capoverso 2 è definita chiaramente la finalità di politica economica della promozione dell'innovazione della Confederazione: la ricerca e lo sviluppo orientati all'applicazione devono contribuire a rafforzare la competitività, creare valore aggiunto e nuovi posti di lavoro e mantenere quelli esistenti.

Art. 4 Campo d'applicazione

Finora, la legge disciplinava unicamente l'impiego dei fondi federali destinati alla ricerca. Il disegno di legge prevede di estendere il campo d'applicazione agli organi della ricerca che ricevono mezzi finanziari della Confederazione nel quadro della promozione dell'innovazione. La normativa vigente è applicabile soltanto agli organi della ricerca definiti all'articolo 5. Tuttavia, nel quadro della promozione dell'innovazione, anche altre scuole universitarie (p. es. le Alte scuole pedagogiche o le scuole universitarie private) e i centri di ricerca privati possono presentare

progetti e ricevere sussidi federali. Le relative disposizioni devono pertanto valere anche per queste organizzazioni. La disposizione secondo cui hanno diritto ai sussidi soltanto i centri di ricerca che non perseguono scopi commerciali è mantenuta.

Art. 5 Organi della ricerca

La CTI è inserita nel disegno di legge quale organo della ricerca per i compiti di promozione dell'innovazione (art. 5 lett. d). Nel nuovo numero 3 della lettera c è specificato che l'amministrazione federale svolge, oltre alla sua attività di ricerca ai sensi del numero 2, anche compiti di promozione dell'innovazione.

Capitolo 2

Il titolo del capitolo è adeguato all'estensione del campo d'applicazione della legge con l'aggiunta della promozione dell'innovazione.

Art. 6 Compiti della Confederazione

Nel capoverso 1 è menzionata, oltre alla promozione della ricerca, anche la promozione dell'innovazione. Questo compito è assicurato, tra l'altro, mediante le attività della CTI. In quanto commissione decisionale, la CTI continua a far parte dell'amministrazione federale (v. commento al cap. 2 sez. 4 art. 16*e*). La CTI non riceve pertanto contributi della Confederazione (sussidi), ma svolge i suoi compiti con i fondi destinati all'amministrazione iscritti nel preventivo della Confederazione.

Capitolo 2 sezione 2

Le disposizioni della sezione 2 del capitolo 2 disciplinano i contributi alle istituzioni di promozione della ricerca esterne all'amministrazione federale e non sono pertanto applicabili alla CTI. In quanto commissione decisionale, la CTI continua a far parte dell'amministrazione federale ed è pertanto soggetta alle disposizioni generali valide per quest'ultima (p. es. in materia finanziaria). Le disposizioni concernenti i contributi per compensare i costi indiretti di ricerca (*overhead*, art. 8 cpv. 5) e la buona prassi scientifica (art. 11*a* cpv. 1 e 2) sono rese applicabili anche alla CTI mediante un rimando in tal senso nella sezione 4 articolo 16*b* capoverso 4.

Art. 11a Buona prassi scientifica e sanzioni

Le competenze in materia di diritto penale amministrativo vanno ridefinite, dato che la CTI è subordinata amministrativamente al Dipartimento federale dell'economia (DFE). Per ragioni di sistematica normativa, il nuovo disciplinamento è inserito nell'articolo 16*i*. La modifica richiede anche un adeguamento dell'articolo 11*a*, dove può essere stralciata l'attuale competenza dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT). Inoltre, la competenza della Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER) è circoscritta ai reati commessi nel campo della ricerca.

Capitolo 2 sezione 3

Art. 16 Competenze

La norma sulla delega di cui al capoverso 3 lettera a è abrogata. Una nuova norma sulla delega, applicabile sia al campo della ricerca sia a quello dell'innovazione, è inserita in un articolo separato (art. 16*j*). Il capoverso 7 è adeguato di conseguenza.

Capitolo 2 sezione 4 (nuova)

Questa sezione disciplina la promozione dell'innovazione da parte della Confederazione e della CTI in qualità di commissione decisionale. È così creata una base legale formale trasparente e aggiornata per questo ambito di attività.

Art. 16a Compiti e provvedimenti di promozione

Il capoverso 1 menziona il tradizionale compito primario della Confederazione nell'ambito della promozione dell'innovazione, vale a dire la promozione di progetti di ricerca e sviluppo orientati all'applicazione. Oltre l'80 per cento dei sussidi della Confederazione sono utilizzati per promuovere progetti: nel 2007, 89 dei 107 milioni di franchi destinati alla promozione dell'innovazione sono stati impiegati per sostenere progetti di ricerca e sviluppo orientati all'applicazione ai sensi del capoverso 1.

Nel capoverso 2 sono elencati altri compiti che rientrano già oggi nelle attività di promozione dell'innovazione della Confederazione e integrano adeguatamente la tradizionale promozione di progetti. Tra questi figurano, oltre alla promozione dell'imprenditorialità (lett. a), i provvedimenti in favore della costituzione e dello sviluppo di imprese basate sulla scienza (lett. b). La Confederazione si asterrà anche in futuro da una promozione ad ampio raggio delle imprese, limitandosi a prendere provvedimenti mirati in favore delle imprese basate sulla scienza. In particolare, è promosso lo sfruttamento del sapere e il trasferimento di sapere e tecnologie tra le scuole universitarie e l'economia (lett. c).

L'efficacia e la necessità dei compiti di cui al capoverso 2, che sono una novità degli ultimi anni, dovranno essere verificate mediante valutazioni periodiche. Gli effetti macroeconomici di questi provvedimenti non hanno infatti potuto essere accertati sulla base di una pluriennale esperienza, come nel caso della promozione di progetti. Con la formulazione potestativa del capoverso 2 si intende sottolineare che questi compiti saranno mantenuti soltanto se dalle valutazioni risulterà che l'ulteriore impiego di fondi federali è giustificato e che i provvedimenti apportano effettivamente un valore aggiunto.

Vista la crescente internazionalizzazione della ricerca, l'integrazione della Svizzera nello spazio della ricerca e dell'innovazione internazionale assume un'importanza sempre maggiore. La Confederazione deve pertanto continuare a promuovere l'accesso delle imprese e delle scuole universitarie alle reti di ricerca e innovazione e ai progetti internazionali nel campo della ricerca e dello sviluppo orientati all'applicazione (cpv. 3). Queste attività saranno coordinate con la strategia di politica estera scientifica della Confederazione, che è in corso di elaborazione.

L'Amministrazione ha principalmente il compito di elaborare le basi della politica d'innovazione, sviluppare strategie da sottoporre alle autorità decisionali e assicurare la valutazione dell'attività di promozione. I provvedimenti del capoverso 4 garanti-

scono che la politica d'innovazione della Confederazione possa essere costantemente migliorata, che segua l'evoluzione internazionale e sia il più efficace possibile.

Dato che la legge non può disciplinare nel dettaglio la promozione dell'innovazione, il Consiglio federale dovrà emanare disposizioni esecutive supplementari a livello di ordinanza, come previsto dall'articolo 32.

Art. 16b Promozione della ricerca e dello sviluppo orientati all'applicazione

La frase introduttiva del capoverso 1 indica i potenziali beneficiari dei sussidi. Segue un elenco delle condizioni per la promozione dei progetti. La Confederazione sostiene l'attività di ricerca di scuole universitarie e altri centri di ricerca che non perseguono scopi prettamente commerciali. Questa disposizione dovrebbe evitare, nel limite del possibile, distorsioni della concorrenza. Possono beneficiare dei sussidi non soltanto le scuole universitarie considerate organi della ricerca ai sensi dell'articolo 5, ma anche tutte le altre scuole universitarie, ad esempio le Alte scuole pedagogiche e le scuole universitarie private (v. anche il commento all'art. 4).

Le condizioni per la promozione sono le seguenti: le domande di sussidio devono sempre essere presentate congiuntamente da centri di ricerca e partner dell'economia, detti partner attuatori (lett. a). Possono partecipare a un progetto più centri di ricerca o più partner attuatori. I sussidi sono versati ai centri di ricerca, mentre il loro versamento diretto ai partner economici è escluso. La CTI sostiene soltanto progetti dai quali è possibile attendersi un'attuazione efficace dei risultati della ricerca sul mercato sotto forma di prodotti, servizi e procedimenti (lett. b).

Il finanziamento della CTI è soggetto alla condizione che il partner attuatore (un'impresa) si assuma la metà dei costi del progetto (lett. d). Le eccezioni a questa regola devono essere definite nell'ordinanza e concernono progetti particolarmente rischiosi che promettono un successo commerciale superiore alla media. Nel loro caso il finanziamento della CTI può superare il 50 per cento. Il sussidio può però anche essere inferiore al 50 per cento, soprattutto per progetti a basso rischio.

Tutte le discipline scientifiche possono usufruire dei sussidi che possono essere impiegati anche per promuovere l'innovazione nel settore dei servizi, una novità che tiene conto della crescente importanza di questo settore economico e amplia in modo mirato il raggio della promozione dell'innovazione, tradizionalmente orientata al settore industriale. Pertanto, la promozione dell'innovazione non è più limitata a determinati settori, ma dipende dal contributo apportato da un progetto di sviluppo (di prodotti o servizi) alla creazione di valore aggiunto in Svizzera.

Il disegno di legge menziona esplicitamente anche i partner attuatori pubblici (lett. a), il che permette alle imprese di diritto pubblico (p. es. ospedali, aziende elettriche) di partecipare a progetti finanziati dalla CTI.

I progetti devono contribuire alla formazione orientata alla pratica delle nuove leve nella ricerca (lett. e). L'attività della CTI è molto importante per la promozione delle nuove leve nelle scuole universitarie svizzere e in particolare nelle scuole universitarie professionali: la promozione dell'innovazione della Confederazione permette già oggi di finanziare annualmente circa 1000 posti di lavoro di dottorandi e collaboratori del corpo accademico intermedio e ha contribuito in modo sostanziale allo sviluppo della ricerca orientata all'applicazione nelle scuole universitarie.

Mentre il capoverso 1 riguarda i progetti classici della CTI, che vedono coinvolti partner del mondo economico e scientifico, il capoverso 2 disciplina la concessione dei sussidi in casi particolari, quali gli studi di fattibilità, i prototipi e gli impianti sperimentali. Se presentano un notevole interesse sotto il profilo dell'innovazione, i «discovery project» devono poter essere finanziati anche senza partner attuatore. Questi «progetti preliminari» hanno lo scopo di sondare la fattibilità di futuri progetti CTI e di prepararne la realizzazione, mostrandone le potenzialità. Dovendo essere svolti nelle prime fasi di sviluppo, è raro che possano contare sull'impegno diretto di un partner del mondo economico. La possibilità di sostenerne la realizzazione dovrebbe ridurre il rischio che progetti innovativi promettenti ma rischiosi falliscano per mancanza di fondi. Anche in questo caso non sono previsti versamenti diretti di sussidi alle imprese.

Secondo il capoverso 3, vanno sostenuti in particolare i progetti che contribuiscono a un uso sostenibile delle risorse. Questa disposizione concretizza ulteriormente il principio della sostenibilità introdotto nell'articolo 2 nel quadro della presente revisione di legge.

Il rinvio all'articolo 8 capoverso 5, contenuto nel capoverso 4, consente alla CTI di partecipare ai costi di ricerca indiretti (*overhead*). I dettagli vanno definiti a livello di ordinanza, come nel caso del FNS. Il rinvio all'articolo 11*a* capoversi 1 e 2 garantisce che le regole legali della buona prassi scientifica, già applicabili alla promozione della ricerca, valgano in futuro anche per la promozione dell'innovazione.

Art. 16c Promozione dell'innovazione ai sensi dell'articolo 16*a* capoverso 2

L'articolo 16*c* precisa i compiti stabiliti nell'articolo 16*a* capoverso 2.

Conformemente al capoverso 1, la Confederazione può sostenere le persone che intendono costituire imprese basate sulla scienza mediante misure di sensibilizzazione e formazione. Grazie al programma «venturelab», finanziato dalla Confederazione e proposto in quasi tutte le università e scuole universitarie professionali, queste offerte esistono già oggi in tutta la Svizzera e riscontrano un notevole successo. Con i suoi moduli su misura, «venturlab» sensibilizza gli studenti al tema dell'imprenditorialità. Sono inoltre mantenuti i provvedimenti di cui al capoverso 2, volti a sostenere la costituzione e lo sviluppo di *start-up* basate sulla scienza. Dal 1996, la CTI offre consulenze professionali a queste imprese. Tra le sue prestazioni va citato in particolare il coaching per giovani imprenditori che hanno ideato prodotti o servizi potenzialmente ad alto valore aggiunto.

La Confederazione deve continuare a sostenere lo sfruttamento del sapere e il trasferimento di sapere e tecnologie (TST) mediante la promozione dello scambio di informazioni tra le scuole universitarie e l'economia (cpv. 3; p. es. attraverso incentivi finanziari per la creazione di reti TST). Negli ultimi anni, il TST è diventato un'importante ambito d'attività della CTI. Il capoverso 3, che integra la disposizione dell'articolo 6, precisa questo aspetto.

Art. 16d Programmi e progetti internazionali

I provvedimenti elencati nel capoverso 1 hanno lo scopo di promuovere la partecipazione svizzera a programmi di ricerca, tecnologici e di innovazione internazionali. Mediante la conclusione di accordi internazionali e la partecipazione in seno agli organi direttivi di programmi internazionali di ricerca orientata all'applicazione, la

Confederazione garantisce l'integrazione ottimale della Svizzera nello spazio internazionale della ricerca e dell'innovazione e la difesa efficace degli interessi svizzeri in questi programmi. Per evitare doppioni, le attività internazionali delle varie unità dell'Amministrazione federale sono coordinate tra loro e le responsabilità chiaramente attribuite.

Mediante offerte di informazioni e consulenza, la Confederazione agevola già oggi l'accesso delle imprese e delle scuole universitarie svizzere ai programmi di ricerca e alle reti di innovazione internazionali. Alcuni esempi sono il programma di cooperazione paneuropea EUREKA e i programmi quadro di ricerca (PQ) dell'UE. L'UFFT si occupa delle iniziative particolarmente interessanti per la ricerca e lo sviluppo orientati all'applicazione avviate nel quadro dei PQ, quali le attività ERA-Net o i programmi «Ambient Assisted Living» e EUROSTARS. La Svizzera partecipa inoltre al programma mondiale di ricerca e sviluppo «Intelligent Manufacturing Systems» (IMS).

Con le sue prestazioni di consulenza e sostegno, la Confederazione vuole in particolare aiutare le PMI svizzere a superare le barriere per accedere ai programmi internazionali. In seno ad organi internazionali, la Confederazione partecipa infine alla concezione e alla realizzazione di programmi internazionali.

Art. 16e Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI)

La Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) è l'organo federale preposto alla promozione della ricerca e dello sviluppo orientati all'applicazione (cpv. 1). La CTI è composta di esperti altamente qualificati del mondo scientifico ed economico (cpv. 2). Il Consiglio federale nomina i membri e la presidenza della CTI, composta del presidente e dei presidenti dei settori di promozione.

Secondo il capoverso 5, la CTI non dipende dall'Amministrazione federale e nelle sue decisioni non è vincolata a direttive. Per la promozione dell'innovazione sono determinanti unicamente criteri tecnici. Sul piano amministrativo, la CTI è subordinata al DFE e ricorre a vari servizi di quest'ultimo.

La CTI emana un regolamento interno in cui disciplina i dettagli della sua organizzazione (cpv. 6), per esempio le modalità di decisione della presidenza e dei settori di promozione e i rapporti con la segreteria. Il regolamento sottostà all'approvazione del Consiglio federale. La CTI è soggetta alle disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1968[17] sulla procedura amministrativa. Per questa ragione si può fare a meno, per esempio, di emanare norme sulla ricusazione. Ai membri della CTI che hanno un interesse personale riguardo a una decisione o intrattengono stretti rapporti personali con un richiedente si applicano le norme sulla ricusazione della legge sulla procedura amministrativa. I membri della CTI sono inoltre soggetti alle disposizioni del diritto federale sulle commissioni extraparlamentari.

Art. 16f Compiti della CTI

Se finora poteva soltanto formulare raccomandazioni destinate agli organi decisionali (amministrazione federale, Consiglio federale), in futuro la CTI disporrà, in virtù del capoverso 1, di un potere decisionale autonomo per quanto riguarda i sussidi destinati ai progetti, la promozione dell'imprenditorialità, il sostegno alle *start-up*

17 RS **172.021**

basate sulla scienza e i provvedimenti volti a favorire il trasferimento di sapere e tecnologie. Nella sua attività, la CTI deve attenersi agli obiettivi della politica in materia di ricerca e innovazione stabiliti dal Parlamento e dal Consiglio federale. Le attività internazionali, l'elaborazione delle basi e delle strategie per la politica dell'innovazione e la valutazione della promozione restano di competenza dell'amministrazione. La CTI può anche condurre attività di sensibilizzazione su determinati argomenti. Ciò non significa una rinuncia al collaudato principio *bottom up*, su cui si fonda attualmente l'attività di promozione della CTI. Le attività di sensibilizzazione devono unicamente contribuire a intensificare la ricerca e lo sviluppo in settori particolarmente importanti per la politica economica.

Secondo il capoverso 2, la CTI decide anche sulle domande relative ai programmi internazionali per quanto nei pertinenti accordi internazionali questa competenza sia conferita all'organo di promozione nazionale. Questa disposizione consente di sfruttare le conoscenze degli esperti della CTI anche per i progetti di carattere internazionale.

La CTI deve coordinare le sue attività di promozione con quelle del FNS, con le attività di ricerca della Confederazione e con le attività internazionali di ricerca e sviluppo orientati all'applicazione. Il capoverso 3 contiene una prescrizione in tal senso, che ha lo scopo di evitare non soltanto i doppioni, ma anche eventuali lacune nella promozione della ricerca e dell'innovazione.

La CTI deve presentare annualmente un rapporto d'attività al Consiglio federale (cpv. 4), in cui illustra come ha attuato gli obiettivi strategici della Confederazione e quali sono gli effetti macroeconomici dell'attività di promozione.

Art. 16g Segreteria della CTI

La CTI gestisce una propria segreteria, che ha il compito di preparare gli affari della commissione e di eseguirne le decisioni (cpv. 1). La segreteria assiste gli esperti della CTI, che esercitano questa attività in forma accessoria, in tutte le questioni amministrative e garantisce il buon funzionamento dell'attività. Essa tratta direttamente con le parti interessate, i terzi e le autorità. Secondo il capoverso 2, il direttore della segreteria è designato dal Consiglio federale. I quadri sono designati dalla presidenza della CTI. Il resto del personale è designato dal direttore. I rapporti di servizio di tutti i collaboratori della segreteria sono retti dalla legislazione sul personale della Confederazione (cpv. 3)[18]. Secondo il capoverso 4, sull'attività della segreteria vigila il presidente della CTI.

La segreteria della CTI sarà dotata di un numero relativamente esiguo di collaboratori. Per garantire un impiego efficace delle risorse, non disporrà infatti di tutte le unità organizzative necessarie, ma ricorrerà a vari servizi della segreteria generale del DFE (p. es. finanze, personale, informatica, consulenza giuridica e traduzioni).

Art. 16h Finanziamento

La promozione dell'innovazione è finanziata attraverso un credito d'impegno per un periodo pluriennale. Quest'ultimo si suddivide in crediti specificati singolarmente e deve essere richiesto all'Assemblea federale, come finora, nel quadro del messaggio ERI. Per l'attività di promozione della CTI e per gli altri compiti rimasti di compe-

18 RS **172.220.1**

tenza dell'amministrazione federale sono stanziati crediti d'impegno separati, inclusi nel credito complessivo. In questo modo le spese relative ai diversi compiti della politica d'innovazione possono essere documentate in modo trasparente.

Art. 16i Procedura, tutela giurisdizionale e perseguimento penale

La CTI assegna i sussidi mediante decisione formale o contratto. Poiché la CTI continua a far parte dell'amministrazione federale anche in qualità di commissione decisionale, la procedura di assegnazione è retta dalla legge federale del 20 dicembre 1968[19] sulla procedura amministrativa. I dettagli devono essere disciplinati a livello di ordinanza. In virtù della legge del 17 giugno 2005[20] sul Tribunale amministrativo federale (combinato disposto degli art. 31 e 33 lett. f), i ricorsi contro le decisioni della CTI sono di competenza del Tribunale amministrativo federale.

Il capoverso 2 stabilisce che nel campo della promozione dell'innovazione i reati di cui agli articoli 37 e 38 della legge del 5 ottobre 1990[21] sui sussidi sono perseguiti dal DFE.

Sezione 5 (nuova): Accordi internazionali

Art. 16j

Già da tempo l'attuale delega al Consiglio federale della competenza di concludere accordi di cooperazione scientifica internazionale (art. 16 cpv. 3 lett. a) è ritenuta insufficiente. Spesso, infatti, questi accordi toccano aspetti che esulano dall'ambito della ricerca vero e proprio e quindi oltrepassano i limiti di applicazione dell'attuale norma di delega. Negli ultimi tempi, diversi accordi hanno pertanto richiesto l'approvazione del Parlamento, il che ha rallentato notevolmente la procedura di adesione della Svizzera a programmi e progetti internazionali e ha causato problemi di esecuzione. Anche le commissioni parlamentari competenti hanno criticato la prassi di esecuzione fondata sull'attuale disposizione, giudicandola inefficace.

In virtù del nuovo articolo 16*j*, introdotto in sostituzione della disposizione dell'articolo 16 capoverso 3 lettera a, il Consiglio federale può concludere trattati internazionali che prevedono non soltanto prescrizioni sulla cooperazione scientifica internazionale, ma anche accordi concernenti i seguenti settori giuridici: il controllo finanziario e gli audit, i controlli di sicurezza relativi alle persone, la protezione e l'attribuzione della proprietà intellettuale che è generata o è necessaria nel quadro della cooperazione scientifica, la partecipazione della Confederazione a persone giuridiche del diritto pubblico o privato, l'adesione a organizzazioni internazionali e le attività di controllo esercitate dai rappresentanti di Paesi terzi e di organizzazioni internazionali in istituzioni di ricerca e in altri organi della ricerca privati o pubblici.

La modifica proposta ha unicamente lo scopo di precisare le competenze decisionali del Consiglio federale a livello di legge, per permettere un'attuazione efficace della legge sulla promozione della ricerca e dell'innovazione nel settore della cooperazione scientifica internazionale. In futuro il Consiglio federale è esplicitamente autorizzato a concludere trattati internazionali anche nel campo della promozione dell'inno-

19 RS **172.021**
20 RS **173.32**
21 RS **616.1**

vazione. Per la ricerca e l'innovazione è pertanto applicabile la medesima norma di delega. Per ragioni di sistematica normativa, la nuova disposizione è pertanto introdotta in una nuova sezione 5 alla fine del capitolo 2.

Art. 17 Coordinamento negli organi della ricerca

Il termine «ricerca» è stralciato in modo da estendere il campo d'applicazione della disposizione che include così, oltre alla promozione della ricerca, tutte le attività di promozione dell'innovazione.

Art. 19 Principi del coordinamento da parte del Consiglio federale

Conformemente al nuovo testo della presente disposizione, il Consiglio federale deve vigilare sull'impiego efficace e coordinato dei mezzi finanziari federali anche nel campo della promozione dell'innovazione.

Art. 23 Programmi pluriennali

Nei programmi pluriennali, gli organi della ricerca (v. art. 5) indicano le linee guida e i punti nodali dell'attività di promozione a medio e lungo termine tenendo presenti gli obiettivi generali della Confederazione. Per l'amministrazione e il Consiglio federale, questi programmi costituiscono una base importante per l'elaborazione dei messaggi ERI. L'attuale disposizione menziona soltanto le priorità della politica in materia di ricerca. In futuro, i programmi pluriennali devono illustrare anche i punti nodali della politica in materia d'innovazione.

I programmi agevolano il coordinamento e la collaborazione tra gli organi della ricerca.

Art. 24 Obbligo d'allestimento dei programmi pluriennali

Attualmente, la legge prevede già disposizioni in materia di pianificazione e gestione strategica della politica di ricerca (art. 20 segg.) per le istituzioni attive nella promozione della ricerca, quali il FNS. In futuro, queste disposizioni saranno applicabili anche alla CTI. Sul piano legislativo, questa estensione richiede una semplice aggiunta all'articolo 24. Analogamente al FNS, la CTI deve pertanto allestire programmi pluriennali per la promozione dell'innovazione. Data la particolare importanza del principio *bottom up* per la CTI, i suoi programmi pluriennali hanno un'impostazione tematica meno rigida rispetto a quelli del FNS. La CTI pone per esempio l'accento sull'ulteriore sviluppo e l'interconnessione dei vari servizi o sulla creazione e lo sviluppo di nuovi settori di promozione (p. es. nel settore dei servizi). Sotto il profilo tematico e per quanto concerne singoli progetti di ricerca, anche in futuro la ricerca e lo sviluppo orientati all'applicazione non saranno gestiti strategicamente secondo il principio *top down*. La CTI non promuove direttamente progetti, ma si limita a esaminare quelli che le vengono presentati. I programmi pluriennali costituiscono per l'amministrazione una base importante per l'elaborazione dei messaggi ERI e servono alla gestione strategica degli organi della ricerca (v. in proposito anche le spiegazioni del n. 1.4).

Art. 28 Pubblicazione, valorizzazione e sfruttamento dei risultati della ricerca

Nel capoverso 2 è aggiunto il termine «sfruttamento» per sottolineare che, oltre alla valorizzazione prettamente scientifica, occorre promuovere anche l'ulteriore sfruttamento – in particolare quello economico – dei risultati della ricerca.

Art. 28a Valorizzazione dei risultati della ricerca

Oltre ai risultati dell'attività di ricerca e sviluppo, è fondamentale per il successo dei progetti promossi che siano disciplinati i diritti di proprietà intellettuale e di godimento dei risultati (p. es. i diritti sui brevetti). La Confederazione può pertanto vincolare lo stanziamento di aiuti finanziari federali alla presentazione di una relativa regolamentazione tra l'istituto di ricerca e il partner attuatore (cpv. 1 lett. c).

II

Diritto vigente: abrogazione

Con l'entrata in vigore della presente revisione, è abrogata l'attuale base legale della promozione dell'innovazione della Confederazione, la legge federale del 30 settembre 1954[22] sulle misure preparatorie intese a combattere le crisi e a procurare lavoro. Questa legge si ispira all'esperienza della crisi economica degli anni Trenta del secolo scorso ed è ormai sorpassata sul piano materiale. L'unica disposizione ancora applicata è l'articolo 4, che costituisce l'attuale fondamento giuridico della promozione dell'innovazione. I rimanenti articoli sono ormai obsoleti o sono stati ripresi in altri atti normativi. Oggigiorno, nell'ambito della politica congiunturale, i programmi di spesa sono lanciati mediante atti normativi separati, che non si fondano su questa legge. Grazie al contemporaneo inserimento della promozione dell'innovazione nella legge sulla ricerca, l'abrogazione della legge sulle misure preparatorie intese a combattere le crisi e a procurare lavoro non causa alcun vuoto giuridico. La sua abrogazione è inoltre conforme agli obiettivi formulati nel messaggio del 22 agosto 2007[23] concernente l'aggiornamento formale del diritto federale.

III

Modifica del diritto vigente

Art. 37 cpv. 3 della legge sui PF

L'istituzione del Tribunale amministrativo federale ha comportato una limitazione delle competenze della Commissione di ricorso dei PF. Conformemente alla legge federale del 4 ottobre 1991[24] sui politecnici federali (Legge sui PF), la Commissione giudica oramai soltanto i ricorsi contro le decisioni dei PF e degli istituti di ricerca relative ai rapporti di lavoro di diritto pubblico, all'ammissione agli studi e all'esito di esami e promozioni. La considerazione di fondo è che il procedimento non dovrebbe prevedere più di due autorità di ricorso. Nella prassi, questo nuovo disci-

22 RS **823.31**; RU **1954** 1302
23 FF **2007** 5575
24 RS **414.110**

plinamento ha tuttavia causato problemi di delimitazione delle competenze e in determinati casi non convince pienamente nemmeno sul piano materiale (p. es. procedure di ricorso diverse, a seconda che un provvedimento disciplinare sia pronunciato contro uno studente oppure contro un dipendente). Date le dimensioni e l'autonomia del settore dei PF, appare inoltre ragionevole affidare a un'autorità di ricorso interna il compito di coordinare la giurisprudenza. Poiché attualmente non è prevista alcuna revisione della legge sui PF, proponiamo di adeguare la disposizione sulla protezione giuridica della legge sui PF nel quadro del presente disegno di modifica della legge sulla ricerca. Conformemente alla nuova formulazione dell'articolo 37 capoverso 3 della legge sui PF, tutte le decisioni dei PF e degli istituti di ricerca possono essere impugnate con ricorso davanti alla Commissione di ricorso dei PF. Sono fatte salve unicamente le decisioni rette dalla legge del 14 marzo 1958[25] sulla responsabilità. Come finora, le decisioni del Consiglio dei PF non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 37 capoverso 3 della legge sui PF. In virtù dell'articolo 37 capoverso 1 della legge sui PF, sono applicabili in questi casi le disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

3.1.1 Finanze

Per la Confederazione, la presente revisione parziale non comporta né l'assunzione di nuovi compiti né di nuove spese. La nuova normativa non fa altro che creare una base legale aggiornata per compiti che la Confederazione svolge già oggi nell'ambito della promozione dell'innovazione e definire chiaramente la struttura organizzativa di base della CTI. Sotto il profilo contabile, la CTI è un'unità amministrativa del DFE. Quest'ultimo iscrive le spese della CTI per le risorse umane, i beni e i servizi nel preventivo della Confederazione. La nuova veste di commissione decisionale della CTI non causa spese supplementari rispetto alla situazione attuale, ma non permette nemmeno di realizzare risparmi. In futuro, la CTI ricorrerà alla segreteria generale del DFE per diversi servizi che le vengono attualmente forniti dall'UFFT nel settore della promozione dell'innovazione. Vi sarà pertanto un trasferimento di risorse dall'UFFT alla SG DFE, ma non un aumento delle spese. I crediti stanziati nei decreti federali relativi al messaggio ERI 2008–2011 sono sufficienti per le attività della CTI nella sua nuova forma organizzativa.

3.1.2 Risorse umane

Per la Confederazione non si prevede un aumento del fabbisogno di personale. La riorganizzazione della CTI richiede il trasferimento di diversi posti dall'UFFT alla segreteria della CTI e alla SG DFE[26], che non incide però sul numero complessivo

25 RS **170.32**

26 L'UFFT dispone oggi di ca. 20 posti a tempo pieno per i suoi compiti di promozione dell'innovazione. La maggior parte sarà trasferita alla segreteria della CTI, ma alcuni saranno mantenuti, poiché l'UFFT continuerà a svolgere determinati compiti in quest'ambito.

dei collaboratori e sui costi. La CTI non ha bisogno di risorse supplementari per la segreteria e non deve dotarsi di nuovi servizi centrali.

Infine, per i compiti che rimangono di competenza dell'amministrazione centrale la revisione di legge non ha conseguenze sul piano delle risorse umane.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

La presente revisione parziale non ha ripercussioni particolari per i Cantoni e per i Comuni.

3.3 Per l'economia

Il disegno di legge prevede disposizioni aggiornate e trasparenti per la promozione dell'innovazione della Confederazione e crea una base legale formale per servizi che lo Stato offre già attualmente. Le ripercussioni dirette della nuova base legale sull'economia nazionale sono molto limitate. Per la Svizzera in quanto polo di ricerca e sviluppo è però molto importante che la promozione statale dell'innovazione sia indipendente, flessibile, rapida e attenta alle esigenze del mercato e che i sussidi statali siano impiegati in modo efficace. La presente revisione di legge permette di raggiungere questi obiettivi.

In Svizzera, la maggior parte delle spese per la ricerca e lo sviluppo è finanziata da imprese private. La promozione dell'innovazione della Confederazione ha un'importante funzione integrativa perché, da una parte, è fortemente incentrata sulle PMI e, dall'altra, perché i sussidi federali generano ingenti investimenti supplementari dell'economia privata nella ricerca e nello sviluppo. Per ogni franco stanziato dalla Confederazione in favore della ricerca e dello sviluppo, l'economia ne investe a sua volta 1,4. La promozione dell'innovazione della Confederazione ha pertanto un notevole effetto moltiplicatore sullo sviluppo di prodotti e servizi innovativi.

La promozione dell'innovazione è particolarmente importante per le PMI che non dispongono di proprie unità di ricerca. Nel 2007, il 78 per cento dei sussidi è stato accordato a progetti di piccole o medie imprese, che sono la colonna portante dell'economia svizzera. La grande efficacia della promozione della Confederazione è comprovata da diversi studi scientifici: se, da un lato, il tasso di sopravvivenza delle giovani imprese sostenute dalla Confederazione è superiore alla media, dall'altro, le imprese che partecipano a progetti nell'ambito della promozione dell'innovazione hanno una capacità innovativa considerevolmente superiore rispetto ad altre imprese con una struttura simile[27]. Le imprese promosse dalla Confederazione creano in prevalenza posti altamente qualificati e apportano un valore aggiunto superiore alla media.

27 V. in proposito gli studi menzionati nella nota 3.

4 Programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008[28] sul programma di legislatura 2007–2011. Le spese per la promozione dell'innovazione figurano già nel piano finanziario di legislatura della Confederazione.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si fonda sull'articolo 64 capoverso 1 della Costituzione federale, che attribuisce alla Confederazione la competenza di promuove la ricerca scientifica e l'innovazione. Si è invece rinunciato a un rinvio all'attuale base legale, ossia all'articolo 100 Cost., dato che oggi la promozione dell'innovazione non è più motivata da ragioni di politica congiunturale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Delegando al Consiglio federale la competenza di concludere trattati internazionali nel campo della promozione dell'innovazione, la nuova normativa agevola la partecipazione della Svizzera a programmi internazionali.

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto di revisione non comporta nuove spese, ma si limita a creare una base legale aggiornata per compiti che la Confederazione svolge già oggi. I crediti stanziati dal Parlamento per la promozione dell'innovazione sulla base del messaggio ERI 2008–2011 non saranno aumentati. La modifica di legge non è pertanto soggetta al freno alle spese.

5.4 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto di revisione è conforme ai principi della legge del 5 ottobre 1990[29] sui sussidi (LSu). Sono infatti rispettate le condizioni previste dagli articoli 6 e 7 LSu per la concessione degli aiuti finanziari e in particolare, dato che la CTI copre di regola soltanto il 50 per cento dei costi dei progetti, quella secondo cui i beneficiari devono compiere uno sforzo autonomo ragionevolmente esigibile.

28 FF **2008** 597, in particolare pagg. 629 e 662.
29 RS **616.1**

5.5 Delega di competenze legislative

L'articolo 32 conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare le disposizioni d'esecuzione relative alla legge sulla ricerca. L'Esecutivo vi ha provveduto con l'ordinanza del 10 giugno 1985[30] della legge sulla ricerca. Nel quadro di una modifica d'ordinanza, dovrà emanare le disposizioni d'esecuzione necessarie per il settore della promozione dell'innovazione. Per farlo non necessita di un'ulteriore delega di competenze legislative. Per quanto riguarda la delega della competenza di concludere trattati internazionali, si rinvia al commento all'articolo 16*j*.

30 RS **420.11**