

1.2.3 Le altre azioni di sostegno

1.2.3.1. I progetti promozionali

Il Ministero per le Politiche Agricole svolge, unitamente alle funzioni relative alle opere della cessata gestione separata dell'Agenzia e dei progetti speciali, anche quelle attinenti ai finanziamenti per la promozione dei progetti in alcuni comparti del settore agricolo, avvalendosi per entrambe delle funzioni del Commissario ad acta.

Alla data del 31 dicembre 1993 risultavano ammessi alle agevolazioni circa 38.000 progetti con un impegno finanziario di 2.516 miliardi, di cui 1.791 miliardi erogati, e con un debito residuo a carico dell'Amministrazione di 725 miliardi.

Al 31 dicembre 1996 risulta che il Commissario ha erogato solo 61,6 miliardi e ciò fa temere che la chiusura delle operazioni potrà richiedere tempi non brevi a causa del gran numero dei progetti e delle problematiche emerse nel corso del triennio.

1.2.3.2. L'occupazione giovanile

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale è tenuto a provvedere alla concessione e alla erogazione dei contributi previsti dall'art. 3 della legge n. 113 del 1986 a favore delle imprese che, avendo assunto entro il 31 dicembre 1988 lavoratori per mezzo del contratto di formazione e di lavoro, avevano presentato la relativa richiesta di contributo.

Alla fine dell'intervento straordinario risulta che sono stati riconosciuti ammissibili al contributo domande per 164 miliardi, di cui 139 miliardi erogati; sono in giacenza circa 2500 domande. Tali elementi evidenziano che lo stanziamento previsto dalle legge, pari a 622 miliardi, è stato solo parzialmente

utilizzato anche considerando l'ipotesi di un contributo al di sopra del livello medio (circa 32 milioni) riconoscibile alla domande ancora da istruire, e che l'Agenzia ha accantonato un gran numero di richieste per ragioni che probabilmente possono farsi risalire alla progressiva riduzione dell'attività riscontrabile negli ultimi anni.

A distanza di tre anni dal subentro delle competenze, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ha svolto una attività contrassegnata da estrema prudenza nelle operazioni per la concessione dei contributi, a causa soprattutto della difficoltà di individuazione e di organizzazione delle unità preposte allo svolgimento dei compiti assegnati dalla normativa. Sostanzialmente l'attività può considerarsi avviata dal momento di tale individuazione (giugno 1995) con l'assunzione di impegni e liquidazione di somme alle imprese per un totale rispettivamente di 21,8 miliardi e di 10,7 miliardi che si avvicina gradualmente al residuo di 25 miliardi da pagare rispetto ai provvedimenti di concessione emessi dall'Agenzia.

Resta da risolvere il problema delle 2500 domande ancora in attesa di istruttoria, per le quali occorre stabilire modalità e mezzi finanziari per l'ammissibilità al contributo. I tempi di chiusura delle operazioni saranno pertanto destinati a prolungarsi nei prossimi anni.

1.2.4. Le partecipazioni ed i conferimenti

Le partecipazioni finanziarie dell'ex Agenzia negli Istituti di credito speciale (ISVEIMER, IRFIS e CIS) e negli Enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno (FINAM, INSUD, FIME, ITALTRADE) sono state trasferite al Ministero del Tesoro, il quale ha il compito di definire un razionale riassetto degli Istituti, ottenibile anche attraverso fusioni e incorporazioni, e di ricercare le soluzioni più idonee per la privatizzazione o la liquidazione delle attività degli

Enti. Gli altri Istituti IPI (ex IASM) e FORMEZ, aventi una attività sostanzialmente di ausilio all'azione della Pubblica Amministrazione, sono stati posti rispettivamente sotto la vigilanza del Ministero dell'Industria e del Bilancio. In forza di un'apposita norma è stata istituita alla fine del 1993 una nuova società SOGESID, operante nel settore idrico, le cui azioni sono interamente detenute dal Ministero del Tesoro.

Per quanto concerne gli Istituti di credito speciale, fatta eccezione per l'ISVEIMER, la gestione delle partecipazioni non ha comportato modifiche di rilievo nell'assetto societario.

La partecipazione nella SOGESID risulta invece abbastanza dinamica, in relazione alla definizione di un'adeguata struttura patrimoniale per l'avvio delle attività, da dimensionare rispetto al volume delle risorse necessarie per finanziare i programmi pluriennali. L'ingresso di nuovi soci ed il ricorso al mercato per il reperimento delle risorse, previsti nella legge istitutiva, non appaiono ancora realizzabili essendo pressante l'esigenza di un avviamento della società basato sulle risorse pubbliche derivanti dall'utilizzo delle disponibilità del Fondo di cui all'art. 19 del D. L.vo n. 96 del 1993. La caratterizzazione esclusivamente pubblica della società dovrebbe progressivamente ridursi anche allo scopo di rendere agevole la fissazione della soglia di redditività della società nello svolgimento di funzioni specifiche assegnate nel settore idrico.

Tra gli Enti di promozione restano valide le prospettive di redditività e di collocazione sul mercato della società INSUD avente un ruolo importante da svolgere per lo sviluppo del Mezzogiorno, anche se il ritardo nei tempi del riassetto fa emergere un fabbisogno finanziario che, allo stato attuale, può essere coperto solo dalle risorse del Fondo soprarichiamato.

Le attività dell'ex IASM, ora IPI, e del FORMEZ, opportunamente ridefinite in sede legislativa, fanno capo ai Ministeri vigilanti i quali approvano annualmente i programmi proponendo al CIPE la relativa copertura finanziaria.

La duplice valutazione dovrebbe servire a minimizzare i costi di interventi che risultano complementari all'azione pubblica nelle aree depresse.

La stima delle risorse pubbliche necessarie per il finanziamento nel periodo 1994-98 delle società SOGESID, INSUD e degli Enti IPI e FORMEZ indica un fabbisogno complessivo di circa 700 miliardi da coprire con l'utilizzo della disponibilità del Fondo di cui all'art. 19 del D. L.vo n. 96 del 1993. Nel triennio 1994-96 sono stati assegnati dal CIPE 508 miliardi, di cui poco più di un terzo risulta erogato alle società.

1.3. LE ATTIVITA' DI RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

Al Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e tecnologica competono le funzioni riguardanti i progetti e i centri di ricerca facenti parte dei contratti di programma, i programmi e progetti di ricerca che realizzano le intese di programma siglate con l'ENEA e il CNR, il potenziamento della rete consortile e delle strutture edilizie delle Università Meridionali, l'intesa in materia di parchi scientifici e tecnologici, gli altri progetti compresi nell'azione organica n. 2 (*"sostegno all'innovazione"*) relativi alla ricerca, ai progetti pilota e alla formazione.

L'esercizio di tali funzioni ha richiesto preventivamente una serie di disposizioni volte ad agevolare l'avvio dell'intervento ordinario. L'apertura di

credito a favore di funzionari delegati, l'istituzione di un Comitato Tecnico Scientifico, la possibilità di avvalersi dei servizi degli Enti di ricerca, la soppressione dei vincoli di destinazione al Mezzogiorno delle somme disponibili a livello nazionale in materia di ricerca, l'attribuzione al Commissario ad acta di determinate materie hanno rappresentato le misure di maggior rilievo previste dal legislatore.

1.3.1. Le caratteristiche dell'attività

La natura e l'ampiezza delle materie trasferite, così come le procedure previste per l'avvio dell'intervento ordinario, caratterizzano l'attività del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica in maniera diversa da quello previsto per le altre Amministrazioni.

Lo svolgimento delle attività si riferisce soprattutto ad una vasta gamma di interventi posti in atto principalmente con la definizione di programmi diretti a diffondere nella misura massima possibile la ricerca nel sistema economico meridionale. Gli obiettivi dei progetti, la natura delle tematiche, le procedure di attuazione, i rapporti tra i soggetti partecipanti ai progetti compongono pertanto un aggregato di attività che deve essere attentamente esaminato nelle sue diverse componenti sia per la complessità della materia sia per gli effetti che sulla stessa ha avuto il mutamento del quadro istituzionale.

In secondo luogo, la massa eterogenea delle iniziative nel campo della ricerca non viene tenuta separata dall'attività normale dell'Amministrazione,

come normalmente avviene nelle altre Amministrazioni, ma viene immessa nelle competenze istituzionali del Ministero sia perché gran parte delle iniziative più rilevanti, pur se approvate entro l'ambito di un programma generale, richiedono ulteriori valutazioni, sia perché lo stesso legislatore ai fini dell'assolvimento delle funzioni rimanda agli indirizzi del programma pluriennale della ricerca e all'utilizzo degli strumenti previsti dalla legislazione vigente. Al riguardo va rilevato che i tempi di attuazione dei progetti hanno registrato, in linea di massima, forti ritardi e ciò ha comportato sovente l'apertura di una nuova istruttoria delle iniziative.

Infine è da segnalare che l'esigenza di un riordino delle funzioni affidate all'Amministrazione e di una attivazione degli strumenti di promozione della ricerca delle aree depresse ha sollecitato la continuazione delle attività nelle materie trasferite secondo gli indirizzi e i criteri contenuti nelle deliberazioni adottate dal CIPE a fine dicembre 1995.

1.3.2. Gli impegni pregressi

Al 31 dicembre 1993 il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica aveva preso in carico obbligazioni riferentisi a 317 progetti, di cui la parte preponderante era costituita dalle iniziative incluse nell'azione organica n. 2 (*"sostegno alla innovazione"*) e la restante dai progetti relativi alle intese di programma e dal Programma Nazionale di Ricerca Aerospaziale (CIRA).

L'insieme dei progetti risultava contabilizzato presso l'Agenzia per impegni di 4.338 miliardi ed una corrispondente erogazione di 2.138 miliardi e quindi con un residuo da pagare per 2.200 miliardi. Nello stesso tempo risultavano programmate iniziative per la cui attuazione erano stati previsti oneri a carico dello Stato per 678 miliardi che, aggiunti agli impegni contabili, facevano ascendere l'ammontare complessivo degli impegni a 5.016 miliardi ed i pagamenti ancora da effettuare a 2.878 miliardi.

Nelle iniziative incluse nell'azione organica figurava l'ampia varietà di interventi, soprarichiamati, progetti ex legge Progetto speciale 35 "*Ricerca Scientifica*", attività di completamento dello stesso progetto, progetti di ricerca, progetti di formazione, che complessivamente incidevano per circa tre quarti dell'impegno globale.

Per quanto riguarda le intese di programma con il CNR e l'ENEA, siglate rispettivamente nel 1988 e nel 1990 ai fini dell'accelerazione dei programmi di ricerca nel Mezzogiorno, l'impegno globale previsto di 889 miliardi a carico delle risorse dell'intervento straordinario risultava contabilizzato per 504 miliardi di cui solo 63 miliardi erogati dall'Agenzia. Evidente il ritardo nell'attuazione dei programmi imputabile in gran parte alla carenza delle risorse finanziarie che ha frenato la realizzazione dei piani progettuali.

Quanto al progetto CIRA, anche per questo intervento di natura prettamente finanziaria, le erogazioni si collocavano ad un livello nettamente inferiore agli impegni assunti per 565 miliardi con un trasferimento all'Amministrazione di somme da pagare pari a 443 miliardi.

1.3.3. L'attività nel triennio 1994-'96

L'attività del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica ha nel triennio 1994-'96 seguito le anzidette linee di merito alle caratteristiche degli interventi dell'Amministrazione. La compenetrazione delle materie nell'alveo delle attività normali, l'esigenza di un riesame dei progetti in ritardo assunto dal Comitato Tecnico e Scientifico nella fase istruttoria hanno contraddistinto l'attività riguardo a materie e a strumenti che, definiti sotto diversi profili, possono essere annoverati nella tipologia degli strumenti per la ricerca scientifica e tecnologica nelle aree depresse.

L'analisi dei progetti inclusi nell'azione organica ha condotto allo svolgimento delle operazioni necessarie per la chiusura delle pratiche e per il finanziamento di quelle in corso; l'implementazione delle intese di programma è stata riavviata anche se tuttora permangono sensibili ritardi nell'attuazione del piano progettuale; la messa a disposizione delle risorse per il finanziamento del CIRA è stata eseguita secondo le indicazioni degli appositi organi.

Dal punto di vista finanziario, l'erogazione della somma di 726 miliardi nel corso del triennio ha comportato, nell'ipotesi di una invarianza dell'ammontare determinato al 31 dicembre 1993, un residuo onere a carico dell'Amministrazione di 2.152 miliardi, il che equivale a dire che nel giro di tre anni l'impegno contabile è stato soddisfatto per circa il 25%.

1.3.4. I nuovi interventi

L'estensione degli interventi alle aree depresse del territorio nazionale e quindi l'apertura ad una nuova disciplina delle forme di incentivazione della ricerca è stata definita a fine 1995 con le deliberazioni del CIPE in ordine alla regolamentazione degli interventi e alla concessione delle agevolazioni ai progetti e ai centri di ricerca.

La regolamentazione prende in considerazione i Piani per il potenziamento delle reti di ricerca scientifica e tecnologica, quelli per il rafforzamento delle strutture edilizie universitarie, i contratti di programma relativi ai progetti e ai centri di ricerca e le intese di programma definendo obiettivi, strumenti e procedure degli interventi.

In particolare, i Piani per le reti di ricerca concernono una pluralità di iniziative dirette alla promozione della ricerca sul territorio assumibili tramite l'utilizzo della tipologia di intervento offerta dalla rete consortile, dai parchi scientifici e tecnologici, dai progetti pilota, dai progetti di formazione, dai progetti di ricerca.

I Piani per le strutture edilizie universitarie riguardano l'insieme delle iniziative finalizzate allo sviluppo, anche qualitativo, dei servizi nei settori della didattica e della ricerca negli Atenei.

I contratti di programma, derivanti dalla separazione delle attività di ricerca dapprima rientranti nella contrattazione programmata con i grandi gruppi, concernono i progetti e i centri di ricerca sinergicamente integrati in un piano progettuale.

Le intese di programma consistono nel complesso delle iniziative atte a risolvere problematiche di aree e settori rilevanti attraverso il conseguimento di obiettivi infrastrutturali, tecnologici e formativi.

L'iter procedimentale prevede un percorso interno all'Amministrazione che dall'acquisizione della proposta conduce via via all'elaborazione di un Piano, all'approvazione del CIPE, alla formulazione di un programma operativo e alla fase gestionale. Modalità e tempi del procedimento sono stabiliti nella deliberazione del CIPE, la quale demanda al Ministro dell'Università e della Ricerca la specificazione di talune modalità per l'accesso alle singole fasi.

Il livello dei contributi è commisurato all'intensità massima consentita in sede comunitaria, mentre le spese ammissibili possono riferirsi all'anno antecedente alla presentazione della proposta. Le somme disponibili per la concessione dei contributi sono determinate annualmente dal CIPE sulla base degli stanziamenti di bilancio e delle risorse comunitarie.

Per i progetti e i centri di ricerca che esulano dalle iniziative incluse nei contratti di programma si applica il sistema previsto nella deliberazione del CIPE che segue, con gli opportuni adattamenti alla materia in questione, l'impostazione del sistema valevole per le agevolazioni al settore industriale.

I progetti di ricerca sono distinti in progetti per la ricerca industriale di base e per la ricerca applicata con una preferenza delle agevolazioni, espresse in equivalente sovvenzione lorda, ai progetti di ricerca di base quantificabile in una maggiorazione di 25 e 15 punti percentuali a seconda delle aree territoriali.

1.3.5. L'attività ordinaria

La devoluzione al Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica delle competenze in materia di ricerca ha reso possibile una visione unitaria del quadro complessivo delle attività intraprese a favore delle aree depresse.

Le risorse del Fondo di ricerca, pari a 2.229 miliardi nel triennio 1994-'96, hanno alimentato nello stesso periodo investimenti per circa 4.280 miliardi nel settore della ricerca, dell'industria e della formazione professionale, dei progetti europei, dei progetti nazionali di ricerca e nel comparto parchi scientifici e tecnologici.

Le risorse pubbliche destinate al Mezzogiorno hanno mediamente registrato nel periodo una quota del 15 per cento, con un'ampia variabilità data da valori minimi per i progetti di ricerca "a domanda", influenzati dalla relativa debolezza dell'apparato industriale nell'area meridionale e ancor più della ridotta attività della ricerca nel settore industriale, e da valori più elevati per gli interventi di maggior rilievo.

In valori assoluti, le erogazioni del Fondo ricerca applicata effettuate nel triennio 1994-'96 a favore dell'area meridionale sono ammontate complessivamente a 347 miliardi, poco più di 110 miliardi all'anno, un valore che indica come sia ancora modesto il livello di spesa della ricerca nel Mezzogiorno.

Se si considera il volume di investimenti in ricerca, previsti nel programma comunitario multiregionale diretto alla realizzazione di iniziative nel campo della ricerca pubblica, dello sviluppo tecnologico e dell'alta formazione, si ottiene un volume medio annuale di investimento di circa 230 miliardi.

Uno specifico impulso nell'attività di ricerca scientifica e tecnologica è stata data con l'assegnazione nel 1996 di una somma di 500 miliardi, ricavabili dai mutui ai sensi della legge n. 341/95, la quale ha alimentato n. 780 richieste per un volume di investimenti estremamente elevato, pari a 9.760 miliardi.

Per quanto concerne l'edilizia universitaria, le somme disponibili nel 1995-'96, pari complessivamente a 776 miliardi, sono state attribuite alle aree depresse per un valore di 291 miliardi, mentre per il Piano di sviluppo dell'Università del periodo 1994-'96, divenuto operativo solo nel 1996, la quota riservata alle aree depresse è di 34 miliardi su un importo assegnato di 113 miliardi.

2. LE AREE DEPRESSE

2.1. Gli obiettivi della politica regionale e definizione delle aree depresse

La crescente influenza delle politiche regionali adottate a livello comunitario e, soprattutto, le possibilità offerte allo Stato italiano di beneficiare di consistenti volumi di mezzi finanziari hanno sollecitato, venuto meno l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la formulazione di una politica regionale avente come obiettivo generale lo sviluppo dell'insieme delle aree economiche più deboli del sistema economico nazionale.

Alla finalità precipua dell'intervento straordinario, la nuova politica aggiunge altri obiettivi che, pur tendenzialmente rivolti al riequilibrio economico, tendono di fatto a favorire la ripresa di meccanismi di sviluppo rimasti bloccati in conseguenza delle evoluzioni del sistema produttivo.

L'aggancio con le politiche regionali dell'Unione Europea diventa pertanto obbligatorio e l'intervento pubblico, che può giovare della copertura finanziaria stabilita a livello comunitario, si espande sul territorio nazionale puntando sulle aree che presentano situazioni economiche a minore intensità di sviluppo.

L'obiettivo generale del superamento degli squilibri economico-sociali che impediscono a determinate aree il decollo o il recupero di normali livelli di sviluppo può desumersi, data la stretta relazione tra politica comunitaria e nazionale, dalle finalità strutturali dei Fondi comunitari relative alla promozione

dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo (obiettivo n. 1), alla riconversione delle regioni, delle regioni frontaliere o parti di regioni gravemente colpite dal declino industriale (obiettivo n. 2), alla promozione dello sviluppo rurale tramite lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle stesse (obiettivo 5b).

Quanto agli strumenti attivabili per il conseguimento degli obiettivi della politica regionale valgono, a livello comunitario, regole che definiscono la compatibilità del regime di aiuti con il mercato comune sulla base di finalità alquanto diverse da quelle della politica regionale della stessa Unione Europea e che si riferiscono, in particolare, alla promozione delle regioni caratterizzate da un tenore di vita anormalmente basso oppure da una grave forma di sottoccupazione (art. 92, paragrafo 3, lettera a) e allo sviluppo di talune regioni economiche a patto che gli aiuti non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse (art. 93, paragrafo 3, lettera c).

L'ambito territoriale delle aree depresse deriva da un complesso di indicatori di sottosviluppo presi in considerazione per la rilevazione delle aree ammissibili ai Fondi strutturali e, distintamente, agli aiuti nazionali. I criteri delle rilevazioni non sono del tutto identici e ciò comporta un'estensione territoriale parzialmente diversa nelle due rilevazioni.

La diversa impostazione metodologica utilizzata in sede comunitaria dimostra come sia problematica l'individuazione delle aree. La capacità segnaletica degli indicatori delle aree depresse può essere infatti posta in discussione sotto diversi profili che toccano la significatività degli elementi

statistici a livello locale, la misurazione dello stato di arretratezza in rapporto ai limiti temporali e alle condizioni economiche delle aree viciniori, in grado di arbitrarietà insito nella scelta degli indicatori.

I risultati ottenuti nel corso dei negoziati portano ad una configurazione dell'ambito territoriale delle aree depresse comprendente una popolazione residente di circa 32 milioni di abitanti, pari al 56% della popolazione complessiva, di cui 20,5 milioni nel Mezzogiorno (36%) e 11,5 milioni nel resto del Paese (20%).

In applicazione della modulazione delle agevolazioni secondo il grado di sviluppo economico, l'ambito territoriale delle aree depresse risulta praticamente suddiviso in quattro fasce: le fasce A e B del territorio meridionale, l'intermedia dell'Abruzzo e del Molise e quella del Centro-Nord, con un'intensità delle agevolazioni che dal 50%, in termini di equivalente sovvenzione netto (ESN), per la grande impresa dell'area meridionale passa al valore del 10% per la stessa impresa localizzata nel Centro-Nord.

Va rilevato, al riguardo, che il livello dell'intensità massima per le iniziative promuovibili nelle due fasce del Mezzogiorno risulta, rispetto al precedente livello di agevolazione, ridotta mediamente di circa 10 punti percentuali, quello per la fascia intermedia registra una marcata riduzione di circa 30 punti, mentre nella fascia del Centro-Nord il nuovo livello di agevolazione viene stabilito tra il 10 e il 20% a seconda della dimensione dell'impresa.

Il minore livello di agevolazione nell'area meridionale, unitamente alla estensione delle incentivazioni alle zone del Centro-Nord, pone il rilievo la questione se il riconoscimento di maggiori agevolazioni, sia pure consistenti, sia sufficiente a conseguire l'obiettivo del superamento del divario strutturale esistente fra le due zone del Paese, vale a dire se il problema meridionale possa essere affrontato solo in termini differenziali quantitativi dell'intervento.

La modulazione delle agevolazioni secondo la dimensione dell'impresa porta alla fissazione di più alti livelli di intensità a favore di piccole e medie, definite sulla base di una specificazione di alcuni elementi caratteristici dell'impresa, con differenziali del livello di intensità, rispetto alla grande impresa, di 15 punti percentuali in ESL nell'area meridionale e di 5 punti ESN nel Centro-Nord. Inoltre, le stesse imprese possono anche contare sulla riserva di una quota di mezzi finanziari, non inferiore al 50% della somma annuale disponibile per le agevolazioni, stabilita al fine di garantire un livello minimo di salvaguardia delle posizioni nella selezione delle iniziative da finanziare. Questi elementi inducono a ritenere che il sistema sia orientato ad accordare una sostanziale preferenza alle piccole e medie imprese in considerazione, soprattutto, della riserva che, fissando il livello minimo delle risorse, può rappresentare la base per una attribuzione delle risorse in misura elevata in ragione della validità delle iniziative concorrenti nella graduatoria.