



[21.327 / 21.328]

## **Iniziative cantonali**

**Iv. Ct. BL. Provvedimenti per una piena associazione della Svizzera al programma di ricerca Orizzonte Europa**

**Iv. Ct. BS. Provvedimenti per una piena associazione della Svizzera al programma di ricerca Orizzonte Europa**

**Rapporto esplicativo della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati**

del 17 ottobre 2022

---

---

## Compendio

*Con la presente legge si intende istituire un fondo che assicuri meglio per l'attuale periodo di programma di Orizzonte Europa i mezzi a favore della ricerca svizzera, affinché vi sia una base di finanziamento stabile analogamente a quanto succederebbe in caso di associazione. Il fondo di durata determinata porta il nome di «Fondo Orizzonte» e dovrà rimanere in vigore fintanto che la Svizzera non potrà partecipare all'intero programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione (Orizzonte Europa, Euratom, ITER e Europa Digitale).*

### *Situazione iniziale*

*Attualmente la Svizzera non è considerata uno Stato terzo associato a Orizzonte Europa né ai programmi e alle iniziative connessi (Euratom, ITER e Europa Digitale DEP). Questa mancata associazione comporta notevoli svantaggi per la piazza di ricerca svizzera. Si traduce in perdite progettuali, di rete e di stabilità a livello di finanziamento.*

### *Contenuto del progetto*

*Per questa ragione il presente progetto istituisce un fondo per il finanziamento della collaborazione internazionale di ricerca e per il promovimento dell'eccellenza scientifica della ricerca svizzera.*

*Nel Fondo Orizzonte confluiranno le risorse iscritte a preventivo in un dato anno a titolo di contributo obbligatorio della Svizzera all'UE, se queste risorse non andranno all'UE a causa della mancanza di un accordo di associazione della Svizzera. Di conseguenza il fondo non mira a vincolare mezzi aggiuntivi, bensì a garantire i fondi già stanziati a favore della ricerca svizzera. Eventuali crediti residui rimarrebbero nel fondo.*

*Il fondo dovrà coprire il periodo fino alla piena associazione ad Orizzonte Europa, rimanendo quest'ultima comunque l'obiettivo primario. La legge ha una validità limitata fino alla conclusione di un accordo con l'UE sul pacchetto globale di Orizzonte 2021–2027, ma al più tardi sino a fine 2027 e sarà dichiarata urgente.*

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

Il 18 novembre 2021 i Cantoni di Basilea Campagna e Basilea Città hanno presentato le due iniziative cantonali 21.327 e 21.328 dai titoli identici «Provvedimenti per una piena associazione della Svizzera al programma di ricerca Orizzonte Europa». Entrambe le iniziative chiedono al Consiglio federale e all'Assemblea federale di intraprendere i passi necessari affinché la Svizzera possa ancora partecipare al programma di ricerca UE Orizzonte Europa.

La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha esaminato le iniziative cantonali il 1° febbraio 2022 dandovi seguito con 11 voti contro 2 (0 astensioni). La Commissione omologa del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha seguito questa decisione il 31 marzo 2022 con 14 voti contro 7 e 3 astensioni. Dopo la decisione di attribuzione dell'Ufficio del Consiglio degli Stati del 30 maggio 2022, la CSEC-S è stata incaricata quale Commissione della Camera prioritaria di elaborare un progetto di legge per l'attuazione delle due iniziative.

Nella sua seduta del 22 agosto 2022, con 10 voti contro 1 e 1 astensione la CSEC-S ha preso la decisione di principio di attuare le due iniziative cantonali istituendo un fondo di durata determinata per il finanziamento della collaborazione internazionale di ricerca e per la promozione dell'eccellenza scientifica della ricerca svizzera. Consapevole del fatto che entrambe le iniziative cantonali chiedevano una partecipazione della Svizzera a Orizzonte Europa e dal momento che la procedura d'associazione è bloccata, la Commissione ha cercato altre opzioni per garantire la concorrenzialità del panorama svizzero della ricerca. Le iniziative cantonali hanno dato luogo alla discussione relativa al fondo e hanno permesso di attuare una procedura pragmatica ed efficiente per stabilizzare la base di finanziamento della ricerca svizzera. Nel contempo la Commissione ha ribadito che l'obiettivo primario rimane come sempre la piena associazione della Svizzera al programma di ricerca Orizzonte Europa.

Il 17/18 ottobre la Commissione è entrata in materia sul progetto preliminare e lo ha adottato con 12 voti contro 1. Ha inoltre deciso di sottoporlo a consultazione unitamente al rapporto esplicativo.

## 2 Situazione iniziale

### 2.1 Relazioni istituzionali con l'UE in materia di ricerca e innovazione

L'11 dicembre 2020 il Consiglio federale ha adottato il mandato per i negoziati di associazione ad Orizzonte Europa dopo aver consultato le commissioni competenti di entrambe le Camere. L'obiettivo del mandato era la piena associazione al pacchetto

to globale Orizzonte 2021-2027 (Orizzonte Europa, Euratom, ITER e Europa Digitale).

L'UE considera la questione dell'associazione nel contesto globale delle relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'UE e, fino ad oggi, ha bloccato l'avvio di negoziati per l'associazione facendo riferimento alle questioni istituzionali tuttora aperte.

A seguito dello stallo nella regolamentazione delle questioni istituzionali con l'Unione europea l'associazione della Svizzera a Orizzonte Europa 2021-2027 non si è realizzata e da allora la Svizzera è considerata uno Stato terzo non associato. Di conseguenza i ricercatori di istituti svizzeri possono partecipare soltanto a circa due terzi dei bandi di concorso del pacchetto Orizzonte e non possono più dirigere progetti congiunti; in pari tempo i costi sono sostenuti dalla Svizzera<sup>1</sup>. Nelle discussioni condotte nell'UE sulla sovranità in materia tecnologica, l'impatto di quest'esclusione sulla piazza di ricerca svizzera è sentito soprattutto nei settori della cibersicurezza, della ricerca quantistica e della tecnologia spaziale.

Nella primavera 2022 la Commissione UE ha fatto notare che con un segnale credibile da parte della Svizzera per la ripresa dei colloqui relativi a un accordo istituzionale sarà valutata l'entrata in materia su negoziati per l'associazione della Svizzera a Orizzonte Europa. Tuttavia anche la decisione del Consiglio federale del 23 febbraio 2022 di riprendere i colloqui esplorativi con l'Unione europea su questioni istituzionali con un nuovo approccio verticale non ha sinora portato allo sblocco della situazione per quanto concerne l'associazione a programmi dell'UE. Nel quadro dei colloqui esplorativi la Svizzera ha chiesto l'avvio di colloqui preliminari e negoziati per l'associazione della Confederazione a programmi dell'UE come Orizzonte Europa. Inoltre la Svizzera ha offerto una soluzione transitoria pragmatica per consentire la partecipazione di ricercatori provenienti da istituti svizzeri a bandi di concorso attuali dell'European Research Council (ERC) per il 2023. L'UE non è tuttavia ancora disposta a dare avvio a negoziati in tale ambito.

Negli Stati membri dell'UE Orizzonte Europa – il programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione con un budget di 95.5 miliardi di euro – è in vigore retroattivamente dal 1° gennaio 2021. Se la Svizzera rimane esclusa a lungo, avrà sempre meno senso un'associazione in questo periodo di programma. L'esigenza di un'associazione si rivela ora urgente, poiché nel 2023 saranno pubblicati importanti bandi di concorso nell'ambito di Orizzonte Europa.

Date queste premesse la Svizzera ha ribadito che la via da lei preferita sarebbe l'associazione a Orizzonte Europa, Euratom, ITER e Europa Digitale, che consentirebbe anche all'EU di proseguire la collaborazione vantaggiosa per entrambe le parti. A seguito dell'atteggiamento della Commissione europea, la Svizzera ha cercato anche alternative finalizzate alla collaborazione internazionale in materia di ricerca ed ha lanciato dei propri programmi di eccellenza (cfr. al riguardo anche la decisione di approvazione del Consiglio nazionale relativa alla mozione 22.3375 «Programma svizzero per una ricerca e un'innovazione eccellenti»). Consiglio

<sup>1</sup> Cfr. Scheda informativa della SEFRI dell'8 settembre 2022 «Status Update: Swiss participation in Horizon Europe and related programmes and initiatives» (disponibile in inglese)

federale e Parlamento hanno inoltre deciso nel frattempo misure finanziarie transitorie per i bandi di concorso persi degli anni 2021 e 2022 del pacchetto Orizzonte. Queste misure corrispondono all'ordine di grandezza delle risorse che, secondo le esperienze fatte, sarebbero confluite nella piazza svizzera di ricerca e d'innovazione nel caso di un'associazione.

## **2.2 Finanziamento stabile per la ricerca**

Il 16 dicembre 2020 il Parlamento ha adottato il decreto federale sul finanziamento della partecipazione della Svizzera alle misure dell'Unione europea nel settore della ricerca e dell'innovazione negli anni 2021–2027 (Decreto federale sul pacchetto Orizzonte 2021–2027<sup>2</sup>), in cui sono stanziati mezzi finanziari pari a 6,154 miliardi di franchi in totale.

Se la Svizzera fosse un membro associato di Orizzonte Europa 2021–2027, dovrebbe fornire ogni anno un contributo al budget del programma UE. Nei programmi precedenti il ritorno in termini finanziari per i progetti svizzeri era superiore rispetto al contributo obbligatorio versato: nell'attuale generazione di programma questo non sarebbe tuttavia più possibile a seguito del cosiddetto principio «Pay as you go». Ciononostante in caso di associazione i mezzi finanziari durante un periodo di programma – in questo caso dal 2021 al 2027 – sarebbero vincolati all'importo del contributo effettivamente dovuto.

Il contributo obbligatorio annuo previsto figurerebbe a preventivo. Le risorse per le misure transitorie non sono più garantite allo stesso modo, dato che sono debolmente vincolate. Ciò significa che non sarebbe escluso che il corrispondente credito a preventivo – come i rimanenti crediti ERI debolmente vincolati – potrebbe essere colpito da eventuali misure di risparmio, sempre che il Parlamento le approvi nell'ambito della deliberazione del preventivo. Il finanziamento di progetti già autorizzati è garantito, poiché la Confederazione onora gli impegni assunti. Con questo progetto si intende fare in modo che, in caso di mancata associazione, la ricerca possa ancora contare almeno su una base di finanziamento stabile. In particolare i crediti residui rimangono nel fondo Orizzonte. Il Parlamento gestisce gli importi destinati al fondo nel quadro del preventivo.

## **2.3 Importanza della piazza scientifica e di ricerca per l'economia svizzera**

Povera di risorse naturali, la Svizzera è tuttavia una piazza scientifica e di ricerca d'importanza internazionale. A livello mondiale si situa regolarmente in vetta alle classifiche relative all'innovazione. Il chiaro declassamento riguardo a Orizzonte Europa come pure la concorrenza internazionale sempre più aspra mettono in pericolo questa posizione.

<sup>2</sup> FF 2021 73

Con questo progetto si vuole fornire un contributo affinché, nonostante la situazione di stallo nel dossier UE, questa posizione di punta possa essere salvaguardata. Già oggi la Svizzera ha conseguito risultati straordinari in molti settori di ricerca, che vengono commercializzati nel nostro Paese ma anche a livello internazionale. Non solo nella ricerca, ma anche nell'applicazione delle innovazioni una rete globale è decisiva. Per il fatto che i risultati della ricerca svizzera sono trasposti a livello internazionale in soluzioni innovative, anche le conoscenze relative a tali soluzioni ritornano nuovamente nell'economia e nella società svizzera.

Per l'economia nazionale è pertanto molto importante che, oltre alla promozione della ricerca, siano adottate anche misure affinché il transfer nella ricerca e nella tecnologia inneschi impulsi innovativi il più possibile forti e favorisca un'interconnessione internazionale non soltanto nella ricerca ma nell'intera economia. Grazie a un'interconnessione ottimale, una piazza di ricerca competitiva a livello internazionale e un'economia competitiva garantiscono la creazione di un elevato valore aggiunto in Svizzera e la permanenza di sue parti essenziali nel nostro Paese. È pertanto dimostrato che gli investimenti nella ricerca esplicano un notevole effetto moltiplicatore, producendo un elevato valore aggiunto<sup>3</sup>.

## 2.4 Necessità di intervenire e obiettivi

Dall'esclusione della Svizzera dal pacchetto Orizzonte la CSEC-S si sta adoperando per sbloccare questo dossier (cfr. diverse comunicati stampa della CSEC-S della primavera 2022) e sostiene ancora il Consiglio federale nei suoi sforzi intesi a raggiungere la piena associazione ad Orizzonte Europa. Questa piena associazione rimane anche per la Commissione l'obiettivo primario. D'altro canto, la Commissione ritiene opportuno nel frattempo adottare misure di politica della ricerca per minimizzare nel futuro prossimo il danno di una non associazione per la ricerca e l'economia.

La CSEC-S percepisce la non associazione come un colpo di notevole impatto per i ricercatori svizzeri. È vero che le istituzioni europee di punta sono ancora interessate a una collaborazione con le istituzioni svizzere dell'eccellenza della ricerca. Tuttavia la mancanza di certezza pianificatoria per le istituzioni svizzere rappresenta un notevole svantaggio per il coinvolgimento in progetti congiunti e in caso di dubbio fa sì che gli attori svizzeri siano messi da parte. Inoltre la non associazione comporta effetti negativi sul reclutamento nelle università svizzere e nelle scuole universitarie professionali, poiché le sovvenzioni dell'ERC rivestono un ruolo determinante nel reclutare ricercatori eccellenti dall'estero europeo. A lungo termine la non associazione si ripercuoterà anche sul ranking delle istituzioni svizzere e le perdite a livello di interconnessione comporteranno ingenti svantaggi immateriali.

La comunità di ricerca si sente precarizzata dalle misure transitorie e complementari, poiché otterrà il versamento di contributi soltanto una volta avviato il progetto e

<sup>3</sup> Cfr. BiGGAR Economics (2017), "The Economic Contribution of the Institutions of the ETH Domain".

nell'anno del fabbisogno effettivo. D'altro canto, con il proprio contributo obbligatorio la Svizzera fornisce annualmente un anticipo che consente all'UE di poter finanziare, durante tutto il loro decorso, progetti di ricerca autorizzati nello stesso anno. In caso di non associazione le misure transitorie saranno iscritte a preventivo in funzione dell'avanzamento del progetto. Non è da escludere che il corrispondente credito preventivato – come i restanti crediti ERI debolmente vincolati – potrebbe essere colpito da eventuali misure di risparmio, sempre che il Parlamento approvi proposte del Consiglio federale in tal senso al momento della discussione del preventivo. Il finanziamento di progetti già autorizzati è quindi garantito, dato che la Confederazione onora gli impegni assunti.

Con il Fondo Orizzonte di durata determinata si vuole garantire che il contributo obbligatorio preventivato per la promozione della ricerca possa essere utilizzato. Lo scopo di questo pacchetto è pertanto di minimizzare il danno derivante dalla non associazione.

A prescindere dal finanziamento delle misure effettive di compensazione è pensabile che misure autonome di politica della ricerca siano finanziate e gestite per il tramite del Fondo (cfr. mozione 22.3375). Nell'attuale situazione di incertezza per i ricercatori svizzeri l'obiettivo del pacchetto è di garantire, oltre a un finanziamento sicuro, stabile e continuo, anche una sufficiente flessibilità e certezza pianificatoria. Contemporaneamente si intende migliorare la trasparenza sui fondi vincolati e utilizzati (cfr. al riguardo anche la mozione 22.3876 «Trasparenza sui fondi utilizzati e non utilizzati del credito d'impegno "Pacchetto Orizzonte 2021-2027"»).

## **2.5 Non entrata in materia: motivazione della minoranza**

Una minoranza della Commissione (Stark) è contraria al progetto poiché l'istituzione di un fondo non apporterebbe alcun miglioramento della situazione per la ricerca svizzera rispetto alle attuali misure finanziarie transitorie già decise dal Consiglio federale e dal Parlamento. Il fondo non porrebbe infatti rimedio agli svantaggi subiti dai ricercatori in termini di perdite di interconnessioni e di collaborazioni internazionali che derivano dalla mancata associazione al programma Orizzonte Europa. Il fondo genererebbe inoltre una maggiore complessità e un marcato aumento degli oneri amministrativi. Mezzi finanziari nell'ordine di milioni di franchi sarebbero vincolati, anche se dovesse presentarsi un fabbisogno in altri settori ERI. Non sarebbe peraltro possibile escludere delle riduzioni ai conferimenti del fondo nel caso in cui i suoi mezzi dovessero essere elevati. La minoranza considera quindi che un fondo Orizzonte non sarebbe uno strumento idoneo.

## **3 Punti essenziali del progetto**

Le iniziative dei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna chiedono la piena associazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte 2021–2027. La presente legge istituisce un fondo denominato «Fondo Orizzonte» che servirà a coprire finanziariamente il periodo in cui la Svizzera detiene lo status di Paese terzo, fermo restando

che l'associazione rimane l'obiettivo prioritario. La legge sarà in vigore finché non verrà stipulato un accordo con l'UE concernente l'intero pacchetto Orizzonte 2021–2027, ma al massimo fino alla fine del 2027, quando si concluderà la generazione di programma. Pertanto, i progetti per cui sono stati stanziati fondi fino al 2027 vengono finanziati mediante questo strumento. Nel fondo vengono depositati i mezzi iscritti a preventivo in un determinato anno per finanziare il contributo obbligatorio della Svizzera nel caso in cui tali mezzi non vengano versati all'UE in assenza di un accordo di associazione tra le Parti. A seconda del decreto concernente il preventivo, può trattarsi dell'intero contributo obbligatorio o di una parte di esso.

I mezzi del fondo servono a sostenere con misure adeguate gli attori svizzeri della ricerca e dell'innovazione (R&I) durante il periodo di mancata associazione del nostro Paese al pacchetto Orizzonte 2021–2027.

Non appena la presente legge entrerà in vigore i progetti verranno finanziati tramite il fondo. I mezzi del fondo non impiegati fino alla scadenza della presente legge tornano nella disponibilità del bilancio federale. Trattandosi di un provvedimento urgente, la presente legge non è prorogabile.

## 4 **Commento ai singoli articoli**

### *Ingresso*

La legge si fonda sull'articolo 64 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo il quale la Confederazione promuove la ricerca scientifica e l'innovazione.

### *Art. 1 Fondo Orizzonte*

Questo nuovo fondo rientra tra i cosiddetti fondi speciali ai sensi dell'articolo 52 della legge del 7 ottobre 2005<sup>4</sup> sulle finanze della Confederazione (LFC). Secondo tale articolo i fondi speciali sono patrimoni devoluti da terzi alla Confederazione con determinati oneri o provenienti da crediti a preventivo in virtù di disposizioni di legge. In questo caso si tratta di un fondo alimentato con mezzi provenienti da crediti a preventivo e pertanto giuridicamente non autonomo e dotato di una contabilità propria. Il Consiglio federale disciplina la gestione del fondo nel quadro delle disposizioni legali. Al Fondo Orizzonte viene applicata una contabilità speciale.

I mezzi del Fondo Orizzonte servono a finanziare le misure in caso di mancata associazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte 2021–2027 (cfr. commento all'art. 4 cpv. 2). Il Parlamento stabilisce gli importi che possono essere prelevati dal fondo (cfr. commento all'art. 4 cpv. 1). Poiché queste somme vengono versate sotto forma di sussidi che richiedono l'assunzione di impegni pluriennali si applicano a titolo sussidiario sia la legge del 5 ottobre 1990<sup>5</sup> sui sussidi (LSu) sia la LFC

<sup>4</sup> RS 611.0

<sup>5</sup> RS 616.1

(cpv. 2). Ciò implica che la presentazione dei conti è retta dalle disposizioni della LFC (cfr. art. 52 cpv. 4).

## Art. 2            *Scopo*

Con il decreto federale del 16 dicembre 2020<sup>6</sup> il Parlamento ha stanziato i crediti d'impegno per la partecipazione della Svizzera alle misure dell'Unione europea nel settore della ricerca e dell'innovazione. Le misure comprendono il programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione «Orizzonte Europa», il programma Euratom, l'infrastruttura di ricerca ITER e il programma Europa digitale per il periodo 2021–2027, denominati collettivamente «pacchetto Orizzonte 2021–2027» (cfr. il Messaggio concernente il finanziamento della partecipazione della Svizzera alle misure dell'Unione europea nel settore della ricerca e dell'innovazione negli anni 2021–2027 [pacchetto Orizzonte 2021–2027]<sup>7</sup>).

Finché la Svizzera non avrà stipulato un accordo con l'UE sulla partecipazione all'intero pacchetto Orizzonte 2021–2027 il fondo servirà a promuovere la cooperazione internazionale nonché l'eccellenza in materia di ricerca e innovazione nel nostro Paese.

Al fine di attenuare in maniera mirata ed efficace gli effetti dello status di Paese terzo non associato all'interno del pacchetto Orizzonte, per i bandi di concorso del biennio 2021–2022 da cui i ricercatori svizzeri sono stati esclusi il Consiglio federale e il Parlamento hanno deciso di stanziare sussidi per le cosiddette «misure transitorie» con un importo pari a quello che il polo svizzero della ricerca e dell'innovazione avrebbe ricevuto, in base alle esperienze compiute finora, in caso di associazione (1,2 miliardi di franchi). Pertanto, il credito d'impegno stanziato dal Parlamento per il contributo obbligatorio all'UE destinato al pacchetto Orizzonte 2021–2027 non andrà perso ma potrà essere usato per finanziare misure transitorie e sostitutive o per pagare i futuri contributi obbligatori all'UE una volta che la Svizzera si sarà nuovamente associata al programma.

I mezzi per le misure transitorie relative ai bandi 2021–2022 del pacchetto Orizzonte 2021–2027 sono oggi raggruppati in un credito a preventivo della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) («Misure transitorie pacchetto Orizzonte 2021–2027», SEFRI/A231.0435) che sarà mantenuto fino alla scadenza dei relativi progetti. Dato che i progetti europei hanno una durata pluriennale e per la loro valutazione occorre circa un anno, spesso dieci anni dopo la pubblicazione del bando sono ancora in corso. Pertanto, alcuni progetti attinenti ai bandi del 2021 e del 2022 non si concluderanno prima del 2031. Le misure transitorie sono finanziate dalla SEFRI e implementate dalla stessa SEFRI oppure dal Fondo nazionale svizzero (FNS), da Innosuisse o dall'Agenzia spaziale europea (ESA).

Dopo l'entrata in vigore della presente legge le somme messe a preventivo ogni anno per il contributo obbligatorio al pacchetto Orizzonte 2021–2027 e rimaste inutilizzate nonché i mezzi impiegati per le misure transitorie e iscritti a preventivo

<sup>6</sup> FF 2021 73

<sup>7</sup> FF 2020 4335

nel rispettivo anno fino all'entrata in vigore della presente legge saranno versati in un fondo e potranno essere impiegati per finanziare altre misure volte a promuovere la cooperazione internazionale in materia di ricerca e innovazione e l'eccellenza svizzera a livello internazionale. Ciò consentirà di impiegare il denaro con maggiore flessibilità, anche alla luce della situazione di incertezza che regna nel nostro Paese. La legge ha validità limitata (cfr. i commenti agli articoli 9 e 11). Ogni anno il Parlamento può valutare gli importi destinati al fondo e gestirne il flusso tramite il preventivo.

### Art. 3 *Contabilità del fondo*

La contabilità del fondo si compone di un conto economico e di un bilancio. Non è necessario un conto degli investimenti in quanto mediante il fondo non viene finanziato alcun investimento (*cpv. 1*).

Il *capoverso 2* stabilisce che il conto economico contempla come ricavi del fondo i mezzi messi a preventivo ma non versati per i contributi obbligatori all'UE nell'ambito dell'associazione al pacchetto Orizzonte 2021–2027 e riporta i mezzi iscritti a preventivo per le misure transitorie (*lett. a.*). I mezzi del contributo obbligatorio vengono versati nel fondo una volta accertato che la Svizzera non potrà associarsi ai programmi dell'UE che fanno parte del pacchetto Orizzonte 2021–2027. L'importo è pari a quello del contributo obbligatorio dal conto della Confederazione, stanziato a livello di preventivo ma non utilizzato.

Nella *lettera b* si stabilisce che le spese del fondo comprendono i prelievi di cui all'articolo 4 per promuovere la cooperazione internazionale e l'eccellenza in materia di ricerca e innovazione.

Il bilancio comprende l'insieme degli attivi e dei debiti, nonché il capitale proprio (*cpv. 3*).

### Art. 4 *Prelievi*

L'Assemblea federale stabilisce i mezzi prelevati annualmente dal Fondo Orizzonte (*cpv. 1*).

I prelievi sono utilizzati per finanziare i seguenti scopi (*cpv. 2*):

- *sussidi per la partecipazione a singoli progetti (lett. a)*: per le parti di programma nelle quali gli attori svizzeri della ricerca e dell'innovazione (R&I) sono ammessi ai bandi dell'UE ma non ricevono fondi europei (circa 2/3 dei bandi del pacchetto Orizzonte), la Confederazione (SEFRI) può concedere ai partner di progetto elvetici un finanziamento diretto per l'intera durata dei progetti. Si tratta dei sussidi di cui all'articolo 10 dell'ordinanza del 20 gennaio 2021<sup>8</sup> sulle misure per la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'Unione europea nel settore della ricerca e dell'innovazione (OMPRI). Rientrano in questa categoria soprattutto le partecipazioni svizzere a progetti collaborativi (art. 11 *cpv. 4*

<sup>8</sup> RS 420.126

OMPRI) ma anche i progetti individuali, come i Grants del Consiglio europeo della ricerca (ERC) o gli Accelerator Grants del Consiglio europeo dell'innovazione (EIC), che vengono valutati dalla Commissione europea ma non sono disciplinati da un contratto di finanziamento con l'UE a causa dello status di Paese terzo non associato attualmente ricoperto dalla Svizzera (art. 11 cpv. 5 LPRI);

- *progetti e programmi delle istituzioni di promozione della ricerca e di Innosuisse che si ispirano ai bandi del pacchetto Orizzonte 2021–2027 (lett. b):* per gli strumenti del pacchetto Orizzonte interamente preclusi agli attori R&I svizzeri (circa 1/3 dei bandi del pacchetto Orizzonte) la Confederazione può finanziare misure adeguate e il più possibile simili a quelle europee, in particolare presso il Fondo nazionale svizzero (FNS) e Innosuisse. Ne fanno parte ad esempio gli Starting, Consolidator e Advanced Grants del FNS, che sostituiscono gli omonimi bandi dell'ERC, e i Swiss Accelerator Grants di Innosuisse, che sostituiscono gli Accelerator Grants del programma Orizzonte Europa;
- *progetti e programmi di cui all'articolo 29 capoverso 1 lettere a e b LPRI che promuovono la cooperazione internazionale in materia di ricerca e innovazione (lett. c):* queste misure non si ispirano necessariamente agli strumenti e ai bandi del pacchetto Orizzonte 2021–2027, ma possono servire a promuovere lo sviluppo di nuovi programmi bilaterali e multilaterali nonché altre forme di cooperazione internazionale. In relazione alle misure transitorie già in corso si possono citare i nuovi progetti dell'Agenzia spaziale europea (ESA) a partecipazione svizzera finalizzati a ridurre l'impatto dell'esclusione del nostro Paese dai progetti europei nel settore spaziale o le misure specifiche della SEFRI nel campo della meccanica quantistica e del calcolo ad elevate prestazioni;
- *progetti e programmi di cui all'articolo 29 capoverso 1 lettera b<sup>bis</sup> LPRI* che promuovono l'eccellenza della ricerca e dell'innovazione svizzera a livello internazionale (lett. d): vengono concessi sussidi ai centri di ricerca universitari per promuovere un programma svizzero d'eccellenza in materia di ricerca e innovazione. I progetti devono tutelare e accrescere il prestigio dei centri di ricerca elvetici all'estero, essere cofinanziati da questi centri e avere un'impostazione di lungo termine, che vada oltre la durata di validità della presente legge. Inoltre, devono poter competere a livello internazionale e prestarsi ad essere realizzati all'interno di un consorzio composto da diversi Paesi. Questa misura richiede la creazione di una nuova base legale nella LPRI (cfr. commento all'art. 10);
- *i sussidi di cui all'articolo 29 capoverso 1 lettere c–f LPRI (lett. e):* i mezzi del Fondo Orizzonte possono essere utilizzati anche per le misure contenute nella LPRI a sostegno degli attori R&I che partecipano a programmi e organizzazioni internazionali.

Gli importi prelevati dal fondo devono essere impiegati in base a un ordine di priorità. Durante il periodo in cui è in vigore la presente legge le priorità potrebbero cambiare, ma la maggior parte dei prelievi deve essere utilizzata per la promozione competitiva della ricerca. Il compito di istituire l'ordine di priorità e la relativa decisione spettano al dipartimento competente (art. 13 cpv. 2 LSu). La presente legge prevede la possibilità di delegare l'incarico alla SEFRI, la quale prima di

approvare l'ordine di priorità consulta gli organi di ricerca, nella misura in cui sono interessati (*cpv. 3*).

Per la valutazione delle domande il dipartimento competente o la SEFRI si avvale dell'aiuto di esperti. Preferibilmente vengono interpellati gruppi composti da esperti di provenienza internazionale.

#### *Art. 5                    Credito d'impegno*

Per finanziare le misure è necessario contrarre impegni pluriennali. Per questo il Consiglio federale chiede al Parlamento uno o più crediti d'impegno che coprono l'intera durata della legge. Qualora la legge cessasse di essere in vigore prima della fine del 2027 (cfr. commento all'art. 11), da quel momento in poi non possono essere contratti nuovi impegni e i mezzi del fondo possono essere usati esclusivamente per onorare gli impegni già assunti. Le somme non utilizzate fino a quel momento tornano nella disponibilità del bilancio federale.

Il *capoverso 2* stabilisce che l'approvazione, la liberazione e il versamento dei mezzi avvengono secondo l'articolo 37 della legge federale del 14 dicembre 2012<sup>9</sup> sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI). Ciò implica che la decisione sulla ripartizione dei mezzi compete alla SEFRI, responsabile dell'attuazione della LPRI.

#### *Art. 6                    Divieto d'indebitamento*

Il fondo è alimentato con mezzi sufficienti per il finanziamento delle misure menzionate nell'articolo 4. Gli importi per le misure finanziate con il fondo vengono erogati in base allo stato d'avanzamento dei progetti. Poiché in caso di mancata associazione il contributo obbligatorio all'UE messo a preventivo e i mezzi iscritti a preventivo per le misure transitorie dovrebbero confluire nel fondo, è probabile che quest'ultimo disponga della liquidità necessaria per onorare gli impegni assunti.

In virtù della presente legge, non possono essere contratti più impegni di quanti il fondo non riuscirebbe a onorare.

Dal momento che l'approvazione e il finanziamento delle misure possono essere pianificati e gestiti dalla SEFRI non è necessario prevedere la possibilità di costituire riserve. Il fondo non presenta rischi dal punto di vista finanziario e ha una durata limitata (al massimo fino alla fine del 2027). Inoltre, la LSu, applicabile a titolo sussidiario, non permette di costituire riserve in presenza di sovvenzioni. Per questo è importante che i fondi federali vengano impiegati il più rapidamente possibile in maniera conforme al loro scopo, ovvero consolidare la ricerca e l'innovazione.

<sup>9</sup> SR 420.1

*Art. 7 Assunzione di impegni*

Il fondo onora tutti gli impegni assunti per le misure transitorie relative al pacchetto Orizzonte 2021-2027. Per riuscire a onorare questi impegni, nel preventivo e nel piano finanziario i mezzi necessari continueranno a essere iscritti in un credito d'impegno separato.

*Art. 8 Approvazione del consuntivo e piano finanziario*

Affinché l'Assemblea federale sia costantemente informata, il Consiglio federale le sottopone annualmente la contabilità del fondo per approvazione (cpv. 1).

Inoltre, redige un piano finanziario per il fondo e lo sottopone per conoscenza all'Assemblea federale insieme al preventivo della Confederazione. In questo modo si intende garantire che non venga sostenuto un numero di misure eccessivo rispetto ai mezzi a disposizione (cpv. 2).

*Art. 9 Scioglimento del Fondo Orizzonte*

La presente legge è valida fino alla firma di un accordo con l'UE concernente l'intero pacchetto Orizzonte 2021-2027, ma al massimo fino al 31 dicembre 2027. Così facendo si mette in rilievo il vero obiettivo, ovvero la piena associazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte 2021-2027. Conformemente a tale obiettivo, la legge cesserà di essere in vigore entro la fine del 2027. Poiché al momento in cui ciò avverrà il fondo dovrà ancora onorare gli impegni assunti per i progetti e i programmi di cui all'articolo 4 fino alla fine di questi ultimi, il Consiglio federale deve avere la facoltà di decidere in merito allo scioglimento del fondo, che può avvenire soltanto una volta adempiuti tutti gli impegni (cpv. 1).

Dal momento in cui la presente legge non sarà più in vigore (cfr. art. 11) i mezzi del fondo non saranno più utilizzabili, mentre le somme vincolate continueranno a essere versate anche dopo l'abrogazione della legge. Qualora i mezzi del fondo non siano necessari per onorare gli impegni assunti, devono tornare nella disponibilità del bilancio federale. Si tratta di una misura giustificata, tanto più che la totalità degli importi del fondo proviene dal bilancio federale (cpv. 2).

*Art. 10 Modifica di un altro atto normativo*

La presente legge ha lo scopo di definire e disciplinare il Fondo Orizzonte. Tuttavia, al momento manca una base legale per il finanziamento dei progetti e dei programmi per la promozione dell'eccellenza della Svizzera in materia di ricerca e innovazione a livello internazionale (cfr. art. 4 cpv. 2 lett. d della legge sul Fondo Orizzonte), che dovrebbe avvenire tramite il fondo. Dunque, per motivi di uniformità, finché sarà in vigore la legge sul Fondo Orizzonte la legge del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI) è completata come segue:

*Art. 28 cpv. 2 lett. b<sup>bis</sup>*

Una delle conseguenze della mancata associazione ai programmi del pacchetto Orizzonte 2021–2027 (Orizzonte Europa, Euratom, ITER ed Europa digitale) è l'impossibilità per i ricercatori svizzeri di partecipare ai programmi di promozione dell'eccellenza della Commissione europea e del Consiglio europeo dell'innovazione. Per preservare e rendere comunque visibile l'eccellenza della ricerca elvetica, oltre alla partecipazione del nostro Paese a programmi e progetti internazionali di promozione della ricerca e dell'innovazione (art. 28 cpv. 2 lett. b LPRI) la legge deve prevedere la promozione dell'eccellenza della ricerca e dell'innovazione per consentire alla Svizzera di competere nel contesto internazionale.

*Art. 29 cpv. 1 lett. b<sup>bis</sup>*

Come misura compensatoria per la mancata associazione al pacchetto Orizzonte 2021–2027 i centri di ricerca universitari devono elaborare nuovi progetti e programmi in grado di ridurre al minimo i danni per la Svizzera in quanto polo economico, della ricerca e dell'innovazione. Al fine di sviluppare e implementare questi programmi i centri di ricerca universitari devono poter ricevere un supporto finanziario dalla Confederazione. Inoltre, gli istituti beneficiari sono tenuti a fornire prestazioni proprie e a garantire la copertura finanziaria dei programmi sul lungo periodo, vale a dire oltre l'eventuale riassociazione della Svizzera ai programmi di ricerca e innovazione dell'UE. I requisiti per l'eccellenza, il calcolo dei sussidi e la procedura saranno disciplinati dal Consiglio federale a livello di ordinanza.

*Art. 11                    Referendum ed entrata in vigore*

*Capoverso 1:* la legge è dichiarata urgente per consentire di versare mezzi nel fondo il più velocemente possibile. Ciò dovrebbe permettere di limitare i danni della mancata associazione al pacchetto Orizzonte, che gli istituti di ricerca svizzeri stanno già scontando.

*Minoranza (Stark, Germann) in merito all'art. 11 cpv.1*

La minoranza della Commissione è del parere che la dichiarazione d'urgenza della legge non sia giustificata. Grazie alle misure transitorie, complementari e sostitutive della Confederazione, i flussi finanziari verso la ricerca svizzera sarebbero già garantiti. In ogni caso non sarebbero soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 165 Cost. secondo cui possono essere dichiarate urgenti le leggi federali la cui entrata in vigore non possa essere ritardata. Per tale ragione il primo periodo del capoverso 1 va eliminato.

*Capoverso 2:* a partire dal momento in cui sarà associata al pacchetto Orizzonte, la Svizzera verserà nuovamente un contributo obbligatorio all'UE. Di conseguenza, il contributo obbligatorio non sarà più utilizzabile per alimentare il fondo. I ricercatori svizzeri che parteciperanno ai bandi del pacchetto Orizzonte 2021–2027 dopo l'avvenuta associazione riceveranno i rimborsi dei costi di progetto direttamente dalla Commissione europea.

*Fino al momento* dell'associazione, i ricercatori svizzeri potranno partecipare ai bandi del pacchetto Orizzonte solo come candidati di un Paese terzo non associato e non potranno richiedere fondi europei. I bandi vengono pubblicati ogni anno e sono suddivisi per tematiche; ad esempio nel 2024 la Commissione europea pubblicherà nuovamente dei bandi. In seguito, si prenderà diversi mesi per esaminare le domande e nel corso del 2025 firmerà i contratti di promozione per i progetti che hanno ottenuto una valutazione positiva, contratti di durata pluriennale. Non avendo accesso ai fondi europei, a seconda del momento in cui iniziano i loro progetti, nel 2025 o nel 2026 i ricercatori svizzeri si rivolgeranno alla SEFRI per ottenere il finanziamento della loro parte di progetto. Alla luce di queste procedure e di queste scadenze, nella legge è stato previsto un termine di due anni dopo l'associazione per lo stanziamento dei mezzi provenienti dal fondo.

## **5 Ripercussioni**

### **5.1 Ripercussioni per la Confederazione**

Gli importi raccolti per alimentare il fondo vengono stabiliti nel preventivo corrispondente e sono soggetti al freno all'indebitamento. Le spese annuali del fondo, che dispone di una contabilità propria, possono essere gestite in maniera flessibile evitando così un effetto «stop and go» dei finanziamenti a danno dei singoli progetti di ricerca.

Le somme vengono versate mediante due crediti a preventivo, ovvero il credito per i programmi di ricerca dell'UE e il credito per le misure transitorie relative al pacchetto Orizzonte 2021-2027. Il fondo dispone di una contabilità propria; una volta che la legge cesserà di essere in vigore, le risorse finanziarie inutilizzate torneranno nella disponibilità delle casse federali.

### **5.2 Ripercussioni sull'economia**

Sul piano economico la mancata associazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte 2021–2027 ha un impatto significativo: secondo uno studio di BAK Economics AG condotto nel 2020<sup>10</sup>, considerando tutte le spese e le perdite di efficienza previste, da oggi al 2040 il PIL subirà un calo dello 0,7 %. La perdita di efficienza non è immediata ma progressiva (si ipotizza un periodo di 10 anni), in quanto all'inizio gli attori R&I possono approfittare dei contatti già stabiliti in precedenza. Nella simulazione gli esperti sono partiti dal presupposto che, nel momento del cambio di status da Paese associato a Paese terzo non associato, la Svizzera investisse per i programmi di ricerca locali gli stessi fondi destinati ai programmi europei.

<sup>10</sup> BAK Economics AG: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen I auf die Ostschweiz – Eine modellgestützte Analyse, marzo 2020, pag. 48 segg.

### **5.3 Ripercussioni per la società**

Grazie al finanziamento tramite un fondo il settore della ricerca può contare su una maggiore stabilità e su una maggiore sicurezza a livello di pianificazione. In ultima analisi, il fattore decisivo sarà l'importo dei fondi a disposizione.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

Il presente progetto si basa sull'articolo 64 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.).

### **6.2 Forma dell'atto**

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

### **6.3 Freno alle spese**

Ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, l'articolo 10 della legge federale concernente il Fondo per la promozione della cooperazione internazionale e dell'eccellenza in materia di ricerca e innovazione, che introduce una nuova norma per la promozione dell'eccellenza della ricerca e dell'innovazione a livello internazionale (art. 29 cpv. 1 lett. b<sup>bis</sup> LPRI), richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera poiché la norma potrebbe implicare nuove sovvenzioni ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

### **6.4 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale**

In virtù dell'articolo 64 della Costituzione federale la promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione è un compito della Confederazione. Poiché la legge si basa su questa disposizione costituzionale, l'attuale ripartizione delle competenze non subisce modifiche.

### **6.5 Conformità alla legge sui sussidi**

Il progetto modifica le disposizioni attualmente in vigore per quanto concerne le sovvenzioni nella cooperazione internazionale in materia di ricerca e innovazione.

Vengono perciò riportate le seguenti osservazioni sul rispetto dei principi della legge sui sussidi.

Le sovvenzioni mantengono la loro legittimazione in virtù dell'interesse della Confederazione al proseguimento della cooperazione internazionale nel campo della ricerca e dell'innovazione, che consente di creare valore aggiunto per la Svizzera e di preservare il grande prestigio di cui gode il nostro Paese a livello internazionale. Del resto, i Cantoni non possono far fronte a questi compiti da soli né adempiere il mandato in modo più semplice, razionale ed efficiente senza un aiuto finanziario federale, dato che le altre possibilità di finanziamento sono insufficienti. Il principio di sussidiarietà rispetto ad altre fonti di finanziamento viene inoltre rispettato, ad esempio concedendo sussidi soltanto a progetti o programmi che con ogni probabilità non potrebbero essere realizzati senza il contributo federale.

Il progetto rispetta inoltre i principi dell'impostazione degli aiuti finanziari. In particolare, di norma il beneficiario deve fornire una prestazione propria e dimostrare di aver profuso tutti gli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere da lui e aver sfruttato altre possibilità di finanziamento. I principi saranno approfonditi quando si procederà all'impostazione dettagliata di eventuali nuovi strumenti a livello di ordinanza sulla promozione della ricerca e dell'innovazione.

La gestione materiale del sovvenzionamento è garantita in particolare per il tramite delle direttive per la rendicontazione e il controlling definite nel quadro di apposite decisioni o convenzioni sulle prestazioni.

## **6.6 Delega di competenze legislative**

La norma di delega contenuta nell'articolo 29 capoverso 2 LPRI prevede anche che vengano definiti i dettagli della misura di promozione dell'eccellenza in materia di ricerca e innovazione. In conformità con la LSu il compito di definire un ordine di priorità è delegato al Dipartimento, il quale può delegarlo a sua volta alla SEFRI.

