Relazione annuale sulla gestione del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca

Anno 2003

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il presente documento, quale relazione annuale del "Fondo Agevolazioni alla Ricerca" (di seguito FAR), si propone di rappresentare una organizzazione sistematica delle attività del Ministero nel campo degli aiuti alla ricerca applicata degli ultimi 5 anni, presentando, in particolare, le attività svolte nel 2003 quali propedeutiche al completo avvio della riforma introdotta dal Decreto Legislativo n. 297 del 27 luglio 1999 che ha previsto la diretta gestione da parte dello stesso Ministero del FAR quale erede del "Fondo Speciale Ricerca Applicata" (di seguito FSRA).

In tale analisi non sono compresi gli interventi a valere sulla L. 488/92 decretati prima dell'entrata in vigore del D.M. 90402 del 10-10-2003, in quanto ancora non gestiti sul Fondo di rotazione.

La comparazione degli interventi nel tempo, si propone di fornire un'attenta analisi delle attività svolte.

INTRODUZIONE

Le risorse finanziarie

Il FAR, fondo di rotazione articolato in due sezioni (nazionale ed aree depresse) è annualmente alimentato dagli appositi stanziamenti iscritti nello Stato di previsione della spesa del Ministero, dai rientri (capitale ed interessi relativi ai crediti agevolati, eventuali rimborsi di finanziamenti, escussione di fideiussioni ecc), dalle economie di gestione derivanti da minori impegni rispetto a quanto stanziato negli anni precedenti nonché da minori utilizzi rispetto all'importo dei finanziamenti massimi concessi (rinunce, riduzione dei costi ammessi, interruzioni ecc).

Tale coacervo di risorse viene annualmente ripartito con decreto direttoriale, c.d. "Piano di riparto", tra le diverse iniziative finanziabili sulla scorta di specifiche direttive, emanate ai sensi dell'articolo 6, comma 4 del D.Lgs. 297/99 (di seguito anche D.Lgs.), dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Il Piano di Riparto, come strumento di allocazione delle risorse finanziarie, è dotato di flessibilità potendo essere modificato nel corso dell'anno finanziario, qualora si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di assorbimento delle risorse stesse da parte delle iniziative finanziabili, ovvero sopravvengano maggiori risorse da ripartire.

Anche per l'anno 2003 il complessivo importo a disposizione è solo parzialmente finalizzato ad alimentare il FAR, destinato agli interventi previsti dal D.Lgs., in quanto utilizzato per il finanziamento delle agevolazioni concesse ai sensi della preesistente normativa relativa alle leggi 488/92 e 46/82, come riportato nella seguente tabella; questo a causa del notevole numero di domande relative ai progetti autonomamente presentati dalle imprese, pervenute prima dell'entrata in vigore del D.Lgs.

Le disponibilità per il 2003

Nonostante venga a tutti i livelli riconosciuto il ruolo strategico degli investimenti in ricerca allo scopo di recuperare competitività da parte delle nostre imprese a livello internazionale, gli stanziamenti del MIUR relativi alla ricerca applicata previsti dalle ultime leggi finanziarie si sono sempre più assottigliati.

Nell'anno in esame le uniche risorse, rispetto a quelle stanziate nelle precedenti finanziarie, derivano dalla delibera CIPE n. 36/2002 per 232,4 milioni di euro messe a disposizione solo nel 2003; le risorse della delibera CIPE n.17/2003, che ha assegnato 624 milioni di euro destinati alle aree sottoutilizzate del Paese, di cui 324 da destinare a progetti e 300 da destinare a specifici interventi di programmazione, sono state rese infatti disponibili soltanto dall'anno 2004.

Questa carenza di risorse ha costretto il MIUR ad emanare il Decreto 26 febbraio 2004, pubblicato sulla G.U. n. 51 del 2 marzo 2004 che ha sospeso la ricezione delle domande di finanziamento anche per i progetti svolti in aree dell'ob.1 (quella relativa alle altre aree era già stata sospesa con il precedente D.M. 12 dicembre 2002 n. 1886)

L'operazione di cartolarizzazione del portafoglio crediti che, in attuazione dell'art. 15 L. n. 448 del 23 dicembre 1998 e dell'art. 2 D.L. n. 269 del 30 settembre 2003 (convertito nella L. n. 326 il 24 novembre 2003), potrà essere realizzata entro il 2004, porterà una "boccata di ossigeno" al Fondo, in attesa che il legislatore intervenga in maniera più incisiva nell'incentivare la ricerca industriale.

I soggetti attualmente coinvolti

A – Destinatari dei finanziamenti

I soggetti ammissibili ai finanziamenti previsti dall'art. 2 comma 1 del D.Lgs., ampliati rispetto quelli previsti dalla preesistente normativa, sono:

a) le imprese che esercitano le attività di cui all'articolo 2195 del codice civile, numeri 1) e 3);

b) le imprese artigiane di produzione di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443;

c) i centri di ricerca con personalità giuridica autonoma promossi dai soggetti di cui alle lettere a) e b);

d) società, consorzi e società consortili comunque costituite, con partecipazione in ogni caso superiore al 50 per cento, ovvero al 30 per cento se hanno sede in aree depresse, da imprese e centri di ricerca di cui alle lettere a), b) e c), nonché eventualmente da altri soggetti tra: università, enti di ricerca, ENEA, ASI, società di assicurazione, banche iscritte all'albo di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, fondi mobiliari chiusi istituiti con legge 14 agosto 1993, n. 344, società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo istituite con l'articolo 2 della legge 31 luglio 1991, n. 317, fondi mobiliari chiusi di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'articolo 107 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385;

e) società di recente costituzione ovvero da costituire, finalizzate all'utilizzazione industriale dei risultati della ricerca, per le attività di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), numero 1, con la partecipazione azionaria o il concorso, o comunque con il relativo impegno di tutti o alcuni tra i seguenti soggetti:

1) professori e ricercatori universitari, personale di ricerca dipendente da enti di ricerca, ENEA e ASI, nonché dottorandi di ricerca e titolari di assegni di ricerca di cui all'articolo 51, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sulla base di regolamenti delle università e degli enti di appartenenza, che ne disciplinino la procedura autorizzativa e il collocamento in aspettativa ovvero il mantenimento in servizio o nel corso di studio, nonché le questioni relative ai diritti di proprietà intellettuale e che definiscano le limitazioni volte a prevenire i conflitti di interesse con le società costituite o da costituire;

2) soggetti di cui alle lettere a), b), c), d) e f);

3) società di assicurazione, banche iscritte all'albo di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, fondi mobiliari chiusi istituiti con legge 14 agosto 1993, n. 344, società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo istituite con l'articolo 2 della legge n. 317 del 31 luglio 1991, fondi mobiliari chiusi di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'articolo 107 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385.

f) università, enti di ricerca, ENEA ed ASI per i casi di cui alle lettere d) ed e) e al comma 2, nonché per le attività di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), punto 2.

B – Valutatori dei progetti

Tutti i progetti, con esclusione di quelli c.d. "automatici", sono sottoposti a valutazione ex-ante effettuata dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS, previsto dall'art. 7 comma 2 del D.Lgs.) sulla scorta dei pareri espressi dall'esperto scientifico designato dallo stesso CTS, nell'ambito degli iscritti nell'apposito albo di esperti selezionati dal MIUR e dell'istruttoria tecnico-economica svolta dal soggetto convenzionato. Lo stesso CTS designa anche gli esperti che provvederanno alla valutazione in itinere e finale dei progetti.

C – Gestori dei progetti

Nell'ambito dei dieci raggruppamenti bancari (scesi a nove a seguito di fusioni) selezionati dal Ministero a seguito di gara europea, i soggetti proponenti scelgono il gestore del progetto (di seguito soggetto convenzionato) che, oltre ad effettuare le verifiche sul rispetto dei parametri finanziari necessari per ottenere i finanziamenti da parte delle aziende, provvedono alla stipula ad alla gestione contrattuale del progetti (adempimenti tecnico-amministrativi di cui all'articolo 7, comma 1, ivi comprese le attività di istruttoria tecnico-economica di cui al comma 16 del D.Lgs).

Il soggetto convenzionato provvede, inoltre, alla valutazione in itinere degli stati di avanzamento dei progetti e, dopo la conclusione, alla verifica finale degli stessi.

LE NOVITA'

La L. 298/02 (Finanziaria 2003) ha previsto, agli artt. 72 e 93, l'istituzione di fondi rotativi per le imprese, la riconduzione in bilancio delle gestioni non rotative e, a decorrere dal 1° gennaio 2003, nuove modalità di concessione dei finanziamenti in favore delle stesse imprese.

In applicazione di tali articoli è stato emanato il DPCM di individuazione degli interventi c.d. a carattere rotativo, la cui gestione continuerà ad essere effettuata sul conto di contabilità speciale intestato al FAR, e quelli a carattere "non rotativo" la cui gestione dovrà essere effettuata sul capitolo di bilancio; è stato istituito un nuovo capitolo di bilancio destinato ad alimentare il fondo di rotazione ed è stato emanato il Decreto 90402 del 10-10-2003 (pubblicato sulla G.U. n. 274 del 25-11-2003), del Ministro dell'Economie e delle Finanze che, sentito il Ministro dell'istruzione ha rideterminato, in applicazione dell'art. 73, le nuove percentuali di intervento del FAR.

TABELLA ALLEGATA AL DECRETO N. 1311 DELL'11/11/2003
RIPARTO FONDO AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA ANNO 2003

	Iniziative finanziabili	Riferimento art. DM 593/2000	Contributi alla spesa			Credito agevolato			Totali		
			Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale
1)	*Progetti Autonomi di ricerca e formazione (solo L. 46/82 e della L. 488/92)*		170.000.000,00	66.000.000,00	236.000.000,00	310.401.570,63	121.323.118,36	431.724.688,99	480.401.570,63	187.323.118,36	*667.724.688,99*
2)	*Progetti Autonomi di ricerca e formazione (progetti di importo superiore a 7,5 mauro) (solo ob. 1)*	6		37.000.000,00	37.000.000,00		68.000.000,00	68.000.000,00	0,00	105.000.000,00	*105.000.000,00*
3)	*Progetti in ambito di programmi o accordi intergovernativi di cooperazione (compresi i progetti L. 22/87)*	7 (solo sub. 1)	23.000.000,00	15.000.000,00	38.000.000,00	31.000.000,00	15.000.000,00	46.000.000,00	54.000.000,00	30.000.000,00	*84.000.000,00*
4)	*Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione*	10	5.165.000,00	5.165.000,00	10.330.000,00	7.746.000,00	7.746.000,00	15.432.000,00	12.911.000,00	12.911.000,00	*25.822.000,00*
5)	*Progetti autonomi proposti da costituende società (SPIN OFF)*	11	3.659.494,39	2.807.976,94	6.467.471,33	0,00	0,00	0,00	3.659.494,39	2.807.976,94	*6.467.471,33*
6)	*Progetti di ricerca e formazione in conformità bandi MURST*	12	15.000.000,00		15.000.000,00	20.000.000,00		20.000.000,00	35.000.000,00	0,00	*35.000.000,00*
7)	*Specifiche iniziative di programmazione*	13	47.000.000,00		47.000.000,00			0,00	47.000.000,00	0,00	*47.000.000,00*
8)	*Agevolazione per assunzione di personale di ricerca, commesse di ricerca, borse di studio per dottorati di ricerca*	14	0,00	66.316.552,00	66.316.552,00	0,00	0,00	0,00	0,00	66.316.552,00	*66.316.552,00*
9)	*Agevolazione per il distacco temporaneo di personale di ricerca*	15	400.000,00	100.000,00	500.000,00	0,00	0,00	0,00	400.000,00	100.000,00	*500.000,00*
10)	*Premi per progetti giàfinanziati nell'ambito di programmi quadro comunitari*	16	500.000,00	0,00	500.000,00	0,00	0,00	0,00	500.000,00	0,00	*500.000,00*
11)	*Attività istruttoria e gestionale istituti di credito*		9.000.000,00	8.300.000,00	17.300.000,00	0,00	0,00	0,00	9.000.000,00	8.300.000,00	*17.300.000,00*
12)	*Attività di valutazione, monitoraggio, accertamento, ecc.*		6.000.000,00	4.000.000,00	10.000.000,00			0,00	6.000.000,00	4.000.000,00	*10.000.000,00*
	TOTALI		**279.724.494,39**	**204.689.528,94**	**484.414.023,33**	**369.147.570,63**	**212.069.118,36**	**581.216.688,99**	**648.872.065,02**	**416.758.647,30**	**1.065.630.712,32**

La preesistente normativa

L'architettura degli interventi di sostegno alla ricerca industriale (ricerca di base e ricerca applicata), delineata dalla preesistente normativa, aveva anzitutto una dimensione territoriale: le Leggi n. 1089 del 25 ottobre 1968 (legge istitutiva dell'FSRA) e n. 46 del 17 febbraio 1982 per l'intero territorio nazionale e la Legge n. 488 del 19 dicembre 1992 per le aree economicamente depresse. A queste leggi sono stati via via affiancati una serie di interventi in prevalenza a carattere nazionale, come quelli di cui alla Legge n. 67 dell'11 marzo 1988 (art. 15 comma 3, formazione) che prevede "una quota fino al 10% delle disponibilità del fondo, utilizzata per finanziare l'attività di formazione professionale di ricercatori e tecnici di ricerca", alla Legge n. 22 del 13 febbraio 1987 "Ammissione agli interventi della legge 17 febbraio 1982 n. 46 di progetti di ricerca applicata nel campo della cooperazione internazionale e comunitaria", il "Pacchetto Treu" sull'occupazione (art. 14 della Legge n. 196 del 14 giugno 1997) e le norme che prevedono incentivi di natura fiscale (assunzione ricercatori, art. 5 della Legge n. 449 del 27 dicembre 1997).

Gli interventi previsti a valere su tali leggi si distinguono in interventi di tipo top-down e in interventi bottom-up. I primi diretti ad indirizzare verso specifici domini di ricerca di rilevanza strategica per lo sviluppo e il progresso del Paese gli investimenti in ricerca e sviluppo degli operatori; i secondi rivolti all'incentivazione delle iniziative di ricerca di base ed applicata e relativa formazione proposte direttamente dagli operatori economici.

La normativa in vigore

Nella Gazzetta Ufficiale n. 201 del 27 agosto 1999 è stato pubblicato il D. Lgs. recante: "Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori". Con tale provvedimento si porta sostanzialmente a termine la riforma del sistema nazionale della ricerca che, avviata con la delega del Parlamento al Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (Legge n. 59 del 15 marzo 1997), rivede in modo organico la complessa e stratificata normativa in materia di sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica che determinava sovrapposizioni inutili.

Il D. Lgs. si presenta, infatti, come un vero e proprio testo unico che, ricomprendendo tutte le tipologie di intervento previste dalle precedenti norme, delinea un panorama ampio e razionale delle iniziative finanziabili, con una individuazione chiara e semplificata, ancorché ampliata, sia dei soggetti ammissibili sia delle possibili iniziative finanziabili. In conformità a quanto previsto dall'art. 6 comma 2 di tale decreto, il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica ha emanato il Decreto Ministeriale n. 593 dell'8 agosto 2000 (di seguito anche D.M.) recante le "Modalità procedurali per la concessione delle agevolazioni previste dal decreto legislativo 27 luglio 1999 n. 297", primo dei decreti di attuazione la cui entrata in vigore (*17 febbraio 2001*) ha definitivamente soppresso la precedente normativa, prevedendo tra l'altro in via definitiva l'assunzione diretta da parte del Ministero della gestione del FAR.

Con il predetto decreto n. 90402 del 10 ottobre 2003 emanato in attuazione dell'art. 72 della L.F. 2003 sono variate alcune modalità di intervento previste dal D.M. 593/00.

In particolare per tutte le attività ricadenti nei progetti con procedura valutativa e negoziale, è stata introdotta l'incentivazione nella forma mista credito/contributo con un maggiore importo concedibile rispetto al solo contributo nella spesa precedentemente previsto (es. EUREKA, formazione, ecc.); questo per mantenere i precedenti livelli di equivalente sovvenzione lorda.

NOTA METODOLOGICA

Il presente rapporto, che analizza il terzo anno di transizione tra la preesistente e la normativa in vigore, sconta la modifica della terminologia adottata nel D.Lgs rispetto alla precedente. Le iniziative finanziabili sono classificate, in coerenza con gli orientamenti del legislatore recati dal Decreto Legislativo n. 123 del 31 marzo 1998, in *"iniziative con procedimento valutativo"*, *"iniziative con procedimento negoziale"* e *"iniziative con procedimento automatico"* (trattati rispettivamente nei capitoli 2, 3 e 4). Per rendere coerente la trattazione sono stati ricompresi nelle predette iniziative finanziabili anche gli interventi che nella preesistente normativa erano classificati come top-down e bottom-up, utilizzando quale chiave di lettura di ponte tra il vecchio e il nuovo la seguente terminologia:

Terminologia adottata nel testo	Preesistente normativa	Normativa in vigore
Iniziative finanziabili (Progetti di Ricerca, Progetti di Formazione, Progetti Eureka, Contributi a PMI, ...)	Strumento di intervento	Attività agevolabili
Attività finanziabili (Ricerca Industriale e Sviluppo Precompetitivo)	Attività finanziabili	Attività finanziabili
Modalità di finanziamento (Credito Agevolato, Contributo alla Spesa, Contributo in Conto Interessi)	Interventi	Strumenti di intervento

Le informazioni contenute nelle tabelle e nei grafici riportati nella presente relazione sono elaborazioni di dati forniti dall'IMI e dai competenti uffici III, V e VI del Servizio per lo Sviluppo ed il Potenziamento dell'Attività di Ricerca.

Tutti i dati storici riportati sono stati convertiti ed esposti in milioni di euro.

CAPITOLO 1

I FINANZIAMENTI PER LA RICERCA INDUSTRIALE

1.1 Introduzione

L'ambito operativo degli interventi a sostegno della ricerca, analizzati in queste pagine, comprende:

- ***la ricerca industriale*** definita, conformemente alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato alla ricerca e sviluppo, come "la ricerca pianificata o indagini critiche miranti ad acquisire nuove conoscenze, utili per la messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi o per conseguire un notevole miglioramento dei prodotti, processi produttivi o servizi esistenti".

- ***lo sviluppo precompetitivo*** definito come la "concretizzazione dei risultati delle attività di ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno relativo a prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati, migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione, compresa la creazione di un primo prototipo non idoneo a fini commerciali".

La normativa in vigore prevede che i progetti di ricerca per i quali può essere richiesto l'intervento del FAR non debbano contenere preponderanti attività di sviluppo precompetitivo. Queste ultime sono comunque ammissibili purché necessarie alla validazione dei risultati delle attività di ricerca industriale.

La preesistente normativa consentiva, invece, il finanziamento dei progetti di ricerca anche se basati esclusivamente su attività di sviluppo precompetitivo.

1.2 Alcune evidenze empiriche sui decreti di ammissione alle agevolazioni emanati dal 1999 al 2003

Nel grafico successivo sono stati evidenziati gli interventi decretati dal Ministero nel periodo 1999-2003. Gli importi relativi a ciascun anno considerato presentano un picco massimo nel 2002 anche per il sovrapporsi degli interventi in favore di iniziative finanziabili previste sia dalla preesistente normativa sia da quella in vigore. Tali interventi comprendono i progetti di ricerca e di formazione, progetti Eureka, Parchi Scientifici e Tecnologici di cui alla Delibera MURST n. 255 del 25 marzo 1994, i Programmi Nazionali di Ricerca (art. 9 L. 46/82), i progetti finanziati ai sensi dell'art. 11 della Legge n. 451 del 19 luglio 1994 e i contratti di ricerca (art. 10 L. 46/82), assunzione e distacco temporaneo di ricercatori, commesse di ricerca, borse di studio per dottorati di ricerca, premi per progetti finanziati dall'UE, spin-off (artt. 11, 14, 15, 16 del DM 593/00).

Si nota come nel 2002, a differenza degli anni precedenti, le agevolazioni siano state concesse maggiormente sotto forma di contributo alla spesa; questo perché nel corso di tale anno sono stati decretati tutti gli interventi a fondo perduto previsti dagli incentivi "automatici" di cui al D. Lgs e sono stati decretati interventi per 366 milioni di euro nella forma di contributo alla spesa a valere su risorse comunitarie.