

NOTA METODOLOGICA
FONDO PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE (FAS)
(TAVOLA IV.5 DEL RAPPORTO)

Il “Fondo Aree Sottoutilizzate” (FAS), istituito con la legge 289/02 (Legge finanziaria per il 2003) e modificato con la legge 296/06 (Legge finanziaria per il 2007), è lo strumento di finanziamento - con risorse aggiuntive nazionali - delle politiche di sviluppo per le aree sottoutilizzate del Paese.

In tali aree queste risorse si aggiungono a quelle ordinarie e a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. In particolare, la Legge finanziaria per il 2007 ha previsto la programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, eleggendone - quale sede di attuazione - il Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 (QSN).

A tal fine la norma ha previsto una dotazione finanziaria del fondo con riferimento al settennio 2007-2013, rendendo in tal modo omogenei gli orizzonti temporali di riferimento per la programmazione di entrambi i tipi di risorse aggiuntive.

Originariamente costituito, secondo la previsione della Legge finanziaria per il 2003, articoli 60 e 61, da due fondi intercomunicanti, uno presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze e un altro presso il Ministero delle Attività Produttive, il fondo è ora identificato in maniera unitaria presso il Ministero dello Sviluppo Economico, anche in forza di un’altra modifica fondamentale apportata dalla Legge finanziaria per il 2007, che ha soppresso l’articolo 60 della legge 289/02.

ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE

Fonti del FAS

Il valore finanziario complessivo del FAS è determinato dalle nuove assegnazioni e dagli stanziamenti che nel tempo hanno alimentato gli strumenti di intervento da esso finanziati.

Le nuove assegnazioni sono identificabili nel complesso delle risorse attribuite al FAS dalla legge finanziaria – dotazione aggiuntiva – per il periodo pluriennale di riferimento e nelle risorse degli strumenti, inclusi fra quelli finanziati dal FAS, non confluite nella suddetta dotazione aggiuntiva ma oggetto di distinti provvedimenti di bilancio (voce indicata con “altre dotazioni”).

Fra le assegnazioni attribuite nel corso del tempo, che costituiscono la dotazione storica del Fondo, sono incluse anche quelle effettuate – prima della sua istituzione – a favore degli strumenti successivamente da esso finanziati, anche se indicate distintamente nel bilancio statale.

Fra le motivazioni principali dell’istituzione del FAS vi è la possibilità dell’utilizzo flessibile delle risorse fra gli strumenti alimentati dal Fondo stesso. Tale meccanismo di flessibilità permette di riassegnare le risorse, eventualmente liberate in relazione ad alcuni strumenti, a quelli per i quali il “mercato” abbia

evidenziato un particolare successo, sia in termini di andamento di realizzazione, che di ricorso da parte dei potenziali beneficiari.

Il monitoraggio della spesa è lo strumento che consente di verificare l'effettivo impiego temporale delle risorse assegnate e di identificare quelle liberatesi per processi di revoca o di rinuncia ed è, pertanto, lo strumento essenziale per la realizzazione delle finalità del Fondo.

Esso permette, inoltre, evidenziando andamenti di spesa temporali diversi da quelli ipotizzati e differenziati fra strumenti, di prevedere anche l'utilizzo temporaneo di risorse - finanziariamente disponibili in relazione ad alcuni strumenti - per soddisfare le esigenze di altri, consentendo di migliorare la gestione delle risorse stesse.

Da tale possibilità deriva l'individuazione di un'altra tipologia di dotazione - "dotazione di flessibilità" - che non influisce sul valore complessivo del Fondo nell'intero arco di temporale di riferimento, ma sull'ammontare delle risorse impiegabili per strumento nei singoli momenti di programmazione: queste possono aumentare in conseguenza del differimento di spesa previsto per uno strumento e del temporaneo utilizzo per finanziare lo strumento in questione.

Impieghi del FAS

L'impiego delle risorse del FAS può avvenire attraverso il finanziamento di una pluralità di strumenti gestiti da diversi soggetti. Essi sono raggruppati nelle due macrotipologie costituite dagli investimenti pubblici - di infrastrutturazione materiale ed immateriale - e dagli incentivi a soggetti privati.

Un'articolazione sintetica degli investimenti pubblici prevede:

- completamenti degli interventi straordinari nel Mezzogiorno relativi ad iniziative di infrastrutturazione attuate da vari Ministeri (legge 64/86);
- investimenti pubblici, in infrastrutture materiali ed immateriali, ex lege 208/98, realizzati da Regioni e Amministrazioni centrali¹;
- programma di accelerazione della spesa in conto capitale (art. 4, c. 130, legge 350/03).

Gli incentivi concessi a valere sulle risorse del Fondo si articolano fra:

- misure in favore dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego (art. 27, c. 11, legge 488/99);
- crediti di imposta per gli investimenti (art. 8 legge 388/00 e successive modificazioni). Tale misura di incentivazione è scaduta al 31 dicembre 2006, pertanto la sua inclusione fra gli strumenti finanziati dal Fondo non sarà più possibile con riferimento alla dotazione aggiuntiva a partire dal 2007;
- crediti di imposta per l'occupazione nel Mezzogiorno (art. 7 legge 388/00 e successive modificazioni). Anche per questo strumento vale quanto affermato per il credito di imposta investimenti;
- crediti d'imposta per investimenti in campagne pubblicitarie localizzate (art. 61, c. 13, legge 289/02);

¹ Fra tali investimenti pubblici sono compresi anche gli interventi a sostegno della ricerca.

- contratti di filiera agroalimentari (art. 66, c. 1, legge 289/02);
- finanziamenti alle imprese per il completamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (legge 64/86);
- contratti di programma (art. 2, c. 203, lett. e, legge 662/96);
- patti territoriali (art. 2, c. 203, lett. d, legge 662/96);
- contratti d'area (art. 2, c. 203, lett. f, legge 662/96);
- attrazione degli investimenti esteri nelle aree sottoutilizzate (art. 1, c. 215 – 218, legge 311/04);
- costituzione di fondi per l'investimento in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese innovative (art. 1, c. 222 e 223, legge 311/04);
- finanziamento degli interessi originati dall'attivazione del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese delle aree sottoutilizzate (art. 1, c. 354 – 366, legge 311/04);
- copertura finanziaria per la sospensione fino al 31 dicembre 2005 del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali da parte di imprese agricole (art. 1, c. 1 bis, legge 71/05 di conversione del D.L. n. 22/05);
- intensificazione dei benefici IRAP per nuove assunzioni disposte nelle aree sottoutilizzate (art. 11 ter, c. 1 e 2, legge 80/05, di conversione del D.L. n. 35/05);
- Fondo per la competitività e lo sviluppo (art. 1, c. 841, legge 296/06) che, oltre ad accogliere le risorse del soppresso fondo di cui all'articolo 60 della legge 289/02, è alimentato dal FAS per gli interventi da realizzare nelle aree sottoutilizzate, la cui programmazione è soggetta alle regole di cui al citato articolo 60.

MONITORAGGIO DELLA SPESA PER GLI STRUMENTI FINANZIATI DAL FAS

Nella prospettiva della programmazione settennale delle risorse introdotta - come accennato - dalla Legge finanziaria per il 2007, il monitoraggio degli andamenti finanziari e di realizzazione degli interventi finanziati attraverso strumenti FAS risulta ancora più importante e delicato. Su di esso si fonda la possibilità di verificare l'attuazione di scelte di respiro temporale e impatto finanziario assai più ampi e, attraverso tempestivi interventi correttivi, di realizzare una gestione economica e finanziaria efficiente ed efficace di un ammontare di risorse decisamente elevato.

Per questa ragione, nuova e ulteriore attenzione è rivolta dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione alla realizzazione di un sistema di monitoraggio unitario, non solo delle risorse aggiuntive nazionali, ma anche di quelle comunitarie.

Tale sistema intende utilizzare l'esperienza già maturata, sulla base del regime regolatorio definito dal Cipe, con i sistemi di monitoraggio esistenti, anche se riferibili ad aggregati finanziari ridotti rispetto all'intero FAS.

Per quanto riguarda l'esperienza già esistente il riferimento è alle previsioni del Cipe per cui le Amministrazioni responsabili di strumenti FAS sono tenute a fornire informazioni sui cronoprogrammi di spesa e sulla spesa effettivamente realizzata. Se tali obblighi informativi non si estendevano agli strumenti finanziati

prima dell'istituzione del FAS, per essi si è proceduto con l'avvio di rilevazioni *ad hoc* che hanno permesso di istituzionalizzare e consolidare un rapporto informativo con le Amministrazioni rispondenti.

Il sistema realizzato è basato su schede di rilevazione, compilate dalle Amministrazioni incaricate della gestione, che consentono di analizzare la movimentazione finanziaria relativa agli strumenti in un determinato periodo di riferimento. Sono richiesti alle Amministrazioni competenti i dati relativi alle seguenti poste:

- ammontare dei residui;
- stanziamento di competenza;
- eventuali disponibilità contenute in contabilità speciali;
- ammontare delle erogazioni effettuate;
- stadio di impiego delle risorse assegnate, distinto per esercizio finanziario;
- entità delle risorse liberate da precedenti impegni e non riprogrammate, distinte per esercizio finanziario.

Questa rilevazione, in origine riguardante principalmente gli incentivi, è stata estesa, con delibera Cipe n. 19/04, anche agli strumenti destinati al finanziamento degli investimenti pubblici.

Il nuovo sistema di monitoraggio, in via di costruzione, cerca di integrare le suddette informazioni, di carattere prettamente finanziario, con quelle - di maggior dettaglio - riferibili all'andamento del singolo investimento realizzato dall'Amministrazione o dal soggetto privato destinatario delle risorse.

Stretto infine è il legame fra monitoraggio e attività previsionale che il primo supporta. Affianco ai dati di consuntivo, tratti dal monitoraggio, si collocano nelle elaborazioni del Dipartimento i dati previsionali - di breve e medio periodo - che i risultati del monitoraggio aiutano a formulare.

Le stime di breve periodo effettuate, infatti, non disponendo di serie storiche lunghe e stabili nel tempo e non potendo adottare, pertanto, modelli di previsione di carattere matematico-statistico, sono elaborate tenendo conto delle variabili che impattano sul Fondo (disponibilità finanziarie nelle contabilità speciali; ammontare dei residui e degli stanziamenti di competenza, originati dalla dotazione storica; valore dei riparti della dotazione aggiuntiva; dati previsionali formulati dalle Amministrazioni che gestiscono i pagamenti, scontando l'effetto di eventuali limiti su di essi introdotti; indirizzi programmatici di allocazione delle risorse) delineando un profilo di spesa coerente per ciascuno degli strumenti finanziati.

La previsione di lungo periodo si fonda, invece, su una simulazione che tiene conto delle seguenti ipotesi:

- mantenimento del volume di alimentazione del FAS con riferimento al singolo esercizio finanziario;
- attuazione della previsione legislativa di conclusione dell'operatività di taluni strumenti;
- alimentazione costante di singoli strumenti sulla base di espresse indicazioni programmatiche;
- attuazione della riforma del sistema incentivante;
- attuazione degli orientamenti di riequilibrio fra incentivi e investimenti.