

conferma di ciò, il Ministero dell'Università e della Ricerca ha adottato una procedura semplificata per le PMI, che ha avuto come effetto lo sblocco del Fondo e un aumento delle richieste che sono passate da 1325 miliardi nel 1995 a 3000 miliardi nel 1996. Il livello di impegno del FRA per le PMI è quindi passato dal 15,9% del 1995 al 25% del 1996. E' evidente che l'avvio di meccanismi di semplificazione delle procedure e di certezza dei tempi, rispondendo a quelle che sono le reali esigenze dell'industria tendono ad innescare meccanismi 'virtuosi' di promozione della ricerca.

Il FIT, a differenza del FRA, è gestito dal Ministero dell'Industria senza il tramite di un intermediario finanziario. Mentre il FRA è rivolto alla ricerca di nuovi prodotti, metodologie, processi, ecc., il FIT è maggiormente orientato alle applicazioni dei risultati della ricerca tramite la progettazione, sperimentazione, sviluppo e preindustrializzazione finalizzati ad apportare rilevanti avanzamenti tecnologici sia nell'ambito di nuovi prodotti e processi sia per il miglioramento di prodotti e processi esistenti. Fino al 31.12.1996 sono stati approvati 3249 programmi di cui 1961 realizzati da piccole e medie imprese, gli impegni complessivamente assunti ammontano a 8398 Miliardi e di questi 2151 Miliardi sono riferiti a programmi di piccole e medie imprese. Sono stati erogati finanziamenti per 6012 Miliardi e sono tuttora giacenti per l'istruttoria e l'approvazione oltre 800 programmi per complessivi 2400 Miliardi. Il Ministero dell'Industria ha allo studio un'organica riforma del FIT, preordinata alla riduzione a 6 mesi dei tempi istruttori, alla standardizzazione del procedimento di concessione ed erogazione delle agevolazioni, introducendo procedure semplificate per le iniziative di minore dimensione e facendo ricorso in regime di convenzione a società ed enti specializzati per lo svolgimento di attività istruttorie di natura tecnica.

In tale contesto andranno ricercati momenti procedurali comuni nella riconsiderazione degli scopi ora assegnati al FIT e al FRA, nell'ambito di una sostanziale unificazione delle modalità di azione dei due strumenti di intervento.

Gli strumenti negoziali per nuove forme di sostegno

Se vengono presi in esame i singoli fattori che determinano la crescita economica e sociale di una regione, la realtà meridionale allo stato attuale esprime alcuni aspetti contraddittori. Siamo in presenza di un'articolazione sociale variegata nel cui interno si avvertono le istanze di quelle forze produttive con capacità d'impresa e saperi locali non ben valorizzati, che si sono andati diffondendo anche grazie alle politiche d'intervento straordinario. Se gli indicatori qualitativi presentano un quadro sociale ricco di sinergie, i dati quantitativi segnalano, nel Mezzogiorno, tra il '94 ed il '96:

- una perdita del ritmo di sviluppo (un aumento in media dello 0,7 % nel Sud a fronte del 2,3 % delle zone del Centro Nord)
- un decremento dei consumi delle famiglie (pari all'1% nel Sud mentre nelle aree del Centro-Nord si avverte un incremento dell'1,5%)

- una contrazione dell'occupazione nel Sud di 133 mila unità lavorative in contrapposizione ad un guadagno di 116 mila unità nel Centro-Nord.

Per ridurre il divario esistente tra le regioni del Nord e quelle del Sud e dare avvio ad un progetto di riequilibrio territoriale che non utilizzi i tradizionali strumenti dei finanziamenti a pioggia si è cercato di raccordare i bisogni delle forze vive della società meridionale (lavoro, saperi e impresa) con quelle della ricerca per realizzare una politica specifica del trasferimento tecnologico. Tali modalità di intervento hanno sollecitato l'interesse di operatori economici, rappresentanze sindacali e amministratori locali e hanno altresì avviato un processo di redistribuzione e trasferimento di compiti tra amministrazioni centrali e amministrazioni regionali e locali peraltro recepito dalle leggi "Bassanini" 59 e 127 del 1997, i cui effetti saranno positivi anche nel quadro di attività quali la Ricerca, la Formazione e la Tutela dell'ambiente e del patrimonio, da sempre sostenute dal Governo centrale, come attività deputate alla costruzione di un quadro favorevole allo sviluppo economico e sociale. Per favorire la sinergia tra soggetti pubblici e privati si è voluto dare avvio a nuove forme di negoziazione programmata in modo da avviare attività coordinate su di una specifica area e per le quali occorrono interventi diversi per competenza e metodo che richiedono la presenza massiccia di attività di ricerca, di formazione e di riqualificazione tecnologica.

- L'intesa istituzionale di programma attuabile attraverso l'accordo di programma (art. 2 comma 203 della Legge n. 662/96) per la definizione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune in una singola area compatibili con il quadro della programmazione nazionale da definirsi attraverso l'intervento del Governo e la Giunta Regionale o provincia autonoma in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista;
- Il patto territoriale caratterizzato da obiettivi finalizzati allo sviluppo ed alla crescita territoriale compatibili con l'equilibrio ambientale nei settori dell'industria, agroindustria, servizi, turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale è un accordo raggiunto tra i seguenti soggetti sociali: rappresentanze di imprenditori e lavoratori, soggetti privati, Regione o provincia autonoma, banche, consorzi di garanzia fidi, consorzi di sviluppo industriale. Sono previste specifiche risorse destinate dal CIPE per singole aree depresse;
- Il contratto d'area strumento operativo per creare un ambiente economico favorevole per nuove iniziative imprenditoriali nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo in un quadro di massima flessibilità amministrativa ed in condizioni di accesso al credito particolarmente vantaggiose;
- Il contratto di programma stipulato tra l'amministrazione ed una grande impresa o eventuali consorzi di piccole imprese nel quale vengono stabilite determinate agevolazioni concesse dalla parte pubblica a fronte di alcuni interventi grandi programmi di investimento nel mezzogiorno ritenuti particolarmente significativi.

I nuovi strumenti fiscali per un sostegno automatico

Per accelerare l'innovazione industriale ed accrescere la competitività del sistema delle imprese con l'uso di strumenti in grado di operare in tempi brevi, si sono considerati di particolare interesse meccanismi automatici di natura fiscale, rispetto a quelli di natura discrezionale o programmatica, come previsti dalla legge 46/82. Lo strumento fiscale rappresenta infatti un tipo di incentivo alla R&S automatico e "neutrale", aderente alle esigenze di rapidità, flessibilità e certezza proprie del sistema produttivo. La scelta di campo degli obiettivi è lasciata infatti liberamente al soggetto impresa ed è totalmente 'pilotata' dal mercato e dalla sua evoluzione.

Proprio per queste caratteristiche, lo strumento fiscale interviene di preferenza a stimolare l'innovazione di tipo incrementale-diffusivo orientata al continuo sostegno della competitività del prodotto -spesso unico obiettivo della ricerca industriale nelle PMI - ma largamente presente e fondamentale nell'attività delle grandi imprese. L'attivazione di tale strumento consente inoltre di qualificare gli altri strumenti di tipo discrezionale, come quelli previsti dalla legge 46/82, riservandone l'utilizzazione per obiettivi scientifici tecnologici di reale portata innovativa sul piano industriale.

Infine, per quanto riguarda l'impatto finanziario, è opportuno tener conto del fatto che l'intervento fiscale contiene in sé un meccanismo di 'ritorno' parziale della spesa pubblica, compensando la diminuzione iniziale del gettito con l'incremento, nel medio termine, della redditività dell'impresa e, quindi, delle entrate fiscali.

Nei paesi dove i meccanismi di incentivi fiscali automatici per la ricerca sono stati applicati, come in Germania o in Francia, hanno dato esito positivo.

Da come si sono diffusi in varie forme nei principali paesi occidentali, gli strumenti di natura fiscale prevedono di utilizzare meccanismi di sgravio (credito d'imposta), sulla base dei consuntivi dei costi in R&S relativi all'anno precedente.

I costi riconosciuti sono non solo quelli sostenuti per la ricerca di base e applicata, ma anche quelli sostenuti per lo "sviluppo sperimentale" finalizzato a perfezionare materiali, completare processi o innovare prodotti, favorendo così una innovazione di tipo incrementale, orientata al sostegno della competitività tecnologica.

E' possibile avere diversi modi attuativi per questo strumento, con graduazione diversificata per fasce d'impresa caratterizzate in base ai parametri comunitari:

- a) credito d'imposta, pari ad una percentuale, variabile secondo le dimensioni dell'impresa, da applicare alle spese di R&S sostenute nell'esercizio
- b) incremento anno su anno della spesa in R&S come credito d'imposta, strutturato a somiglianza del "Credit d'impôt" francese, pari ad una percentuale, variabile secondo le dimensioni dell'impresa, applicata all'incremento della spesa in R&S sostenuta nell'esercizio, rispetto alla media della spesa dell'ultimo triennio.
- c) defiscalizzazione delle spese in ricerca sostenute dalle imprese direttamente presso università e centri pubblici di ricerca, con il risultato aggiuntivo di incentivare il cofinanziamento privato della ricerca pubblica.

L'esigenza di meccanismi di agevolazione fiscale automatici e strutturali sono un requisito irrinunciabile soprattutto per le PMI dove la libera e responsabile capacità di accesso e l'appetibilità rispetto ad altre forme di incentivo, ne fanno un forte stimolo per l'avvio di attività di ricerca e innovazione. I provvedimenti di natura fiscale potrebbero costituire un potente amplificatore dell'impegno del sistema industriale nello sviluppo tecnologico. Contribuirebbero inoltre a qualificare il ruolo del ricercatore, ad accrescerne il numero ed a stimolare l'azienda ad interagire con la ricerca pubblica: il meccanismo che premia gli incrementi di spesa in R&S, spingerebbe, quando opportunamente utilizzato, a modulare le spese di ricerca di anno in anno, in funzione delle esigenze dei programmi.

Quella del credito automatico d'imposta per spese di Ricerca è tuttavia una modalità agevolativa che presenta aspetti di applicazione e soprattutto di stima dei costi alquanto complessi. Un primo passo verso l'adozione della leva fiscale come strumento a supporto della ricerca sarà sperimentato sulla base della Legge 140/1997 (art. 13). Il provvedimento dovrebbe agevolare le spese di ricerca sostenute nell'esercizio precedente la presentazione della domanda e imputate al conto economico sulla base delle norme fiscali vigenti. La misura dell'aiuto, viste le finalità della norma, sarà fissata entro limiti più contenuti rispetto a quelli previsti dall'Unione Europea. Al fine di incentivare la propensione delle imprese a investire in attività di ricerca, una parte delle agevolazioni sarà altresì commisurata all'incremento delle spese sostenute rispetto agli esercizi precedenti. La natura automatica delle agevolazioni, subordinata alla sola verifica delle risorse disponibili da parte dell'amministrazione, consentirà alle imprese di fruire dell'agevolazione in tempi sufficientemente rapidi per il pagamento delle imposte che affluiscono sul conto fiscale.

A tale provvedimento ne seguiranno comunque altri e di differente natura, permanenti e strutturali, relativi ad esempio alla defiscalizzazione delle spese per l'assunzione di ricercatori o per commesse di ricerca a università ed enti.

GESTIONE, VALORIZZAZIONE DEL PERSONALE, MECCANISMI DI MOBILITÀ

La riforma del sistema della ricerca non può dirsi completa se non interviene anche sulle norme e sulle procedure che regolano la gestione delle risorse umane, con particolare riferimento ai ricercatori e ai tecnologi, fin dal loro primo impiego e dalla loro formazione professionale.

Il lavoro di équipe rende del tutto atipica l'attività di ricerca rispetto a quella generica della P.A. e motiva la richiesta di regole e comportamenti specifici. Si deve tra l'altro notare che, se l'autonomia concessa dalla legge 168/89 offriva una soluzione soddisfacente, essa è stata attenuata dal decreto leg. 29/93 che ha ricondotto molti aspetti del lavoro del ricercatore a quelli generali della pubblica amministrazione. L'inversione di questa tendenza ed una generale semplificazione e delegificazione vanno messi tra gli obiettivi primari della riforma del sistema, soprattutto per il superamento di rigidità ordinamentali e per il raggiungimento di un'adeguata retribuzione dei soggetti, difficilmente conseguibile entro i vincoli posti alla contrattazione per il pubblico impiego.

Unità del personale non può in nessun modo significare appiattimento ed uniformità. Al contrario, devono essere valorizzate le diversità di ruolo, di competenza e di professionalità per raggiungere l'unità di scopo, essenziale per il funzionamento di un sistema complesso come un ente o un'impresa di ricerca moderni. Impegni scientifici e tecnologici di rilevante complessità o di particolare novità non sarebbero possibili senza il lavoro integrato di tutto il personale della ricerca compreso il personale amministrativo, che dovrà sempre più avere competenze non soltanto nella gestione della spesa, ma anche nell'acquisizione e nell'ottimizzazione delle risorse.

L'efficacia della ricerca come elemento di supporto alla competitività del sistema Paese è funzione del numero di persone, formate attraverso e non soltanto per la ricerca, le quali, operando nelle attività produttive, di servizio e amministrative, favoriscono una sempre maggiore presenza di cultura scientifico-innovativa nel tessuto della società..

La valorizzazione della professionalità dei ricercatori e dei tecnologi richiede prima di tutto il riconoscimento della loro funzione sociale da ottenersi, se possibile, anche attraverso l'adozione di uno "statuto dell'attività di ricerca", comune tra pubblico e privato, che stia a fondamento del delicato equilibrio tra garanzie legislative essenziali ed opportune flessibilità contrattuali. Un corretto funzionamento del sistema comporta d'altra parte un' equilibrata applicazione e distribuzione del principio dell'autonomia. Garantita come essa è dal dettato costituzionale, l'autonomia del singolo ricercatore e della singola struttura di ricerca non può travalicare - come spesso è stato o è ancora oggi - nell'affermazione di un inaccettabile privilegio o nell'anarchia. Nel settore pubblico, occorre pervenire ad un sistema che sulla base del principio di libertà di insegnamento e di ricerca, assicuri al Paese la possibilità di raggiungere gli obiettivi generali prefissati nei tempi previsti, valutando e se del caso, sanzionando, i risultati; ai cittadini contribuenti la trasparenza dei diritti e dei doveri del personale docente e di ricerca impiegato; a

quest'ultimo la valorizzazione delle professionalità personali e la corrispondenza tra retribuzione e qualità/quantità delle prestazioni.

La mobilità va concepita in primo luogo come circolazione di sapere e di risorse indispensabili per garantire l'integrazione a sistema di tutte le competenze presenti nei luoghi della ricerca e in secondo luogo come continuo flusso di persone che avendo avuto una formazione anche di ricerca si innestano con mentalità innovativa in nuove attività lavorative. Essa deve essere basata sulle "opportunità" di una migliore prospettiva personale, non necessariamente solo economica, più che sulla "protezione del posto", anche se devono essere previste alcune minime garanzie per chi accede alla mobilità dal pubblico verso il privato. La mobilità del personale di ricerca all'interno del sistema pubblico va fondata sulla mutua riconoscibilità delle diverse comunità scientifiche, che si traduce prima di ogni altra cosa nella progressiva omogeneizzazione delle procedure di reclutamento e di riconoscimento dei titoli di ricerca.

Per offrire un adeguato sistema di garanzie specifiche e per individuare i canali di una mobilità che valorizzi la professionalità del ricercatore stesso è inoltre necessario individuare un nuovo equilibrio tra legislazione e contrattazione cui faccia riferimento anche il sistema imprenditoriale nel rispondere ad effettivi e certificati fabbisogni di ricerca. La mobilità temporanea di personale pubblico verso le imprese non potrà riguardare indistintamente e genericamente l'intero tessuto produttivo, ma dovrà essere finalizzata all'impiego aggiuntivo di nuove risorse umane e finanziarie là dove già esiste, almeno come volontà di programmazione e di spesa, attività di ricerca.

Linee di intervento

All'interno del quadro fin qui delineato e alla luce di esigenze di esemplarità e di efficacia improcrastinabili, si possono avanzare alcune ipotesi di lavoro, sia normative che contrattuali:

- verificare per gli enti pubblici di ricerca la possibilità di rendere più flessibili i limiti di organico oggi vigenti per il personale di ruolo, fermi restando vincoli generali e specifici di bilancio e quindi la capacità politica di programmazione della spesa;
- consentire agli stessi Enti un più ampio ricorso a contratti a termine e di formazione lavoro, senza vincoli specifici per quanto riguarda le qualifiche ammesse e i trattamenti, ma più cogenti sulle modalità d'uso del personale e soprattutto sulla loro rinnovabilità. Si potrebbe anche modificare la legge sui contratti a tempo determinato prevedendo una esplicita fattispecie per progetti di ricerca e di alta formazione da utilizzare nella contrattazione collettiva;
- fissare nella contrattazione collettiva trattamenti che consentano soluzioni più personalizzate tra il personale. Nella contrattazione per i ricercatori e i tecnologi occorre consentire un ruolo più incisivo, nella fase preliminare e di impostazione del MURST e del nuovo Servizio Nazionale di Valutazione;

- procedere - per superare i possibili ostacoli di tipo normativo, soprattutto di tipo pensionistico - ad un attento esame comparato dei principali profili regolati rispettivamente dai contratti industriali e dal nuovo contratto del comparto pubblico di ricerca;
- favorire la compartecipazione dei ricercatori e del personale in genere agli utili derivanti dall'acquisizione di nuove risorse esterne, in forma di commesse e di cofinanziamento delle ricerche;
- prevedere in linea generale la possibilità che università ed enti di ricerca scambino incarichi temporanei di ricerca e di insegnamento indifferentemente a professori e ricercatori universitari e ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca, assicurando funzioni corrispondenti pur rimanendo in ogni caso incardinati nelle amministrazioni di provenienza;
- prevedere per tutti i ricercatori con specifiche competenze o particolari capacità, forme più ampie di congedo e/o incentivi per la riqualificazione professionale, per l'aggiornamento scientifico e per periodi di ricerca all'estero;
- mettere a regime le nuove norme contenute nella legge 24 giugno 1997, n.196 (art. 14) sull'occupazione, per la mobilità dei ricercatori tra enti di ricerca ed imprese, potendosi disporre il distacco temporaneo ivi previsto anche senza un'apposita agevolazione pubblica e nell'ambito di convenzioni che ripartiscano il carico finanziario nel contesto di un progetto di ricerca, anche comune.