



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR**

Segreteria di Stato per la formazione,
la ricerca e l'innovazione SEFRI

Berna, settembre 2019

Modifica della legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione

**Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione**

Panoramica

La presente modifica di legge permetterà a Innosuisse di impostare la promozione dell'innovazione fondata sulla scienza in un modo più rispondente a un contesto in perenne mutamento. Inoltre, verranno riveduti i punti in cui dal 2014, anno dell'entrata in vigore, si è ravvisata una necessità d'intervento.

Contenuto dell'avamprogetto

Attualmente le disposizioni della legge sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI) lasciano poco margine per adeguare, in tempi rapidi, la promozione dell'innovazione a un contesto dinamico. Eppure questo requisito è essenziale per garantire una promozione efficace, che risponda alle esigenze degli attori dell'innovazione e, ove necessario, poter concretizzare le misure di promozione. Gli articoli 18-23 LPRI sono quindi da modificare.

Nella seconda parte l'avamprogetto prevede altre modifiche importanti alla LPRI che riguardano le riserve di Innosuisse e del Fondo nazionale svizzero (FNS). Per il resto si tratta di modifiche formali o adeguamenti alla prassi.

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 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI, RS 420.1) descrivono gli strumenti dell'Agenzia svizzera per la promozione dell'innovazione (Innosuisse) che permettono di promuovere l'innovazione fondata sulla scienza. Tali strumenti lasciano però un margine di manovra troppo esiguo per adeguare in tempo utile le misure all'evoluzione della prassi. 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 dell'8 dicembre 2017 del Consiglio federale per l'Agenzia svizzera per la promozione dell'innovazione (Innosuisse) negli anni 2018-2020 prevedono che Innosuisse continui a rilevare costantemente il fabbisogno in materia di promozione dell'innovazione fondata sulla scienza, individuando le lacune e le necessità di miglioramento dei suoi strumenti di promozione, e che verifichi approfonditamente tali strumenti in vista del periodo di promozione ERI successivo. Inoltre, [Innosuisse], deve elaborare proposte di adeguamento per gli strumenti e per la regolamentazione pertinente e definire nel programma pluriennale 2021-2024 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 esigenze particolari della promozione dell'innovazione. Per questo, con la modifica della LPRI nel settore dell'innovazione, il Consiglio federale propone da un lato che gli strumenti di Innosuisse vengano adeguati alle necessità rilevate nel quadro del programma pluriennale e, dall'altro, che in generale per tali strumenti venga creata una certa flessibilità giuridica che consenta un adeguamento più rapido della promozione dell'innovazione ai cambiamenti sempre più rapidi.

1.1.2 Altre proposte di modifica

Nell'estate del 2018 il Consiglio federale ha approvato la revisione dello statuto dell'Associazione 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. Ora occorre integrare esplicitamente nella LPRI, insieme alle quattro accademie, questi due centri di competenza.

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.

La definizione della ricerca del settore pubblico di cui all'articolo 16 capoverso 1 LPRI deve essere leggermente riformulata per permetterle una migliore leggibilità (solo nella versione tedesca), così come va cambiato l'ordine dei provvedimenti del capoverso 2.

Nella cooperazione internazionale deve essere uniformata 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, in futuro, di disciplinare nella LPRI solamente i compiti, gli scopi e i principi 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 politico-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.

Viene invece proposto 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 devono continuare a essere specificati nell'ordinanza sui sussidi di Innosuisse. Per l'elaborazione andranno consultate le cerchie pertinenti e l'ordinanza sui sussidi dovrà essere approvata dal Consiglio federale, come già avviene nell'attuale procedura. 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 punti 2.2.1 – 2.2.5 del presente rapporto. Per queste proposte è superfluo presentare diverse alternative.

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

L'avamprogetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016² sul programma di legislatura 2015–2019.

2. Punti essenziali dell'avamprogetto

2.1 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) e, in particolare, di Innosuisse (art. 19-23 LPRI). Le nuove disposizioni riguardano principalmente i punti seguenti:

- a) promozione di progetti, variazione dell'importo a carico del partner attuatore: la partecipazione al 50 per cento prescritta finora per il partner attuatore (impresa) viene sostituita da una partecipazione adeguata che corrisponde di norma al 40 - 60 per cento dei costi complessivi di progetto. In casi particolari e motivati Innosuisse può richiedere una partecipazione superiore o inferiore;
- b) promozione di start-up/spin-off: promozione diretta dei progetti d'innovazione fondati sulla scienza delle giovani imprese; in questo modo sarà più rapido il trasferimento del sapere dal mondo scientifico a quello economico, conferendo nuovo slancio alle start-up;
- c) promozione delle nuove leve: occorre tenere maggiormente in considerazione l'apprendimento permanente. In aggiunta alle borse di studio o ai mutui senza interessi per i programmi di scambio, Innosuisse deve poter sostenere tramite l'erogazione di sussidi anche la partecipazione a studi di fattibilità o corsi di formazione continua. In alcuni casi, al posto di borse di studio o mutui, Innosuisse potrà inoltre versare sussidi al datore di lavoro della persona che si sta formando per garantire la continuità del salario e del rapporto di lavoro;
- d) promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza, del trasferimento di sapere e tecnologie e della trasmissione delle informazioni: integrazione puntuale delle basi legali;
- e) aliquota massima di sussidio overhead a favore dei centri di competenza per la tecnologia di Innosuisse: il Consiglio federale deve poter chiedere al Parlamento di stabilire un'aliquota massima di sussidio più elevata rispetto a quella prevista per gli altri centri di ricerca universitari. L'attuale tasso del 15 per cento non riesce a coprire i costi di ricerca indiretti dei centri di competenza per la tecnologia a causa degli elevati costi infrastrutturali.

La nuova regolamentazione è più rispondente al contesto dinamico della promozione dell'innovazione; inoltre, l'avamprogetto costituisce una base giuridica chiara per l'attuazione dei provvedimenti concreti previsti nella pianificazione pluriennale 2021- 2024.

2.2 Altre modifiche

2.2.1 Accademie

L'Associazione delle Accademie svizzere delle scienze è una delle due istituzioni svizzere di promozione della ricerca (art. 4 lett. a LPRI). 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 l'Associazione delle Accademie svizzere delle scienze è la più grande rete di contatti scientifici e, visto il sistema di milizia adottato, anche la più economica. È articolata 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 2008-2011³, 2013-2016⁴ e 2017-2020⁵): l'Associazione delle Accademie svizzere delle scienze conta ora

¹ FF 2016 909

² FF 2016 4605

³ FF 2007 1131, in particolare 1216 segg.

⁴ FF 2012 2727, in particolare 2822 segg.

⁵ FF 2016 2701, in particolare 3190 segg.

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 deve ora essere 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 a pieno titolo delle altre quattro accademie. Il 1° febbraio 2018 l'assemblea dei delegati delle Accademie svizzere delle scienze ha approvato il nuovo statuto dell'associazione⁶. La Fondazione TA-SWISS e la Fondazione Science et Cité sono ora membri dell'associazione come le 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. La Fondazione TA-SWISS e la Fondazione Science et Cité devono ora essere menzionate nella LPRI insieme alle quattro accademie.

2.2.2 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 ciò comporta oneri preliminari per diversi anni, legati ai sussidi concessi per la promozione della ricerca, che 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 dell'importo complessivo per la promozione della ricerca negli anni successivi stanziato dal FNS a favore dei ricercatori. Per esempio nel conto annuale del 2017 è riportata una riserva libera di 203 milioni di franchi, nonostante siano già stati approvati stanziamenti futuri per 1,112 miliardi di franchi, di cui 583 milioni solamente per l'anno successivo (2018). Occorre inoltre tenere conto del fatto che la possibilità di costituire riserve tramite 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. Ogni anno 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 del FNS. 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 nel prendere in considerazione le oscillazioni qualitative e quantitative, nonché le 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. Deve quindi essere introdotta una deroga che consenta di superare il tetto massimo delle riserve del 10 per cento annuo.

2.2.3 Riserve di Innosuisse

Come il FNS, anche Innosuisse accorda sussidi con diversi anni di anticipo che determinano un onere preliminare per la promozione pari almeno al budget di un anno. Poiché così facendo circa la metà del budget annuo è vincolato, i tagli e gli aumenti a breve termine, così come le oscillazioni della domanda di sussidi, hanno un notevole impatto ed è possibile che Innosuisse debba aumentare o ridurre in modo sproporzionato i nuovi stanziamenti. Per poter assicurare la continuità della promozione dell'innovazione Innosuisse deve dunque poter costituire delle riserve. 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 dello scopo della costituzione delle riserve né, in particolare, della compensazione delle oscillazioni annue delle domande di sostegno, del fatto di dover garantire stanziamenti pluriennali né, in generale, dei problemi di liquidità. Inoltre, limita Innosuisse nel prendere in considerazione le oscillazioni qualitative e quantitative, nonché le mutate esigenze. Per assicurare la continuità dell'importo dei sussidi e far sì che Innosuisse possa adempiere nel migliore dei modi i suoi compiti, risulta necessario introdurre anche qui una nuova regolamentazione, più flessibile, per la costituzione delle riserve. 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.

2.2.4 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 2012⁷ 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 ambientale. L'articolo 16 capoverso 2 riporta i provvedimenti della ricerca del settore pubblico, che vanno dalla ricerca su commissione all'esercizio di centri

⁶ http://www.akademien-schweiz.ch/index/Portrait/Auftrag/mainColumnParagraphs/03/text_files/file/document/Statuten_a+_2018_sign_de.pdf (solo in tedesco).
⁷ FF 2011 7811

federali di ricerca fino all'assegnazione di sussidi (aiuti finanziari). Per una migliore leggibilità, la definizione della ricerca del settore pubblico di cui all'articolo 16 capoverso 1 LPRI deve essere leggermente riformulata, così come va modificato l'ordine dei provvedimenti del capoverso 2.

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

L'articolo 29 capoverso 1 *lettera b* 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: nel primo caso sono menzionati i centri di ricerca universitari e i centri di ricerca extrauniversitari a scopo non lucrativo, mentre nel secondo solamente i centri di ricerca universitari. Alla luce della prassi attuale in materia di sussidi, la cerchia dei beneficiari dovrà essere uniformata.

2.3 Attuazione

L'avamprogetto comprende una modifica della LASPI determinata dal fatto che tutte le attività di promozione di Innosuisse devono essere riportate in una sola legge, la LPRI. L'articolo 3 capoversi 3 e 4 e l'articolo 4 capoverso 1 LASPI vengono trasferiti nella LPRI. Gli articoli 19-22a dell'avamprogetto LPRI (AP-LPRI) stabiliscono che l'esecuzione spetta a Innosuisse. Questa situazione rispecchia quanto avviene oggi. Già in base al diritto vigente, Innosuisse disciplina i dettagli della propria attività di promozione nell'ordinanza sui sussidi, conformemente all'articolo 23 LASPI. La nuova normativa comporterà la rielaborazione dell'ordinanza sui sussidi e delle disposizioni d'esecuzione del Consiglio dell'innovazione di Innosuisse (art. 10 cpv. 1 lett. f LASPI). L'ordinanza sui sussidi necessita dell'approvazione del Consiglio federale; le cerchie interessate verranno consultate preventivamente. La modifica riguardante le riserve del FNS (art. 10 cpv. 6 LPRI) deve essere specificata nell'O-LPRI.

3. Commento ai singoli articoli

Modifica della legge federale del 14 dicembre 2012⁸ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI)

Art. 4 lett. a num. 2 Organi di ricerca

La proposta di modifica tiene conto della nuova composizione dell'associazione inserendo al *numero 2* della *lettera a* i nuovi membri ovvero le fondazioni 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.

Art. 10 cpv. 6 Riserve del FNS

Precisazione: per il calcolo delle riserve si prende come valore di riferimento il sussidio federale annuo. Pertanto, l'anno contabile si riferisce allo stesso anno del sussidio federale (anno n).

La proposta di modifica consente al Consiglio federale di autorizzare eccezionalmente in un dato anno il superamento dell'aliquota massima del 10 per cento 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 nel periodo determinante senza effetti *stop and go*.

A livello di ordinanza (O-LPRI⁹) questa deroga deve essere specificata come segue:

«Art. xy

¹ In un determinato anno civile (anno contabile n) il FNS può superare eccezionalmente l'aliquota massima del 10 per cento del sussidio federale annuo determinante se:

- a. il totale delle riserve non eccede il 20 per cento degli oneri preliminari relativi agli stanziamenti del FNS per l'anno immediatamente successivo (anno n+1); e
- b. l'aliquota massima del 10 per cento del sussidio federale annuo previsto è rispettata per i due anni successivi (n+2 e n+3).

² Il FNS sottopone alla SEFRI un'apposita pianificazione delle riserve aggiornata con cadenza annuale.

³ La SEFRI ne prende visione e approva un'eventuale deroga ai sensi del capoverso 1 previa consultazione dell'Amministrazione federale delle finanze».

Art. 11 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». Nella versione tedesca dei *capoversi 3 e 7* il sostantivo «Verbund» viene sostituito con «Verein». Inoltre, poiché con l'ingresso delle due fondazioni TA-SWISS e Science et Cité l'associazione non è più composta soltanto da accademie, l'espressione «le singole accademie» (*cpv. 3 e 7*) viene sostituita con l'espressione «le istituzioni membro».

Art. 16 Ricerca del settore pubblico

Così come nella versione francese in vigore, nella versione tedesca del *capoverso 1* le due subordinate non devono più essere collegate dalla congiunzione «weil» (perché), bensì dalla congiunzione «und» (e). In questo modo si migliora la leggibilità. La versione italiana è adeguata di conseguenza.

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 viene 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 AP-LPRI*), seguiti dalla realizzazione di propri programmi di ricerca (*art. 16 cpv. 2 lett c AP-LPRI*) e dai sussidi a centri di ricerca universitari per la realizzazione di programmi di ricerca (*art. 16 cpv. 2 lett d AP-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 FNS¹⁰). Di norma vengono realizzati tramite 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 ricerca.

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 Promozione dell'innovazione; Compiti della Confederazione

La *lettera a* viene solo lievemente riformulata al fine di specificare l'attuale espressione «promozione dell'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. Non si tratta di sostenere i «giovani talenti», come suggerisce l'espressione «nuove leve», bensì in generale le persone altamente qualificate, indipendentemente dalla loro età. Infatti, proprio nell'era digitale è determinante aiutare le persone talentuose di qualsiasi età a sfruttare pienamente il proprio potenziale d'innovazione.

⁹ RS 420.11

¹⁰ <http://www.snf.ch/fr/encouragement/programmes/Pages/default.aspx> (solo tedesco e francese)

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 in quanto compito della Confederazione. Lo scopo è tenere conto della sistematica vigente.

Art. 19 cpv. 1, 1^{bis}, 2 lett. a e d, 2^{bis}, 2^{ter}, 2^{quater}, 3, 3^{bis} e 5 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. In linea di massima vengono finanziati i progetti d'innovazione 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 mentre i fondi vengono versati direttamente e unicamente al partner di ricerca. Già oggi sono previste delle deroghe, in particolare all'articolo 19 capoverso 2 lettera d LPRI con rinvio all'articolo 30 O-LPRI (eccezioni al principio del finanziamento a metà) e all'articolo 19 capoverso 3 LPRI (sostegno di progetti senza partner attuatore). Con i cambiamenti previsti le attuali disposizioni derogatorie vengono adeguate alle esigenze della prassi in materia di promozione.

Oggi l'articolo 19 capoverso 1 LPRI prevede che i sussidi di Innosuisse coprano solo le spese di progetto del partner di ricerca (centri di ricerca universitari e centri di ricerca extrauniversitari a scopo non lucrativo). Tuttavia, a livello internazionale non viene fatta alcuna distinzione tra le spese di progetto del partner di ricerca e quelle del partner economico e nell'ambito di partenariati internazionali vengono assegnati fondi di promozione anche alle aziende. Pertanto, in molti casi per collaborare con organizzazioni internazionali Innosuisse deve 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 per i sussidi ai partner attuatori. Il principio in base al quale i sussidi di Innosuisse coprono solo le spese di progetto dei partner di ricerca deve essere ridefinito insieme a una disposizione derogatoria specifica nel *capoverso 1^{bis}*. Nella sua ordinanza sui sussidi Innosuisse potrà quindi stabilire di concedere sussidi anche ai partner attuatori se ciò è necessario per la cooperazione internazionale nel settore dell'innovazione fondata sulla scienza. Pur continuando a menzionare il compito principale di Innosuisse, ovvero promuovere l'innovazione, 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.

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 stabilire una deroga, possibilità di cui si è avvalso all'articolo 30 O-LPRI, secondo il 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. Innosuisse deve poter adeguare la quota alle sue reali necessità ed eventualmente esigere anche una partecipazione più elevata. Inoltre, una rigida suddivisione a metà dei costi non rispecchia le spese effettive sostenute dal partner di ricerca o dal partner attuatore, che variano piuttosto in funzione del progetto specifico. È quindi necessario definire la prassi di promozione in maniera più flessibile. Secondo le competenze stabilite nella versione vigente dell'articolo 23 LASPI, Innosuisse ha la facoltà di affinare la propria prassi in questo settore nel contesto delle prescrizioni legali descritte qui di seguito.

Al posto del finanziamento al 50 per cento da parte del partner attuatore, nel *capoverso 2 lettera d* a quest'ultimo viene richiesta una «partecipazione adeguata». Secondo il *capoverso 2^{bis}* Innosuisse deve poter fissare in modo vincolante tale quota in un intervallo che va dal 40 al 60 per cento del totale dei costi diretti di progetto e assumersi poi la quota rimanente. Inoltre, in casi particolari e motivati, Innosuisse deve avere la possibilità di richiedere al partner attuatore un contributo inferiore al 40 per cento o superiore al 60 per cento oppure di rinunciare del tutto al contributo. Le motivazioni alla base di queste deroghe sono elencate in maniera esaustiva nei capoversi 2^{ter} e 2^{quater}.

Il *capoverso 2^{ter}* specifica le condizioni che giustificano una partecipazione finanziaria del partner attuatore ai costi di progetto 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 superiori alla media (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 ulteriormente l'onere a carico del partner attuatore. Infine, può essere prevista una partecipazione di quest'ultimo inferiore al 40 per cento anche in caso di finanziamento da parte di terzi non derivante da aiuti finanziari della Confederazione, ad esempio se il progetto è sostenuto anche con fondi di promozione cantonali (lett. c). Oltre alle deroghe già previste, la lettera d 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 i 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. La nuova norma

soddisfa l'obiettivo formulato dal Consiglio federale e sancito nel programma pluriennale 2021–2024 di Innosuisse di incentivare la promozione delle start-up.

Il capoverso 2^{quater} 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 limitati (lett. a) o qualora il partner attuatore disponga di capacità economiche elevate (lett. b). Inoltre, in base all'impostazione del progetto, affinché 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 notevole potenziale innovativo che si trovano ancora in uno stadio che non prevede la partecipazione di partner attuatori dato che il potenziale (p. es. impianti sperimentali) non è stato ancora sufficientemente definito.

Capoverso 3^{bis}: la legislazione in vigore consente la promozione di progetti d'innovazione realizzati congiuntamente da un partner di ricerca e un partner attuatore nonché, a particolari condizioni, di quelli realizzati soltanto da un partner di ricerca. Le start-up in cui l'innovazione fondata sulla scienza costituisce la base del loro futuro ingresso sul mercato e che vogliono svilupparla 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 un centro di ricerca che vogliono rendersi autonome tramite un progetto d'innovazione (i cosiddetti *spin-off*): queste start-up sono partner attuatori benché spesso i proprietari siano ancora impiegati presso un centro di ricerca. Poiché, di norma giustamente, si richiede che partner attuatore e partner di ricerca siano indipendenti l'uno dall'altro, gli spin-off non possono ricevere finanziamenti. 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 o di ricerca o entrambi, tanto più che lo status può cambiare in corso d'opera. Spesso le start-up sono portatrici di innovazioni dirompenti, fondamentali per affrontare le sfide economiche e sociali del momento, in particolare la digitalizzazione. Pertanto, rafforzare queste aziende è uno degli obiettivi prioritari del Consiglio federale. D'ora in poi le start-up devono poter beneficiare di sussidi diretti, versati per coprire i loro costi di progetto, nonché i costi necessari per acquistare servizi 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 occorre definire criteri specifici per le eventuali prestazioni proprie delle giovani imprese. Per farlo è possibile ispirarsi ai criteri dei capoversi 2^{ter} e 2^{quater}. 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 di successo e, tramite un supporto mirato, il settore svizzero delle start-up riceve lo slancio necessario per superare la difficile fase iniziale fino all'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.

Il testo del capoverso 5 corrisponde a quello attuale, a parte l'aggiunta del capoverso 3^{bis} all'elenco dei capoversi.

Art. 20 Promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza

Capoverso 1: attualmente la promozione dell'imprenditorialità fondata sulla scienza assorbe circa il quattro 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 cinque per cento. 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 piccole e medie imprese (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 l'accompagnamento operativo (coaching) destinato ai giovani imprenditori (art. 20 cpv. 2 lett. a LPRI). In questo contesto Innosuisse può assegnare loro accrediti per beneficiare di prestazioni di coaching presso fornitori di prestazioni adeguati (v. commento relativo al cpv. 3). È stata introdotta una novità per quanto riguarda i destinatari delle offerte di sostegno, che non saranno più destinate soltanto alle persone fisiche ma anche alle start-up (persone giuridiche) affinché possano beneficiare dell'accompagnamento operativo anche interi gruppi di giovani imprenditori. 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, da un lato, di sussidi per sostenere i costi e, dall'altro, del supporto e della consulenza prima o durante una fiera. Lettera c: il Consiglio federale ha incaricato Innosuisse e, ancor prima, la 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 sconcordate 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 la lettera c deve consentire a Innosuisse di 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. La disposizione 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 coordinarsi 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. Tramite i sussidi a queste organizzazioni, istituzioni e persone 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.

Il *capoverso 3* riguarda quei casi in cui Innosuisse accorda sussidi per permettere alle giovani imprese o ai loro fondatori di usufruire di misure di sostegno organizzate 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 abbia 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 delle cerchie interessate, in particolare dei beneficiari delle prestazioni, 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 limitare il numero di fornitori di prestazioni autorizzati tramite una procedura di selezione.

I *capoversi 4 e 5* riprendono la norma di cui all'articolo 22 LPRI, finora denominata «promozione delle nuove leve», che a livello di contenuto si adatta agli ulteriori campi d'intervento elencati nell'articolo 20 AP-LPRI. 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. Contrariamente all'attuale articolo 22 non sono più previsti soltanto programmi di scambio per i professionisti altamente qualificati, ma sono presi in considerazione anche altri provvedimenti, che aiutino le persone altamente qualificate ad acquisire competenze nel settore dell'innovazione. La *lettera a del capoverso 4* cita espressamente gli studi di fattibilità o progetti simili per i quali le persone altamente qualificate possono ottenere un sostegno. Secondo le *lettere b e c* deve essere possibile finanziare anche i corsi di formazione continua e, come già previsto attualmente dall'articolo 22 LPRI, i programmi di scambio. Questi programmi sono pensati per permettere agli scienziati 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.

Il *capoverso 5* disciplina i costi che possono essere coperti d'ora in poi tramite i sussidi di cui al capoverso 4 e indica alcune tipologie. Finora l'articolo 22 ne prevede solo due, ovvero le borse di studio e i mutui senza interessi, ma questa limitazione deve essere rimossa. Ad esempio in alcuni casi è più utile e sensato accordare sussidi ai datori di lavoro per coprire la perdita di guadagno dei collaboratori che svolgono un programma di scambio in modo tale da preservare il rapporto di lavoro e quindi anche la protezione offerta dal diritto delle assicurazioni sociali e mantenere altri vantaggi legati all'impiego, come ad esempio l'anzianità di servizio. La persona che svolge un programma di scambio può così godere di una certa sicurezza che in altri casi non sarebbe garantita e tornare alla propria occupazione; ciò vale in particolare per le persone meno giovani con obblighi familiari. Inoltre, sarebbero ipotizzabili anche il pagamento o il cofinanziamento delle tasse di partecipazione a eventuali corsi di formazione continua.

Infine, il *capoverso 6* chiarisce, come nella legge in vigore (art. 22 cpv. 3 LPRI), che i sussidi di cui ai capoversi 4 e 5 sono complementari rispetto ai provvedimenti di cui agli articoli 19 e 20.

Art. 21 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 tre per cento del budget di promozione di Innosuisse. Il programma pluriennale 2021–2024 prevede il potenziamento mirato di questi provvedimenti, segnatamente delle reti tematiche nazionali (RTN), particolarmente importanti per l'avvio di progetti d'innovazione. Tuttavia, anche in futuro il budget per la promozione del trasferimento di sapere e tecnologie si aggirerà intorno al cinque per cento del totale. 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. L'interazione tra i principali operatori dell'innovazione fondata sulla scienza deve agevolare e favorire l'avvio di progetti d'innovazione. Innosuisse deve pertanto creare l'accesso alle informazioni pertinenti e alle infrastrutture, ma anche promuovere in maniera mirata l'interazione tra gli operatori (*lett. a*); in tal modo viene sostenuta in generale la valorizzazione del sapere e del trasferimento di sapere e tecnologie. Tramite la formulazione più generica rispetto a quella attuale si chiarisce 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, tramite 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) e assegna sussidi sotto forma di accrediti. Ulteriori misure di potenziamento della capacità innovativa delle PMI potrebbero aiutarle ad adattarsi alle nuove sfide, come ad esempio i cicli tecnologici e produttivi più brevi o i requisiti di agilità aziendale più elevati, oppure in generale a promuovere la cultura dell'innovazione all'interno dell'azienda. Questi obiettivi possono essere raggiunti, ad esempio, mediante la partecipazione a workshop e misure di formazione continua, l'utilizzo di piattaforme di scambio o 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. *Lettera c*: 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 misure di sostegno in questo campo. 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, come ad esempio i provvedimenti nell'ambito dei progetti *flagship*, previsti dal programma pluriennale 2021–2024. I consorzi costituiti per realizzare questi progetti devono avere la possibilità, tramite un contributo finanziario, di gestire attivamente la complessità e le dimensioni delle sfide legate al proprio progetto in materia di coordinamento, trasferimento di sapere e formazione dei collaboratori coinvolti. 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. Inoltre, i provvedimenti di cui all'articolo 21 capoverso 1 AP-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 misure 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 deve poter definire i potenziali fornitori di prestazioni tramite una procedura di selezione e mettere a disposizione dei beneficiari un elenco dei fornitori qualificati. Tuttavia, Innosuisse deve anche poter assegnare incarichi a fornitori adeguati secondo l'articolo 21 capoverso 1 lettera b AP-LPRI.

La promozione della trasmissione delle informazioni da parte di terzi finora disciplinata nell'articolo 3 capoverso 4 LASPI viene sancita anche nella LPRI (*capoverso 3*) affinché i compiti specifici legati alla promozione da parte di Innosuisse non siano più ripartiti su due diversi atti normativi. Si tratta soprattutto di sussidi a terzi che mettono a disposizione offerte ad esempio sotto forma di documenti, 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 AP-LPRI).

Art. 22 Cooperazione internazionale nel settore dell'innovazione

Secondo l'articolo 28 capoverso 1 LPRI tra i compiti della Confederazione vi è quello promuovere la cooperazione internazionale della Svizzera nel settore dell'innovazione. Il nuovo *articolo 22 capoverso 1 AP-LPRI* enuncia il principio finora mancante a livello di legge secondo cui Innosuisse si assume compiti in questo campo. Al tempo stesso i compiti di sovranità nazionale legati alla cooperazione internazionale nel settore dell'innovazione – che non possono essere svolti da Innosuisse – rimangono di competenza dell'amministrazione ministeriale. 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.

Come già accennato, d'ora in poi tutti i compiti di Innosuisse in materia di promozione devono essere disciplinati nella LPRI. 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-Net¹¹.

Il *capoverso 3* riprende il testo dell'attuale articolo 3 capoverso 3 LASPI precisando però che Innosuisse non solo è autorizzata a rappresentare la Confederazione, ma può partecipare attivamente alle attività di promozione di organi e organizzazioni internazionali nell'ambito dei fondi che le vengono messi a disposizione. La partecipazione comprende l'ideazione, la pianificazione e la realizzazione di questi programmi nonché l'attività di promozione vera e propria. Alcuni esempi in questo settore sono la collaborazione al programma ECSEL¹², cofinanziato dal programma quadro di ricerca dell'UE, e all'iniziativa in materia di ricerca e sviluppo orientata al mercato EUREKA¹³.

Art. 22a Cooperazione con altri organi di ricerca

Finora non era disciplinata in maniera chiara la cooperazione tra Innosuisse e altri organi di ricerca, in particolare con le istituzioni di promozione della ricerca (ad es. la collaborazione con il FNS nel quadro del programma di promozione BRIDGE)¹⁴. Il nuovo articolo 22a AP-LPRI provvede creando un'apposita base legale. I dettagli dei programmi di promozione vengono disciplinati all'interno di regolamenti congiunti.

Art. 23 cpv. 2 e 3 Compensazione dei costi indiretti di ricerca

Capoverso 2: i centri di competenza per la tecnologia, sostenuti dalla Confederazione, fanno parte delle strutture di ricerca d'importanza nazionale (art. 15 cpv. 3 lett. c LPRI). Inoltre, secondo la classificazione della LPRI appartengono anche alla categoria «centri di ricerca universitari» (art. 4 lett. c n. 3 LPRI). Così come il FNS, nell'ambito della promozione dell'innovazione Innosuisse è tenuta per legge ad accordare ai partner di ricerca un sussidio volto a compensare i costi indiretti di ricerca (*overhead*) dei progetti sostenuti (art. 23 LPRI). 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 per Innosuisse e ancor prima per la CTI, applicata uniformemente a tutti i centri di ricerca, non tiene debitamente conto delle specificità dei centri di competenza per la tecnologia, 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 tramite un partenariato pubblico-privato (PPP), hanno una struttura finanziaria e dei costi diversa rispetto a quella delle università e delle scuole universitarie professionali (SUP). I motivi sono due: *in primo luogo* questi centri gestiscono, sviluppano e aggiornano una serie di piattaforme e infrastrutture tecniche (p. es. le cosiddette *clean room*) fondamentali per le loro attività e la cui implementazione e manutenzione devono essere garantite tramite il finanziamento di base delle istituzioni. Pertanto queste ultime non possono ripartire i costi generati dalle piattaforme e dalle infrastrutture su un finanziamento esteso degli enti responsabili (come per le università e le SUP) ma devono ripartirli proporzionalmente sui costi di progetto (contabilità analitica per centri di costo), procedura che comporta un rincaro dei costi indiretti di progetto (*overhead*). *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 per progetti specifici di durata limitata). Tutti questi fattori fanno sì che nei centri di competenza per la tecnologia i «costi di progetto» da coprire tramite l'acquisizione di mezzi finanziari di terzi siano più elevati rispetto a quelli delle università o delle SUP. D'altro canto, i costi supplementari che ne derivano (p. es. quelli dei progetti per cui si richiede un sostegno a Innosuisse) non possono essere semplicemente addebitati ai partner attuatori senza che i centri perdano attrattiva come partner di ricerca. Alla luce di tutto ciò, nell'ottica dei centri per il trasferimento di sapere e tecnologie Innosuisse in quanto 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 di questi centri o non può farlo per via delle disposizioni legislative vigenti. La revisione interviene su questo punto: per preservare l'importanza di questi centri di rilevanza nazionale che promuovono l'innovazione nel sistema ERI svizzero, il Consiglio federale deve avere la possibilità, a livello giuridico, di 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 rispetto a quella delle università e delle SUP. 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 universitari). Su questa base Innosuisse può valutare in maniera differenziata i singoli casi (domande di progetto) e, qualora necessario, approvare un sussidio overhead più elevato per i costi indiretti di ricerca dei centri di competenza per la tecnologia.

¹¹ <https://m-era.net/>

¹² <https://www.ecsel.eu/>

¹³ <https://www.eurekanetwork.org/>

¹⁴ <https://www.bridge.ch/it/>

Art. 29 cpv. 1 Cooperazione internazionale nel settore della ricerca, Sussidi e provvedimenti

L'ordinanza sulle misure per la partecipazione della Svizzera ai programmi quadro dell'Unione europea nel settore della ricerca e dell'innovazione (OPQRI), che realizza 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, considerando che 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 dei «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 *high performing computing* all'interno dell'iniziativa 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: «ad 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, dovrebbe essere possibile 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), ecc. (per saperne di più su questi istituti cfr. Messaggio ERI 2017–2020, FF 2016 2701, pag. 2828 segg. nonché i messaggi ERI 2013–2016, 2012, 2008–2011). 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.

Modifica della legge del 17 giugno 2016¹⁵ su Innosuisse (LASPI)

Art. 3 cpv. 2 - 4 Compiti

Nel *capoverso 2* viene modificata la numerazione degli articoli dell'AP-LPRI in base alle modifiche effettuate.

Il compito attualmente menzionato nel *capoverso 3* viene spostato nell'articolo 22 AP-LPRI. Al suo posto si rimanda al nuovo articolo 22 AP-LPRI, che disciplina i compiti di Innosuisse nel contesto internazionale.

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* AP-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), tramite le quali gli interessati possono reperire informazioni e altri strumenti utili.

Art. 4 rubrica e cpv. 1

La *rubrica* dell'articolo 4 deve essere abbreviata e limitata alla partecipazione a soggetti giuridici e il *capoverso 1* deve essere abrogato perché le cooperazioni con organizzazioni e organismi di promozione esteri sono ora disciplinate dalla LPRI (v. commento relativo all'art. 22 cpv. 2 AP-LPRI).

Art. 8 cpv. 2 lett. b 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 che finanziario (durata massima 12 mesi, prestazione massima 5000 franchi) non è necessaria una perizia che valuti le condizioni della promozione. Pertanto, per agevolare il lavoro del Consiglio dell'innovazione e rendere più efficiente la procedura, la competenza decisionale deve essere attribuita alla direzione. Inoltre, poiché la promozione della trasmissione delle informazioni è stata parzialmente spostata nella LPRI, alla *lettera b* occorre inserire anche il rimando all'articolo 21 *lettera 3* AP-LPRI.

¹⁵ RS 420.2

Sempre per alleggerire il lavoro del Consiglio dell'innovazione e migliorare l'efficienza, conformemente alla nuova *lettera c* è la direzione stessa a prendere la decisione di non entrata nel merito per le domande che non superano l'esame formale. 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. 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).

Nella *lettera c* occorre adeguare il riferimento alla LPRI in quanto la procedura di selezione dei fornitori di prestazioni non è più disciplinata dall'articolo 21 capoverso 1 LPRI (v. commento agli art. 20 cpv. 3 e 21 cpv. 2 AP-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 deve poter 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 ha la possibilità di tutelare gli interessi della promozione dell'innovazione e di mantenere i fondi messi a disposizione dal Parlamento per il loro scopo originario. Dal punto di vista materiale occorre introdurre una regolamentazione analoga a quella riguardante il FNS (v. 2.2.2 e commento all'art. 10 cpv. 6 AP-LPRI). Il Consiglio federale decide in merito all'assegnazione degli importi alle riserve tenendo conto degli oneri preliminari di Innosuisse per i sussidi di promozione dell'innovazione degli anni successivi.

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

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} AP-LPRI obbliga Innosuisse a disciplinare i casi in cui, nell'ambito della cooperazione internazionale, possono essere versati anche sussidi ai partner attuatori.

Inoltre, viene aggiunta la *lettera b^{ter}* dato che l'articolo 19 capoverso 3^{bis} AP-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 AP-LPRI), alla *lettera c* occorre adeguare il riferimento alla LPRI.

4. Ripercussioni

Già oggi la Confederazione promuove la ricerca scientifica e l'innovazione in virtù del mandato costituzionale (art. 64 Cost.). L'avamprogetto 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 al contesto in evoluzione. Solamente l'attività di promozione vera e propria determina ripercussioni dirette per la Confederazione, i Cantoni, l'economia e le altre cerchie, ripercussioni già attentamente valutate in sede di pianificazione dei provvedimenti. Qui di seguito elenchiamo quelle ritenute sufficientemente probabili.

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Nel settore della promozione dell'innovazione l'avamprogetto non ha ripercussioni dirette per la Confederazione: la competenza legislativa rimane infatti federale. L'adeguamento delle ordinanze di Innosuisse richiede inoltre, come sempre, l'approvazione del Consiglio federale. Le ripercussioni sul piano finanziario e del personale derivanti dal presente avamprogetto potranno essere valutate solamente in fase di impostazione concreta degli strumenti di promozione.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Le modifiche nel settore della promozione dell'innovazione di Innosuisse non hanno ripercussioni dirette sulla politica regionale.

4.3 Ripercussioni per l'economia

La modifica di legge ha lo scopo di rendere più flessibili ed efficaci gli strumenti della promozione dell'innovazione in modo da consentire una reazione più tempestiva ai cambiamenti e alle esigenze delle imprese; verrà ottimizzata la dinamica alla base delle innovazioni e della costituzione di nuove imprese, con risvolti positivi per la crescita economica. È probabile che, grazie a una promozione più flessibile dell'innovazione fondata sulla scienza, i vari attori – in particolare i centri di ricerca universitari, i centri di ricerca extrauniversitari a scopo non lucrativo, le imprese che fanno ricerca, le

start-up e le imprese senza scopo di lucro – possano beneficiare di un sostegno più mirato rispetto a quanto avvenuto finora. Inoltre è ipotizzabile che una migliore promozione dell'innovazione fondata sulla scienza migliori l'innovazione e la creazione di valore aggiunto incentivando così la crescita e l'attrattiva della piazza economica. Concretamente, le ripercussioni potranno però essere illustrate soltanto nel quadro dell'analisi dell'efficacia dei singoli strumenti di promozione.

4.4 Ripercussioni per la società

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. Le ripercussioni sul piano concreto potranno tuttavia essere analizzate meglio solamente quando sarà definita l'impostazione degli strumenti di promozione. Le altre modifiche non hanno ripercussioni di rilievo per la società.

4.5 Ripercussioni per l'ambiente

L'avamprogetto non ha alcuna conseguenza per l'ambiente. Occorre precisare che il principio generale di cui all'articolo 6 capoverso 3 lettera a LPRI secondo cui gli organi di ricerca nell'adempiere i loro compiti tengono conto degli obiettivi di uno sviluppo sostenibile della società, dell'economia e dell'ambiente, non è oggetto di modifica. Ciò vale anche per la promozione dell'innovazione di Innosuisse, che continuerà a valorizzare in particolare progetti che contribuiscono all'utilizzo sostenibile delle risorse.

5. Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

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

5.2 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 giuridiche più solide. L'avamprogetto è quindi in linea con gli impegni internazionali della Svizzera per la promozione dell'innovazione.

5.3 Forma dell'atto

L'avamprogetto comprende importanti disposizioni contenenti norme di diritto, le quali, ai sensi dell'articolo 164 della Costituzione federale, devono essere emanate sotto forma di legge federale. La competenza dell'Assemblea federale per l'emanazione della legge deriva dell'articolo 163 capoverso 1 Cost. L'atto normativo sottostà a referendum facoltativo.

5.4 Conformità alla legge sui sussidi

L'avamprogetto modifica le attuali disposizioni sui sussidi per la promozione dell'innovazione fondata sulla scienza e per la cooperazione internazionale nel settore della ricerca. Vengono perciò riportate le seguenti osservazioni sul rispetto dei principi della legge sui sussidi.

Poiché l'innovazione fondata sulla scienza e la cooperazione internazionale nel settore della ricerca creano valore aggiunto, la Confederazione ritiene ragionevole e conveniente mantenere le sovvenzioni. Del resto, i Cantoni non possono far fronte a questi compiti da soli né adempiere il mandato in modo 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 concedendo sussidi soltanto a progetti o programmi che non potrebbero essere realizzati senza il contributo federale.

L'avamprogetto 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 gli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere da lui e aver sfruttato altre possibilità di finanziamento. Questi principi vengono osservati scrupolosamente nella pianificazione concreta degli strumenti di finanziamento a livello di ordinanza sui sussidi di Innosuisse.

La gestione materiale del sovvenzionamento è garantita in particolare tramite le 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 tramite la concessione di sussidi per le spese con l'obbligo di una determinata partecipazione propria oppure di sussidi forfettari.

5.5 Delega di competenze legislative

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

L'articolo 19 capoversi 1bis e 3bis AP-LPRI prevede la delega di 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 approvate, come sempre, dal Consiglio federale.