

Appare evidente il grande sforzo finanziario richiesto per creare le condizioni opportune per agevolare i giovani soprattutto del Mezzogiorno ad avviare iniziative imprenditoriali. Il rischio connesso alle iniziative e i benefici che possono derivare dal successo dell'impresa giustificano la concentrazione delle risorse nel finanziamento delle fasi più delicate dell'avviamento in una misura che tuttavia, seppur consentita per specifici casi nei limiti massimi, non può estendersi alla generalità degli interventi senza determinare un alto costo dello Stato. Le nuove regole poste all'attività della società e il controllo sull'entità e sulle ripartizione delle risorse a livello territoriale dovrebbero orientare le risorse verso obiettivi diversificati per aree ed intensità di aiuto al fine di contemperare le finalità dell'intervento con le esigenze di finanza pubblica.

3.6.2. Gli incentivi al lavoro autonomo

Nella vasta gamma degli strumenti previsti per accrescere l'occupazione nelle aree depresse la legge 28 novembre 1996 n.608 ha incluso una nuova tipologia tendente a promuovere la diffusione delle forme di lavoro autonomo nelle regioni dell'obiettivo 1 dell'Unione Europea.

L'obiettivo è di ridurre la disoccupazione giovanile fornendo alle persone residenti nel Mezzogiorno la possibilità di rendere attuabile l'idea di svolgere una attività sotto forma di lavoro autonomo. L'individuazione dell'attività, la formazione professionale, l'avvio dell'iniziativa rappresentano le fasi salienti di un percorso volto ad indirizzare i giovani all'esercizio di un mestiere.

L'attivazione del nuovo strumento è demandato alla società SIG la quale cura la selezione dei progetti, gestisce i corsi finalizzati sia all'apprendimento delle tecniche di gestione che alla verifica sulla fattibilità del progetto, riconosce al promotore dell'iniziativa le agevolazioni, affianca lo stesso con una azione di tutoraggio, esercita il controllo sull'andamento dell'iniziativa sulla base del contratto stipulato.

Le agevolazioni ricalcano il modello seguito per l'imprenditoria giovanile gestito dalla medesima società. Esse consistono in un contributo a fondo perduto fino all'importo di 30 milioni per le attrezzature, un prestito di 25 milioni rimborsabile in cinque anni a tasso agevolato, un contributo a fondo perduto per alcuni costi di esercizio (forniture, utenze e canoni di locazione) sostenuti nel primo anno di attività. Gli investimenti dell'iniziativa non debbono superare il tetto di 50 milioni e i beni agevolati sono vincolati all'esercizio per almeno cinque anni.

Le risorse finanziarie stabilite dalla legge ammontano a 80 miliardi oltre alle risorse comunitarie, attualmente pari a 40 miliardi, previste per la formazione. Si stima che, date le risorse e le modalità dell'intervento, potranno accedere alla formazione circa 2.200 giovani di quali solo 1.500 possono avviare le iniziative con un costo dello Stato pari a circa 80 milioni per un nuovo posto di lavoro autonomo.

Nel giro di pochi mesi sono state presentate alla SIG circa 30.500 domande sottoposte al vaglio della valutazione sotto i profili della accoglibilità, della selezione e della ammissibilità alle agevolazioni. Su 9489 domande istruite

4435 sono state dichiarate accoglibili, su 1679 istruite ai fini della partecipazione ai corsi di formazione e di selezione 969 giovani sono stati ammessi mentre 125 giovani stanno frequentando i corsi in vista dell'ottenimento delle agevolazioni previste per l'avvio delle iniziative.

Dall'insieme delle diverse fasi di valutazione si evince una forte selezione derivante non solo dalla elevata probabilità di insuccesso delle iniziative presentate dai giovani ma anche dal vincolo delle risorse finanziarie che obbliga ad escludere circa il 95 per cento delle domande.

3.7. Il credito di imposta a sostegno dell'innovazione tecnologica e delle nuove attività

All'inizio del 1997 sono state previste altre agevolazioni aventi lo scopo di sostenere l'innovazione tecnologica delle imprese industriali e di sollecitare alcune determinate categorie di persone ad intraprendere iniziative produttive nelle aree depresse.

Il sostegno all'innovazione tecnologica, previsto dall'art. 13 della legge n. 140 del 1997, è una misura che si applica all'intero territorio nazionale.

La rilevanza per le aree depresse è data dal fatto che le risorse, ammontanti a 350 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999, vengono ripartite dal CIPE secondo i criteri stabiliti per le agevolazioni finanziarie e ciò nuoce,

dato il peso attribuito alle regioni in ritardo di sviluppo, in misura sensibile sulla innovazione delle imprese industriali localizzate nelle aree depresse.

Il procedimento per il riconoscimento del contributo si basa sull'automatismo delle diverse fasi, che partendo dalla autocertificazione del responsabile del progetto, conduce all'ammissione al contributo fino al limite delle risorse finanziarie stabilite a livello regionale.

Il contributo, al pari della forma automatica delle agevolazioni industriali, prevista dalla legge n. 341/95, è riconosciuta in termini di credito di imposta.

Per l'applicazione dello strumento, è in corso di definizione il regolamento attuativo che disciplina, tra l'altro, le tipologie di spesa ammissibile, l'entità e la modulazione dell'agevolazione concedibile, le condizioni e i criteri per l'accesso automatico all'agevolazione.

Di natura fiscale è anche l'altra tipologia di agevolazione concessa, in base all'art. 2 comma 210 della legge n. 662/96 ad alcune determinate categorie di persone che si avviano ad esercitare iniziative produttive nelle aree depresse.

Il credito di imposta pari al 50 per cento dei tributi annuali, entro il tetto massimo di 5 milioni, nonché l'esonero dalla tassa di concessione governativa per la partita iva, per una durata di 6 anni nelle aree meridionali e di 3 nelle altre aree depresse vengono riconosciuti ai giovani che avviano un'attività produttiva, alle persone che fruiscono del trattamento di integrazione salariale, ai disoccupati, ai portatori di handicap, a coloro che intraprendono attività riguardanti il settore della salvaguardia ambientale.

Le agevolazioni decorrono dal periodo di imposta 1° gennaio 31 dicembre 1997 e hanno carattere permanente entrando a far parte del complesso delle misure fiscali dirette a facilitare l'avvio di nuove iniziative.

3.8. Altre agevolazioni

All'inizio del 1997 sono state previste altre agevolazioni aventi lo scopo di sostenere l'innovazione tecnologica delle imprese industriali e di sollecitare alcune determinate categorie di persone ad intraprendere iniziative produttive nelle aree depresse.

Per l'innovazione tecnologica è previsto un meccanismo che ricalca il procedimento vigente per le principali agevolazioni del settore industriale. L'automatismo della procedura viene avviato con la dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante e dal responsabile del progetto di innovazione e si conclude con l'ammissione all'agevolazione fino all'esaurimento dei fondi disponibili per le singole Regioni.

La distribuzione delle risorse, previste per un ammontare di 350 miliardi, per ciascuno degli anni 1998 e 1999 viene effettuata dal CIPE secondo i criteri di ripartizione stabiliti per le agevolazioni finanziarie.

Ciò comporterà una distribuzione in linea con le esigenze delle aree svantaggiate, nelle quali il contributo all'innovazione tecnologica può risultare un fattore fondamentale per l'espansione ed il rafforzamento del sistema industriale.

Per l'applicazione di tale strumento sono in corso di definizione agevolazioni richieste dalle norme istitutive.

L'altro strumento riguarda le agevolazioni concedibili al alcune categorie di persone che si avviano ad esercitare iniziative produttive nelle aree depresse. Il beneficio, esprimibile sotto forma di credito di imposta, in una misura pari al 50 per cento dei tributi annuali e nell'esonero dalla tassa governativa e dalla partita IVA, è accordabile ai giovani.

4. GLI INVESTIMENTI PUBBLICI

L'attività svolta in questi primi tre anni dal trasferimento delle funzioni dimostra che l'azione ordinaria, se non sollecitata da provvedimenti direttamente rivolti alle aree depresse, non indirizza gli interventi verso lo sviluppo delle aree degradate del Paese nella misura necessaria per crescere il livello di dotazione infrastrutturale in quanto sia la continuazione degli interventi pregressi, sia l'ambito nazionale preso a riferimento dalle politiche settoriali, sia infine la complessità delle procedure che ancora caratterizza i diversi strumenti limitano l'intensità della azione nei riguardi delle aree depresse.

4.1. La tutela ambientale

Gli interventi del Ministero dell'Ambiente con maggiore impatto sulle aree depresse si riferiscono principalmente al Programma di tutela ambientale, al complesso delle opere finanziabili con le risorse attribuite dal CIPE, alle misure del programma cofinziabile con le risorse comunitarie, al Piano straordinario di collettamento e depurazione delle acque reflue.

Per la realizzazione degli obiettivi previsti dal programma triennale 1994-96 di tutela dell'ambiente, le Regioni meridionali, incluse nella cosiddetta "area di sviluppo occupazionale ambientale nel Mezzogiorno", hanno la possibilità di realizzare interventi nel campo della gestione dei rifiuti, delle risorse idriche,

della conservazione e della fruizione dell'ambiente naturale conseguendo l'obiettivo della salvaguardia ambientale insieme all'incremento dei livelli occupazionali. Tali interventi debbono essere inseriti nell'ambito di un programma regionale da sottoporsi all'approvazione del Ministero dell'Ambiente.

Finora solo cinque delle dieci Regioni interessate agli interventi hanno presentato e ottenuto l'approvazione del programma. Dal punto di vista finanziario la somma di 347 miliardi riservata alle regioni meridionali è stata utilizzata solo per 10 miliardi a causa non solo delle carenze emerse nella elaborazione dei documenti programmatici ma anche della rigidità delle procedure soprattutto per quanto concerne il trasferimento delle risorse finanziarie alle Regioni.

I risultati del programma di tutela ambientale appaiono oggi decisamente deludenti per le aree del Mezzogiorno. Alcuni accorgimenti adottati in tema di utilizzazione dei fondi e di organizzazione delle strutture tecniche al servizio delle Amministrazioni dovrebbero far migliorare la gestione di tale strumento.

In forte ritardo, dovuto alle difficoltà di progettazione di un intervento sinergico per il disinquinamento e la valorizzazione ambientale, è il programma presentato alla Commissione Europea nei primi mesi del 1997. Il programma, articolato prevalentemente nelle azioni previste per il risanamento del Sarno, dovrebbe contribuire nei prossimi anni al rafforzamento delle misure previste per ridurre il livello di inquinamento delle aree del Mezzogiorno.

Ad intensificare il volume degli investimenti nel settore dell'ambiente sono state assegnate dal CIPE risorse pari a 1100 miliardi, a valere sulle disponibilità di cui alle leggi n. 341/95 e n. 641/96, per il finanziamento di alcune importanti opere fra le quali un sistema integrato di depurazione delle acque reflue, l'impianto di depurazione di Scafati, la riqualificazione dei canali industriali e portuali di Marghera e Venezia, il risanamento del fiume Po. Si prevede che l'inizio dei lavori di tale iniziative essenziali per lo sviluppo delle aree depresse possa avvenire entro gli ultimi mesi dell'anno.

Rilevanti per le aree depresse sono anche le iniziative contenute nel Piano straordinario per il completamento e la realizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione. La finalità del Piano tende ad un riordino dell'intero parco progetti con la individuazione, insieme alle regioni, delle iniziative che possono essere avviate nei limiti delle risorse disponibili determinati, oltre che dalla assegnazione di risorse del CIPE, da mezzi finanziari non utilizzabili dagli altri interventi previsti per il settore.

4.2. La valorizzazione del patrimonio culturale

L'azione diretta al mantenimento e alla valorizzazione del patrimonio culturale delle Regioni meridionali ha segnato negli ultimi anni un progressivo affievolimento in concomitanza con il venir meno degli effetti delle iniziative avviate con l'intervento straordinario. Oggi l'intervento pubblico appare orientato

allo svolgimento di una attività di semplice tutela dei beni culturali piuttosto che alla promozione di iniziative di grande rilievo nel settore.

Una azione nei confronti dei beni culturali ha attualmente la possibilità di esplicarsi in virtù della somma di 200 miliardi assegnata dal CIPE in occasione della ripartizione delle risorse di cui alla legge n 641/96 e all'eventuale cofinanziamento comunitario se sarà possibile presentare alla Commissione Europea un programma di interventi del settore. Tali prospettive hanno intanto avviato un vasto processo ricognitivo che potrà consentire di selezionare i progetti maggiormente aderenti ai nuovi orientamenti.

4.3. Le infrastrutture funzionali al settore agricolo

La delimitazione del campo di attività del Ministero per le politiche agricole, per effetto anche del recente provvedimento del 4 giugno 1997, presenta un scenario in cui è possibile individuare due linee di intervento per il potenziamento delle infrastrutture strettamente funzionali al settore agricolo.

La prima linea riguarda l'assetto e il miglioramento della rete di irrigazione realizzata nel passato con massicci investimenti posti in essere per creare le condizioni più opportune per lo sviluppo dell'agricoltura meridionale. Una parte delle opere in corso di esecuzione o affidate ai Consorzi di bonifica è affidata alla gestione del Commissario il quale, come esposto nella parte relativa agli impegni pregressi, ha il compito di trasferire tali opere ai Consorzi accertando anche i costi di completamento in un quadro d'assieme dell'intero settore. Dalla

ricognizione effettuata dal Commissario risulta che per conseguire la piena funzionalità delle opere occorrono elevati livelli di investimento considerando che per il completamento di 24 progetti, scelti in base alla pronta cantierabilità, sarebbero necessari investimenti per 1390 miliardi.

Alla funzione del Commissario rivolta alle opere localizzate nel Mezzogiorno si accompagna l'attività ordinaria del Ministero per le politiche agricole riguardante il completamento del programma relativo alle opere primarie di irrigazione di cui alle leggi n.237/93 e n.644/94. Su un totale di 652 miliardi risultavano alla fine del 1996 impegnati, livello nazionale, a 372 miliardi con un rallentamento negli ultimi anni attribuito ai vincoli di bilancio.

Una ulteriore azione, posta sotto il controllo del Ministero per le politiche agricole, riguarda l'autorizzazione all'accensione da parte dei Consorzi di Bonifica di mutui decennali, con ammortamento a carico dello Stato per il finanziamento di opere pubbliche, di rilevanza nazionale finalizzate all'accumulo di acque per scopo irriguo. La priorità di tale azione è assegnata alle opere localizzate nelle aree depresse.

La seconda linea di intervento tendente alla creazione di infrastrutture per il settore agricolo attiene al complesso degli interventi in materia di politica comunitaria. Essa si sviluppa nel Mezzogiorno con la realizzazione nel periodo 1994-99 di un volume di investimenti pari a 21.100 miliardi di lire assistiti da un contributo pubblico di circa 16.600 miliardi di cui per oltre 9.900 miliardi a carico del Fondo Europeo Agricolo Orientamento e Garanzia. Si tratta di un consistente livello di investimenti la cui realizzazione assume un ruolo vitale per

l'imprenditoria agricola e per l'adeguamento delle strutture agricole agro-industriali

4.4. I Lavori Pubblici

Gli adempimenti connessi alle opere pubbliche già di competenza dell'ex Agenzia per il Mezzogiorno fanno parte, dopo il trasferimento delle opere effettuato dal Commissario ad acta, della normale attività del Ministero dei Lavori pubblici.

Nel quadro delle attività istituzionali del Ministero dei lavori pubblici tale funzioni vengono ad aggiungersi a quelle dirette al conseguimento di specifici obiettivi, a livello nazionale, tendenti principalmente alla difesa del suolo, al mantenimento e al potenziamento della viabilità, alla realizzazione delle infrastrutture nel campo dell'edilizia residenziale.

4.4.1. La difesa del suolo

La gamma degli interventi è sostanzialmente rappresentata dalle misure relative all'attuazione delle leggi n.183/89 e n. 36/94 ("legge Galli") rispettivamente in materia di difesa del suolo e di risorse idriche, al programma risorse idriche e alle azioni per la riqualificazione urbana.

Per quanto concerne la legge n. 183/89 le perduranti difficoltà inerenti alla attuazione degli strumenti programmatici previsti a livello regionale, di competenza delle costituenti Autorità di bacino, hanno sostanzialmente precluso l'intervento ordinato sul piano locale. La possibilità di finanziare gli interventi indipendentemente dalla programmazione degli ambiti territoriali, consentita nella fase transitoria della normativa, ha tuttavia alimentato un flusso di risorse alle Regioni meridionali pari a 48,3 miliardi.

Più vasta e problematica è l'attuazione della legge n. 36/94, per la quale i ritardi possono essere imputabili alle difficoltà di ridisegnare un sistema normativo reso assai complesso dalla stratificazione delle norme in materia di acque nonché all'aspetto consuetudinario che spesso hanno assunto, specie nel Mezzogiorno, le regole di utilizzazione. I principali problemi ancora da risolvere relativi alla pianificazione degli ambiti territoriali, alle modalità da adottare per l'affidamento a terzi del servizio idrico integrato, alla riforma della gestione del servizio idrico compatibilmente con l'esigenza del risparmio idrico, rendono ancora incerte le linee operative della politica delle risorse idriche con una forte penalizzazione per il Mezzogiorno ove l'attuale molteplicità degli interventi esige una chiara definizione del quadro programmatico.

L'avvio, dopo le iniziali incertezze, del programma risorse idriche nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno 1994-99 contribuisce a rendere possibile la continuazione nel Mezzogiorno di una vasta azione nel settore con investimenti complessivi stimati attorno ai 4.000 miliardi di lire destinati

prevalentemente all'adeguamento dei sistemi acquedottistici e alle infrastrutture realizzabili negli ambiti ottimali di gestione integrata delle risorse idriche.

Parimenti importante risulta per l'area meridionale il programma di interventi, commisurato alle risorse di 770 miliardi assegnate dal CIPE ai sensi delle leggi n. 341/95 e n. 641/96, inteso a realizzare una serie di opere per la difesa del suolo avviabili entro breve tempo. Assumono rilievo in tale programma le iniziative per la salvaguardia idrogeologica del sottosuolo napoletano, il consolidamento dei centri storici di interesse turistico della regione Calabria, il programma integrato di consolidamento e salvaguardia idrogeologica della regione Basilicata.

Da rilevare infine la crescente importanza assunta dai programmi di riqualificazione urbana previsti dall'art.2 della legge n. 179/92 finalizzati al recupero dello stato di degrado in cui versano parti consistenti delle città. I programmi prevedono infatti un insieme coordinato di interventi attraverso l'integrazione funzionale, ambientale, fisica e sociale che può avvalersi, in termini di investimento, di un'azione sinergica tra risorse pubbliche e private.

Le risorse disponibili, pari a 588 miliardi, hanno consentito il finanziamento di 76 programmi distinti in 31 programmi nelle città medio-piccole e 45 nei maggiori comuni. La quota destinata alle città meridionali risulta pari a 46,8 miliardi (circa l'8 per cento delle risorse), con investimenti attivabili di oltre 1200 miliardi (circa l'11 per cento del totale). Aggiungendo i programmi di riqualificazione ammessi al finanziamento sulla base delle risorse, pari a 120 miliardi, assegnate dal CIPE a valere sulle risorse di cui alla legge n. 341/95, gli

investimenti attivabili nel Mezzogiorno salirebbe a 2700 miliardi con un costo dello Stato pari all'incirca al 5,30 per cento dell'investimento atteso.

4.4.2. La viabilità

Dal quadro programmatico degli interventi in materia di ammodernamento del patrimonio statale e di miglioramento dei collegamenti viari possono dedursi le componenti principali che hanno interessato nel 1996 le linee di intervento nel settore.

Una prima componente è costituita dalla definizione dell'accordo relativo alla realizzazione del programma triennale in materia viaria che definisce gli interventi e le risorse finanziarie necessarie perché l'ANAS possa portare a compimento le opere stabilite. Tale accordo prevede per il Mezzogiorno 47 interventi comportanti investimenti per circa 462 miliardi, cui si aggiungono gli interventi in corso di esecuzione.

La seconda componente attiene alle grandi opere infrastrutturali finanziabili con le risorse assegnate dal CIPE ai sensi della legge n. 341/95. Si tratta delle grandi opere di viabilità, desumibili dai quadri programmatici formulati a livello nazionale e comunitario, che investono le tre importanti direttrici dello sviluppo stradale nel Mezzogiorno, la statale jonica, la Salerno-Reggio Calabria e la Messina - Palermo, con opere che possono essere avviate tra breve tempo con un finanziamento complessivo di 1200 miliardi a carico dello Stato.

A rafforzare la prevista azione per la viabilità nel Mezzogiorno è in corso il programma operativo multiregionale "Infrastrutture di trasporto stradale" riguardante sostanzialmente il potenziamento delle direttrici di sviluppo della rete viaria meridionale con la previsione di un investimento di 1.000 miliardi di lire dei quali 500 miliardi finanziabili con risorse comunitarie.

4.4.3. L'edilizia residenziale

Le due forme di incentivazione dell'edilizia, agevolata e sovvenzionata, hanno attualmente una modesta incidenza sulla dotazione abitativa del Mezzogiorno, nonostante l'elevato livello di risorse finanziarie assegnate.

Per la realizzazione dei programmi di edilizia agevolata le Regioni meridionali possono contare su risorse pari complessivamente a 2.382 miliardi provenienti dalle annualità pregresse. L'utilizzo ha riguardato solo una minima parte di tali risorse a causa della mancata programmazione regionale e, in alcuni casi, dello storno delle risorse verso altre finalità previste dalla legge.

Ancor più ridotta è l'utilizzazione da parte delle Regioni delle risorse attribuite per la realizzazione dei programmi di edilizia sovvenzionata finanziabili dal 1992 esclusivamente dai fondi ex Gescal di cui alla legge n. 60/63. Su un ammontare di circa 4.304 miliardi attribuiti alle Regioni risultavano, a fine 1996, erogati 172 miliardi con una giacenza di cassa pari a 4.132 miliardi.