



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LE MISURE PER IL SOSTEGNO ALLA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE
(D.L. N. 69/2013 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI, C.D. NUOVA SABATINI)**

Deliberazione 25 ottobre 2018, n. 21/2018/G



CORTE DEI CONTI
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**LE MISURE PER IL SOSTEGNO ALLA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE
(D.L. N. 69/2013 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI, C.D. NUOVA SABATINI)**

Relatore
Cons. Sonia Martelli

Hanno collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Claudio Ricciardi

per le attività di supporto e di segreteria: Laura Iberti e Cristina Sestili

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Relazione	11
Sintesi	13
CAPITOLO I - Oggetto e finalità dell'indagine	17
1. Oggetto e finalità dell'indagine	17
CAPITOLO II - Profili normativi	19
1. I decreti di attuazione e la convenzione tra il Mise, l'Abi e la Cdp	19
2. Osservazioni sui tempi di avvio dell'intervento agevolativo	21
3. Il procedimento di concessione e di erogazione del contributo	23
CAPITOLO III - Profili contabili	25
1. Le risorse assegnate dal legislatore	25
2. Il cap. 7489	26
3. La contabilità speciale n. 5850 - "Nuova Sabatini"	27
4. Dati generali di sintesi	28
CAPITOLO IV - Lo stato di attuazione della "Nuova Sabatini"	31
1. Premessa	31
2. Dati relativi alle domande pervenute dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2017	32
3. Dati relativi alle richieste di erogazione pervenute negli anni 2014-2017	35
4. Dati finanziari relativi ai contributi in conto impianti concessi dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2017	37
5. Dati relativi ai finanziamenti agevolati concessi alle Pmi	38
6. Dati relativi alle domande di finanziamento assistite dal Fondo di garanzia	39
CAPITOLO V - Il contributo in conto impianti: analisi delle procedure di ammissione e di erogazione	41
1. Premessa	41
2. Procedure seguite dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2016	43
2.1. I controlli sulle domande di accesso al contributo	43
2.2. I controlli sulle richieste di erogazione dei contributi	45
3. Procedure seguite a decorrere dal 1° gennaio 2017	46
3.1. I controlli sulle domande di accesso al contributo	46
3.2. I controlli sulle richieste di erogazione dei contributi	48
4. Analisi dei tempi	50
4.1. I tempi previsti per le procedure di concessione del contributo: esame del campione	51
4.2. I tempi previsti per l'erogazione del contributo: analisi del campione	53

5. Gli aggiornamenti forniti dal Mise a fine giugno 2018	54
5.1. Aggiornamenti in ordine alle tempistiche delle procedure di concessione	54
5.2. Aggiornamenti in ordine alle tempistiche delle procedure di erogazione	55
6. Ulteriori elementi comunicati dal Mise nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018	56
6.1. Precisazioni sull'acquisizione della visura <i>Deggendorf</i> ai fini della concessione	56
6.2. Precisazioni sui controlli relativi al requisito soggettivo di ammissibilità previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d), d. interm. 25 gennaio 2016	56
6.3. Precisazioni sulle verifiche degli obblighi di comunicazione in capo agli istituiti aderenti	56
 CAPITOLO VI - Il modello organizzativo adottato dal Mise dopo la convenzione con Invitalia	
1. La convenzione con Invitalia e il modello di <i>governance</i> adottato dal Mise	59
2. Gli adeguamenti informatici attivati e previsti nell'ambito della piattaforma informatica	60
2.1. Aggiornamenti forniti nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018	62
3. Brevi considerazioni sulla regolamentazione dei rapporti tra il Mise e Invitalia	62
 CAPITOLO VII - Il sistema di monitoraggio e di valutazione dei risultati	65
1. Le verifiche sulla corretta fruizione delle agevolazioni	65
2. Valutazioni circa l'impatto della misura	67
3. Precisazioni fornite nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018	68
3.1. Precisazioni fornite in tema di ispezioni	68
3.2. Precisazioni fornite in tema di valutazione d'impatto	69
 CAPITOLO VIII - Le spese di gestione	71
1. Le spese sostenute in epoca antecedente alla convenzione con Invitalia	71
2. Gli oneri derivanti dalla convenzione con Invitalia	71
3. I costi delle ispezioni	73
 CAPITOLO IX - Conclusioni e raccomandazioni	75

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - "Nuova Sabatini" - Risorse <i>ex lege</i>	25
Tabella 2 - Cap. 7489 bilancio Mise - Anni 2014-2018 (situazione a giugno 2018)	26
Tabella 3 - Contabilità speciale n. 5850 - Anni 2014-2017	27
Tabella 4 - Riepilogo movimentazione contabile delle risorse assegnate negli anni 2013-2017 (aggiornamento al 1° marzo 2018)	29
Tabella 5 - Quadro sinottico delle domande pervenute dal 2014 al 2017 (aggiornamento al 1° marzo 2018)	33
Tabella 6 - Quadro sinottico delle domande di accesso al contributo per finanziamenti su provviste Cdp pervenute dal 2014 al 2017	34
Tabella 7 - Quadro sinottico delle domande di accesso al contributo per finanziamenti su	

provviste diverse da Cdp pervenute dal 2016 al 2017	34
Tabella 8 - Domande di erogazione presentate dal 2014 al 2017	36
Tabella 9 - Erogazioni effettuate dal 2014 al 2017	37
Tabella 10 - Quadro sinottico dei contributi concessi dal 2014 al 2017 e loro evoluzione (aggiornamento al 1° marzo 2018)	38
Tabella 11 - Finanziamenti agevolati concessi a valere sul plafond Cdp e sulle altre provviste negli anni 2014-2017 (aggiornamento al 1° marzo 2018)	39
Tabella 12 - Finanziamenti che hanno chiesto l'assistenza del Fondo di garanzia negli anni 2014-2017 (aggiornamento al 1° marzo 2018)	39
Tabella 13 - Domande presentate nel mese di maggio 2017 - Contratti di finanziamento sottoscritti prima della concessione del contributo - Analisi tempi	51
Tabella 14 - Domande presentate nel mese di maggio 2017 - Concessione contributi Analisi tempi	53
Tabella 15 - Domande di erogazione presentate a maggio 2017 - Analisi tempi	54
Tabella 16 - Analisi tempi di adozione dei provvedimenti di concessione nel periodo ottobre 2017-febbraio 2018	55

* * *

ALLEGATI:

Allegato 1 - Tavole sinottiche	83
Tavola 1 - Requisiti e condizioni di accesso al contributo vigenti dal 31 marzo 2014 al 30 aprile 2016	85
Tavola 2 - Procedure per la concessione del contributo vigenti dal 31 marzo 2014 al 30 aprile 2016	86
Tavola 3 - Requisiti e condizioni di accesso al contributo vigenti dal 2 maggio 2016	87
Tavola 4 - D. interm. 25 gennaio 2016 - Procedure per la concessione del contributo vigenti dal 2 maggio 2016	88

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 21/2018/G

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Collegio II

Adunanza del 15 ottobre 2018
e Camera di consiglio del 15 ottobre 2018

Presieduta dal Presidente Gaetano D'AURIA

Composta dai magistrati:

Presidenti Gaetano D'AURIA

Consiglieri Antonello COLOSIMO, Enrico TORRI, Paola COSA, Mauro OLIVIERO,
Antonio TROCINO, Andrea LIBERATI, Michele SCARPA, Mario GUARANY,
Rossana RUMMO

Primi referendari Carla SERBASSI

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 4 febbraio 2016, n. 1, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2016;

vista la relazione, presentata dal cons. Sonia MARTELLI, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "Le misure per il sostegno alla competitività delle imprese (D.L. n. 69/2013 e successive modificazioni, c.d. Nuova Sabatini)";

vista l'ordinanza in data 25 settembre 2018, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per l'adunanza del 15 ottobre 2018, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 3118 del 26 settembre 2018, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dello sviluppo economico - Capo di Gabinetto del Ministro, Avv. Vito Cozzoli;
- Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per gli incentivi alle imprese, Dirigente generale dott. Carlo Sappino;
- Ministero dello sviluppo economico - Organismo indipendente di valutazione, Prof. Fabio Monteduro;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico, Direttore

generale dott.ssa Silvia Genovese;

- Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

udito il relatore, cons. Sonia MARTELLI;

uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per il Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per gli incentivi alle imprese, il direttore generale dott. Carlo Sappino
- per il Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per gli incentivi alle imprese
- Divisione VI, il dirigente dott. Camillo Odio;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente “Le misure per il sostegno alla competitività delle imprese (D.L. n. 69/2013 e successive modificazioni, c.d. Nuova Sabatini)”;

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ministero dello sviluppo economico - Capo di Gabinetto del Ministro;
- Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per gli incentivi alle imprese - Dirigente generale;
- Ministero dello sviluppo economico - Organismo indipendente di valutazione;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico - Direttore generale.

Le amministrazioni interessate:

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

La presente relazione sarà inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore
f.to Martelli

Il presidente
f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 25 ottobre 2018

La dirigente
f.to Troccoli

RELAZIONE

Sintesi

La relazione riferisce sulla gestione delle risorse che il legislatore ha assegnato all'intervento agevolativo noto come “Nuova Sabatini”, che rappresenta una delle leve introdotte dal legislatore nel 2013 per facilitare l'accesso al credito delle imprese e accrescere la competitività del sistema produttivo del Paese.

Il sostegno dello Stato consiste in un contributo in conto impianti concesso dal Ministero dello sviluppo economico alle micro, piccole e medie imprese che abbiano ottenuto un finanziamento da parte delle banche e degli intermediari finanziari per acquistare, o acquisire in *leasing*, macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo e *hardware*, nonché *software* e tecnologie digitali.

Nella sua versione originaria, il finanziamento (che può essere concesso solo dagli istituti aderenti alla convenzione all'uopo stipulata tra lo stesso Ministero, l'Associazione bancaria italiana e la Cassa depositi e prestiti s.p.a.) doveva necessariamente trovare copertura a valere su apposita provvista costituita presso la gestione separata di Cassa depositi e prestiti. A decorrere dal 2 maggio 2016, dando attuazione alle modifiche legislative *medio tempore* intervenute, si è ammessa la possibilità che l'aiuto di Stato fosse riconosciuto anche a fronte di prestiti accordati dai predetti istituti finanziari utilizzando “altra fonte di provvista”.

Alla “Nuova Sabatini”, più volte rifinanziata dal legislatore, risultano complessivamente destinati circa 1.274 milioni, suddivisi in un arco temporale che va dal 2014 al 2023. Tali risorse, allocate sul cap. 7489 del bilancio del Mise, sono annualmente versate sulla contabilità speciale n. 5850, denominata “Contributi per investimenti in beni strumentali”, istituita nel 2014, dopo un breve periodo in cui si è operato in regime di contabilità ordinaria.

A decorrere dal 2017, la competente struttura ministeriale ha affidato all'Agenzia di attrazione degli investimenti (Invitalia), società *in house* dello Stato, le attività di assistenza tecnica finalizzate a dare attuazione alla misura.

La relazione, dopo la descrizione dei tratti salienti dell'agevolazione e una panoramica dei dati gestionali di maggior interesse relativi alle domande presentate dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2017, esamina il sistema impiantato dal Mise per espletare le diverse funzioni connesse alla relativa gestione.

Nell'ottica del controllo, particolare interesse hanno rivestito le modalità seguite per verificare la veridicità delle affermazioni rese dalle imprese, ai sensi degli artt. 47 e 76 d.p.r.

n. 445/2000, in sede di richiesta di accesso al contributo e di erogazione dei singoli ratei.

Quanto alle prime, l'istruttoria ha evidenziato una non adeguata attenzione verso il possesso di uno dei requisiti richiesti ai fini dell'ammissione al contributo, la cui verifica, a giudizio della Corte, non può essere data implicitamente per avvenuta.

In relazione ai controlli propedeutici alle erogazioni, non condivisibile è apparsa la prassi seguita dal Mise di non attivare alcuna verifica sulla correttezza dei rimborsi del finanziamento che le imprese devono alle banche o agli intermediari finanziari, ritenendosi all'uopo sufficiente la mera presa d'atto dell'assenza di comunicazioni in tal senso da parte di questi.

Si è avuto modo, comunque, di rilevare che il Ministero dello sviluppo economico sta conducendo una serie di azioni finalizzate a garantire la qualità e il controllo del processo operativo di gestione, sia sul fronte delle concessioni che su quello delle erogazioni, e, allo stesso tempo, ovviare ai ritardi che la stessa Corte ha avuto modo di accertare in sede di esame di un campione individuato.

Criticità permangono, invece, per quanto attiene agli strumenti apprestati per verificare la corretta fruizione dell'aiuto da parte dei beneficiari. Il limitato numero di verifiche ispettive finora effettuate, nonché l'incertezza che informa la pianificazione di tali attività, sotto il profilo delle risorse umane e finanziarie, inducono la Corte a ritenere che il sistema impiantato non consenta di accertare in modo adeguato il rispetto da parte dei beneficiari di alcuni obblighi previsti a pena di revoca del contributo, obblighi che, per loro natura, possono essere verificati solo *in loco*.

Si è constatato che, in adesione a quanto previsto dal piano di valutazione elaborato ai sensi del regolamento (Ue) n. 651/2014 ed approvato dalla Commissione europea, entro la fine del 2018 dovrà essere consegnata allo stesso organo collegiale la relazione di valutazione sull'impatto della misura con riferimento al biennio di attività 2015-2016. Nell'apprezzare la volontà di voler estendere lo svolgimento di tali valutazioni anche al biennio 2017-2018, la Corte nota con sfavore che l'espletamento delle procedure di scelta dell'organismo indipendente incaricato di effettuare tali valutazioni è stato curato direttamente da una struttura di Invitalia, mentre avrebbe potuto essere gestito a livello ministeriale, senza l'aggravio degli oneri che tale decisione comporterà in termini di rimborso per spese di personale.

Per quanto concerne, infine, la regolamentazione dei rapporti tra il Mise e la predetta

Agenzia in ordine alle attività di assistenza tecnica da questa prestata per l'attuazione della misura, si richiamano le carenze rilevate in ordine agli strumenti a disposizione dell'amministrazione a tutela dell'esatto adempimento delle prestazioni affidate. Un rilievo critico viene, inoltre, mosso alla clausola che consente all'ente di avvalersi della collaborazione di società, organismi, collaboratori e consulenti esterni senza aver previamente acquisito il parere favorevole della competente direzione generale.

A conclusione della relazione, la Corte formula alcune raccomandazioni al Ministero, invitandolo ad adottare le misure idonee a superare le criticità sopra sinteticamente richiamate e a proseguire nel percorso di reingegnerizzazione e informatizzazione delle procedure, da cui si attendono concreti benefici sul versante non solo delle operazioni di controllo sull'attendibilità delle dichiarazioni rese dalle imprese beneficiarie, ma anche sulla qualità delle istruttorie, sui tassi di produzione e sulle tempistiche di chiusura delle singole pratiche.

CAPITOLO I

OGGETTO E FINALITA' DELL'INDAGINE

Sommario: 1. Oggetto e finalità dell'indagine.

1. Oggetto e finalità dell'indagine

Tra le misure strategiche volte a stimolare la ripresa del nostro sistema produttivo, la crescita della competitività delle imprese e il rilancio dell'occupazione e dei consumi, un ruolo fondamentale riveste lo strumento agevolativo definito “Beni strumentali”, o anche “Nuova Sabatini”, introdotto dall'art. 2 d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98) e oggi ancora attivo grazie al rifinanziamento e alle proroghe concesse dalla l. 11 dicembre 2016, n. 232, che ha fatto slittare il termine per poter accedere all'agevolazione dal 31 dicembre 2016 al 31 dicembre 2018, e, più recentemente, dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205, che ne ha rinviato la scadenza fino alla data dell'avvenuto esaurimento delle risorse disponibili.

L'intervento si esplica sotto forma di un contributo in conto impianti corrisposto alle micro, piccole e medie imprese che investono (sotto forma di acquisto o *leasing*) in macchinari, attrezzature, impianti, beni ad uso produttivo, *hardware*, *software* e tecnologie digitali, e, a tal fine, hanno ottenuto un finanziamento agevolato a valere su un *plafond* istituito dal predetto d.l. n. 69/2013 presso la gestione separata di Cassa depositi e prestiti. Tale vincolo è stato, peraltro, superato a decorrere dal 2 maggio 2016, data in cui sono divenute operative le novità introdotte dall'art. 8 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3 (convertito dalla l. 24 marzo 2015, n. 33) che, rispondendo alle esigenze che venivano dal mondo delle imprese, ha previsto che i contributi in parola potessero essere riconosciuti anche alle Pmi che avessero ottenuto un finanziamento erogato su provviste diverse da quella inizialmente individuata dal legislatore.

A rafforzare la misura, è stato previsto, sin dalla sua istituzione, che i finanziamenti potessero essere assistiti, fino all'80 per cento del loro ammontare, dal Fondo centrale di garanzia di cui all'art. 2, c. 100 lett. a), l. 23 dicembre 1996, n. 662. Novità di particolare rilievo su questo fronte si devono al d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116), che ha introdotto, in via sperimentale per la “Nuova Sabatini”, un diverso sistema di stima del merito creditizio, passando dal modello di *credit*

scoring a un modello di *rating* di valutazione della rischiosità delle imprese, secondo il quale le stesse sono collocate in diverse classi di merito in base alle probabilità di inadempimento.

Tanto premesso, la presente indagine è stata diretta a verificare l'attuazione data dal Ministero dello sviluppo economico (e, per esso, la Direzione generale per gli incentivi alle imprese, Divisione VI "Incentivi fiscali e accesso al credito", titolare della relativa gestione) a tale nuovo regime di aiuti, in particolare per quanto concerne gli aspetti connessi alla concessione dei contributi, per il cui onere il legislatore ha autorizzato, nell'arco temporale che va dal 2014 al 2023, una spesa complessiva pari a circa 1.274 milioni.

Non si è ritenuto, invece, di esaminare la gestione del *plafond* appositamente costituito presso la Cdp in quanto i rapporti tra questa e le banche (e gli istituti finanziari) sono informati a regole di diritto bancario che non hanno alcun legame con i finanziamenti da questi accordati alle Pmi e con il correlato contributo in conto impianti concesso dallo Stato.

Né sono stati approfonditi gli aspetti gestionali attinenti all'accesso facoltativo al Fondo di garanzia, in considerazione dei tempi occorsi per perfezionare il quadro normativo, come meglio si vedrà più avanti. E' stato, infatti, ritenuto scarsamente funzionale, da un lato, esaminare le attività svolte in vigore di una normativa non più applicabile e, dall'altro sottoporre a controllo la gestione condotta, a titolo sperimentale, in base alle nuove regole¹.

¹ A marzo 2018 il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze stavano esaminando la relazione sull'andamento della sperimentazione che il consiglio di gestione del Fondo aveva predisposto in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 12 del d.m. 6 marzo 2017, che ha disciplinato le condizioni e i termini per l'estensione del predetto modello di valutazione a tutte le operazioni finanziarie ammissibili all'intervento del Fondo.

CAPITOLO II

PROFILI NORMATIVI

Sommario: 1. I decreti di attuazione e la convenzione tra il Mise, l'Abi e la Cdp. - 2. Osservazioni sui tempi di avvio dell'intervento agevolativo. - 3. Il procedimento di concessione e di erogazione del contributo.

1. I decreti di attuazione e la convenzione tra il Mise, l'Abi e la Cdp

Come si è già avuto modo di constatare, la gestione della “Nuova Sabatini” si muove in un contesto normativo in evoluzione, che ha visto più interventi del legislatore susseguirsi nel volgere di pochi anni e la cui attuazione è stata, in linea di massima, subordinata all'adozione di decreti che definissero criteri e modalità di attribuzione di tale contributo.

I relativi aspetti attuativi sono stati definiti dai decreti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 27 novembre 2013 e del 25 gennaio 2016, che hanno, rispettivamente, dato esecuzione al d.l. n. 69/2013 e al d.l. n. 8/2015.

A rendere operativo il sistema sono, inoltre, intervenute alcune circolari. Rilevano, in particolare, la n. 4567 del 10 febbraio 2014, che ha, fra l'altro, fissato al 31 marzo 2014 il *dies a quo* per la presentazione delle domande di agevolazione, e la n. 26673 del 23 maggio 2016, che ha consentito l'applicazione delle novità introdotte dal d.l. n. 8/2015 e dal d. interm. 25 gennaio 2016 a decorrere dal 2 maggio 2016. Deve, inoltre, richiamarsi la circolare n. 14036 del 15 febbraio 2017, che ha, fra l'altro, reso operative le misure, introdotte dalla l. n. 232/2016, dirette a sostenere la transizione del sistema produttivo nazionale verso la manifattura digitale e i sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti.

Va, altresì, segnalato che, in adesione a quanto disposto dall'art. 2, c. 7, d.l. n. 69/2013, ai fini dell'attuazione dell'intervento agevolativo, il Mise, la Cdp e l'Abi hanno regolato i reciproci rapporti con una convenzione stipulata in data 14 febbraio 2014, successivamente aggiornata con *addendum* sottoscritti il 17 marzo 2016 e il 23 febbraio 2017, dopo le modifiche apportate, rispettivamente, dal d.l. n. 8/2015 e dalla l. n. 232/2016². Le clausole

² La l. n. 232, oltre a rifinanziare l'intervento agevolativo e prorogarne la durata, ha introdotte una serie di misure dirette a sostenere la transizione del sistema produttivo nazionale verso la manifattura digitale e i sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti. Vanno in tal senso, l'art. 1, c. 54, che riserva a tali finalità una quota pari al 20 per cento delle risorse aggiuntive assegnate dal precedente c. 53, e il c. 56, che prevede una

ivi contenute si riferiscono, prevalentemente, agli interventi agevolativi che trovano copertura sul *plafond* gestito dalla Cdp, in relazione ai quali vengono fissate le regole che ne informano l'utilizzo da parte delle banche e degli intermediari finanziari che hanno deciso di avvalersene, impegnandosi a rimborsare l'ente.

Tutti gli istituti di credito – indipendentemente dal fatto che intendano o meno ricorrere alla provvista resa disponibile dalla Cdp – sono, comunque, tenuti ad aderire alla convenzione e a rispettare gli impegni di carattere generale ivi declinati. Si tratta di attività che attengono al procedimento di concessione del contributo e all'erogazione del finanziamento, oltre che agli obblighi di comunicazione cui gli istituti sono tenuti al verificarsi di eventi che riguardano il rapporto che li lega all'impresa beneficiaria (inadempimento agli obblighi di rimborso; risoluzione del contratto di finanziamento, ecc.).

Infine, per quanto riguarda l'accesso al Fondo di garanzia delle Pmi, va rilevato che la revisione del sistema di valutazione economico-finanziaria e del merito creditizio prevista dal d.l. n. 91/2014 è stata perfezionata solo dopo l'approvazione del d. interm. 29 settembre 2015 e del d.m. 7 dicembre 2016³. Il nuovo sistema è divenuto operativo in data 14 giugno 2017, dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del d.m. da ultimo citato, cui si è potuto provvedere, in adesione a quanto disposto dall'art. 3, c. 1, solo “successivamente all'entrata in funzione della procedura di acquisizione automatica dei dati contabili e fiscali necessari per il funzionamento del modello di valutazione ..., da attuare mediante collegamenti telematici con banche dati pubbliche e con l'Agenzia delle entrate”.

Nelle more, le richieste di garanzia sono state valutate dal soggetto gestore del Fondo con le ordinarie modalità e presentate al consiglio di gestione per la relativa deliberazione.

maggiorazione del contributo pari al 30 per cento della misura massima stabilita dai decreti di attuazione. Sullo stesso solco si pone la l. 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, c. 41 (l. di bilancio per il 2018) che ha riservato, in favore delle stesse finalità, il 30 per cento delle ulteriori risorse dalla stessa assegnate.

³ Il d. interm. 29 settembre 2015 ha approvato le modalità di valutazione dei finanziamenti per l'acquisto di beni strumentali di cui all'art. 2 d.l. n. 69/2013, “ai fini dell'accesso al Fondo di garanzia per le Pmi e adeguamento della disciplina del Fondo alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato”.

Il d. interm. 7 dicembre 2016 ha approvato le modifiche e le integrazioni delle condizioni di ammissibilità e delle disposizioni di carattere generale per l'amministrazione del Fondo di garanzia, di cui all'art. 2, c. 100 lett. a), l. n. 662/1996, adottate dal consiglio di gestione nella seduta del 29 luglio 2016, così come modificate nella successiva seduta dell'11 novembre 2016.

2. Osservazioni sui tempi di avvio dell'intervento agevolativo

Alla luce di quanto sopra, è evidente che l'avvio dell'intervento agevolativo non è intervenuto in tempi brevi: dall'approvazione della l. n. 98/2013 (di conversione del d.l. n. 69/2013) all'adozione del relativo decreto di attuazione sono trascorsi 110 giorni. Maggiore l'intervallo occorso per dare attuazione alle novità introdotte dal d.l. n. 3/2015, essendo stati necessari 307 giorni. Ancora più complessa si è rivelata la definizione del nuovo sistema di valutazione delle domande di accesso al Fondo di garanzia, approvato dopo 849 giorni dalla l. di conversione del d.l. n. 91/2014.

Nel corso dell'adunanza della Sezione del controllo del 15 ottobre 2018, il Direttore generale per gli incentivi alle imprese ha precisato che tali tempi non si discostano significativamente da quelli mediamente registrati nell'ultimo triennio per fattispecie analoghe, comportanti, come nel caso di specie, il concerto con altre amministrazioni⁴. Per quanto riguarda il Fondo di garanzia, si è, inoltre, fatto presente che il passaggio dal vecchio al nuovo sistema ha comportato un notevole impegno da parte del ministero e del soggetto gestore⁵. Il modello di *rating* adottato, infatti, “è costruito su più di cento indicatori di bilancio, [...] utilizza strumenti e metodologie avanzate di inferenza statistica e [...] si fonda su serie storiche molto ampie (per il modello del Fondo di garanzia, il campione di sviluppo ha riguardato quasi 300.000 PMI) e profonde (almeno 10 anni)”⁶.

Pur prendendo atto di tali precisazioni, la Sezione non può esimersi dal rilevare che i tempi impiegati per emanare i diversi decreti di attuazione appaiono, in ogni caso, eccessivi rispetto alla necessità e all'urgenza sottese all'adozione dei decreti-legge che hanno introdotto nell'ordinamento lo strumento agevolativo e le correlate modifiche.

E' da segnalare, inoltre, che l'adozione dei decreti previsti dall'art. 2, c. 6, d.l. n. 69/2013 e dall'art. 8, c. 2, d.l. n. 8/2015, è stata inserita nel Piano della *performance* degli anni 2015 e 2016, nell'ambito dell'obiettivo strategico “Potenziamento e rafforzamento degli strumenti di garanzia pubblica e sostegno alle imprese per l'accesso al credito”.

⁴ Secondo quanto riferito, i tempi medi rilevati nell'ultimo triennio si attestano intorno agli undici mesi.

⁵ La gestione del Fondo di garanzia è stata affidata, a seguito di gara d'appalto, al raggruppamento temporaneo di imprese formato da cinque istituti bancari: Banca del Mezzogiorno - Mediocredito centrale s.p.a., in qualità di soggetto mandatario capofila, Artigiancassa s.p.a., Mps *Capital services*, Banca per le imprese s.p.a., Mediocredito italiano s.p.a. e Istituto centrale delle banche popolari italiane s.p.a., in qualità di mandanti.

⁶ Direzione generale per gli incentivi alle imprese prot n.312362 del 9 ottobre 2018.

Si nota, peraltro, che i tempi e gli indicatori individuati per la misurazione e la valutazione della *performance* non sempre riguardano attività di esclusiva competenza dell'amministrazione. Ci si riferisce, in particolare, ai 60 giorni indicati per la registrazione del decreto da parte del competente ufficio di controllo preventivo di legittimità⁷ e ai 30 previsti per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei due decreti di concerto Mise-Mef⁸.

Al riguardo, la Corte sottolinea che le azioni sottese al perseguimento degli obiettivi operativi debbano essere definite in modo tale che sia possibile valutare, nelle modalità della loro realizzazione, le qualità e le capacità professionali della dirigenza e consentire, nella successiva fase di valutazione, la valorizzazione del merito.

Sarebbe stato, dunque, opportuno che l'indicazione delle attività sopra indicate fosse rimasta fuori dalla sequenza della valutazione, trattandosi di attività sulle quali il dirigente non aveva effettivamente la possibilità di intervenire.

Deve, ad ogni buon conto, evidenziarsi che sulla necessità di una più accurata programmazione degli obiettivi e degli indicatori si è pronunciato anche l'attuale titolare dell'Organismo indipendente di valutazione del Ministero dello sviluppo economico, nominato il 1° agosto 2017.

Interpellato dalla Corte, il predetto Organismo ha, infatti, fatto presente che “A partire dalla programmazione 2018 (Nota integrativa alla legge di bilancio 2018-2020 e Ciclo della *performance* per lo stesso triennio) sono state promosse iniziative dirette a concentrare i centri di responsabilità sugli obiettivi maggiormente espressivi delle politiche che a qualsiasi titolo caratterizzano [le attività del Mise] in rapporto alle priorità dell'intervento pubblico, riducendo conseguentemente lo spazio delle sole rappresentazioni di tipo organizzativo, in sintonia con le indicazioni della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento della funzione pubblica”.

Questo processo ha portato all'adozione di un nuovo “Sistema di misurazione e valutazione della *performance* Mise”, approvato con d.m. 1° febbraio 2018.

I risultati di tale nuovo sistema non potranno, dunque, essere apprezzati prima della fine del corrente anno.

⁷ Piano della *performance* 2015: obiettivo strategico 365 – obiettivo strutturale 371 – fase operativa 3.

⁸ Piano della *performance* 2015: obiettivo strategico 365 – obiettivo strutturale 371 – fase operativa 4. Piano della *performance* 2016: obiettivo strategico 398 – obiettivo operativo 3 – fase operativa 1.

3. Il procedimento di concessione e di erogazione del contributo

Ai fini di una migliore comprensione delle osservazioni che verranno svolte, si ritiene utile in questa sede fornire alcune precisazioni di carattere generale in ordine alle procedure di concessione e di erogazione del contributo. Per maggiori dettagli si rinvia alle tavole in appendice, nelle quali, in relazione ad ognuno dei sopra citati decreti interministeriali, si illustrano schematicamente le disposizioni di carattere generale (requisiti, condizioni di accesso, caratteristiche del finanziamento agevolato, natura degli investimenti ammissibili e misura del contributo concesso dal Mise)⁹ e si ripercorrono i diversi passaggi delle procedure di concessione e di erogazione del contributo¹⁰, in questa sede sinteticamente descritti, integrandoli con i dati relativi alla tempistica.

Quanto al procedimento di concessione, a seguito del d.l. n. 8/2015, il relativo iter è stato notevolmente semplificato, essendosi creato, sin dall'avvio del procedimento stesso, un rapporto diretto tra Mise e gli istituti finanziari, senza più il tramite della Cdp.

Le modifiche non hanno, peraltro, inciso sulle sequenze fondamentali della procedura, salvo per quanto concerne la possibilità di stipulare il contratto di finanziamento che, per il decreto 2016, può intervenire “anche prima della ricezione del decreto di concessione”¹¹.

Nessun cambiamento si registra per quanto concerne le competenze intestate agli attori principali del procedimento. In particolare:

le banche e gli intermediari finanziari seguitano a:

- ricevere le domande delle Pmi corredate della dichiarazione, sottoscritta dal rappresentante legale o da un suo procuratore speciale ai sensi degli artt. 47 e 76 del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, attestanti il possesso dei requisiti richiesti per accedere all'agevolazione e la conformità degli investimenti oggetto della richiesta di finanziamento a quanto normativamente previsto;
- verificare la regolarità formale dell'istanza e la completezza della documentazione allegata, nonché la sussistenza dei requisiti di natura soggettiva relativi alla dimensione dell'impresa;
- deliberare il finanziamento, una volta completate con esito positivo le valutazioni sul

⁹ Tavole 1 e 3, nelle quali sono rispettivamente illustrate le disposizioni di carattere generale previste dal d. interm. 27 novembre 2013 e dal d. interm. 25 gennaio 2016.

¹⁰ Tavole 2 e 4, nelle quali sono rispettivamente illustrate le procedure previste dal d. interm. 27 novembre 2013 e dal d. interm. 25 gennaio 2016.

¹¹ Art. 9, c. 2, d. interm. 25 gennaio 2016.

merito creditizio;

- stipulare il contratto di finanziamento e mettere a disposizione dell'impresa le relative somme;

il Mise continua a:

- verificare la disponibilità delle risorse di cui le banche o intermediari finanziari hanno fatto richiesta, e dare alle stesse comunicazione della prenotazione effettuata;
- controllare la veridicità delle dichiarazioni rese dalla Pmi e, ove non sussistano problemi, concedere il contributo.

Con riferimento alle erogazioni – che, secondo quanto disposto dai decreti di attuazione, sono effettuate in quote annuali¹² e sono subordinate al completamento dell'investimento e alle richieste del beneficiario rese tramite una dichiarazione firmata dal legale rappresentante dell'impresa, “ai sensi e per gli effetti” degli stessi articoli del d.p.r. n. 445/2000 – si segnalano positivamente le modifiche introdotte con il d. interm. del 2016 dirette a favorire una proficua utilizzazione delle risorse disponibili e assicurare la concreta attuazione delle finalità perseguite dal legislatore.

Il provvedimento del 2016, infatti, non solo ha sanzionato con la revoca del contributo il mancato rispetto degli adempimenti richiesti alle imprese per ottenere la prima quota di contributo e le successive, ma ha anche stabilito, sempre a pena di revoca, i limiti temporali entro cui devono essere presentate le richieste di erogazione dei ratei successivi¹³.

¹² Il contributo è erogato in sei quote, secondo il piano temporale riportato dal decreto di concessione (v. circolare 10 febbraio 2014, n. 4567 e 15 febbraio 2017, n. 14036).

¹³ Art. 10, c. 3, d. interm. 25 gennaio 2016, ai sensi del quale “le richieste di erogazione delle quote di contributo successive alla prima sono presentate con cadenza annuale, non prima di dodici mesi dalla precedente richiesta di erogazione ed entro i dodici mesi successivi a tale termine”. E', comunque, ammessa la possibilità che sia richiesta l'erogazione di due quote di contributo eventualmente maturate, purché ciò avvenga nel rispetto del piano di erogazioni riportato nel decreto di concessione e in linea con i termini prescritti.

CAPITOLO III

PROFILI CONTABILI

Sommario: 1. Le risorse assegnate dal legislatore. - 2. Il cap. 7489. - 3. La contabilità speciale n. 5850 -“Nuova Sabatini”. - 4. Dati generali di sintesi.

1. Le risorse assegnate dal legislatore

Per far fronte agli oneri derivanti dalla concessione dei contributi in esame il legislatore ha autorizzato una spesa pari, complessivamente, a circa 1.274 milioni, suddivisa in un arco temporale che va dal 2014 al 2023, come evidenziato dalla tabella 1.

Tabella 1 - “Nuova Sabatini” - Risorse *ex lege*

Anno	d.l. n. 69/2013 art. 2, c. 8	l. n. 190/2014 art. 1 c. 243	Accantonamento d.l. n. 4/2014	l. n. 232/2016 art. 1, c. 53	l. n. 205/2017 art. 1 c. 40	Totale
2014	7.500.000	0	0	0	0	7.500.000
2015	21.000.000	12.000.000	-2.042.287	0	0	30.957.713
2016	35.000.000	31.600.000	-4.804.338	0	0	61.795.662
2017	35.000.000	46.600.000	-4.891.971	28.000.000	0	104.708.029
2018	35.000.000	46.600.000	-4.891.971	84.000.000	33.000.000	193.708.029
2019	35.000.000	39.100.000	-4.891.973	112.000.000	66.000.000	247.208.027
2020	17.000.000	31.300.000	-2.376.102	112.000.000	66.000.000	223.923.898
2021	6.000.000	9.900.000	-838.623	112.000.000	66.000.000	193.061.377
2022	0	0	0	84.000.000	66.000.000	150.000.000
2023	0	0	0	28.000.000	33.000.000	61.000.000
Totale	191.500.000	217.100.000	-24.737.265	560.000.000	330.000.000	1.273.862.735

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal Sicr.

La relativa gestione si è svolta nell’ambito della contabilità ordinaria (cap. 7489) fino all’entrata in vigore della l. n. 116/2014 (di conversione del d.l. n. 91/2014), la quale ha previsto che, alla concessione ed erogazione dei contributi di cui trattasi, si provvedesse “a valere su di un’apposita contabilità speciale del Fondo per la crescita sostenibile”.

Nel corso del 2014 è stata, pertanto, istituita la contabilità speciale n. 5850, denominata “Contributi per investimenti in beni strumentali”, che viene annualmente alimentata esclusivamente dagli stanziamenti allocati in bilancio sul sopra citato cap. 7489.

2. Il cap. 7489

La tabella che segue dà conto delle risorse stanziare sul cap. 7489 negli anni 2014-2018 e dei relativi trasferimenti sulla contabilità speciale.

Nella lettura dei dati deve tenersi presente che, prima dell'istituzione della contabilità speciale, sono stati assunti 560 impegni pluriennali a favore delle società beneficiarie del contributo. Ciò ha comportato che i pagamenti effettuati nei singoli esercizi finanziari si riferiscono sia agli impegni pluriennali sia al trasferimento con unico ordine di pagamento delle rimanenti somme disponibili.

Tabella 2 - Cap. 7489 bilancio Mise - Anni 2014-2018 (situazione a giugno 2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
Stanziamenti	7.500.000	30.957.713	61.795.662	104.708.029	193.708.028
Impegni	7.500.000	30.957.713	61.795.662	104.708.029	193.708.028
Pagamenti	7.500.000	30.957.713	61.795.662	104.507.959	0
Economie	0	0	0	200.070	n.d.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal Sicr.

Si registra che, per i primi tre anni, vi è un'assoluta coincidenza fra stanziamenti, impegni e pagamenti. Diversamente, nell'esercizio 2017, risultano non impegnate (con conseguente economia) poco più di 200.000 euro¹⁴.

Si è al riguardo accertato che si tratta delle risorse disimpegnate a seguito di 106 provvedimenti di revoca concernenti altrettanti concessioni approvate nel 2014 in regime di contabilità ordinaria, in relazione ai quali è previsto il disimpegno su quelle disponibili per gli esercizi futuri (una volta che saranno disponibili in bilancio), ma non la restituzione delle somme già versate in contabilità speciale.

Si puntualizza che, sotto il profilo contabile, diverso è il regime delle revoche adottate nei confronti dei contributi finanziati direttamente a valere sulla contabilità speciale, in relazione ai quali le somme che si rendono disponibili, decorsi i termini per un eventuale ricorso da parte dell'impresa, rientrano nella contabilità speciale¹⁵.

¹⁴ In realtà, l'importo andato in economia è di 194.173,48 euro, al netto della somma di 5.896,07 euro, relativa ad un provvedimento di revoca annullato dal Tar Lazio. Per un errore nell'inoltro del decreto, a luglio 2018 le risorse non risultavano ancora versate sulla contabilità speciale.

¹⁵ Alla data della rilevazione risultavano presentati dodici ricorsi, di cui otto in corso di definizione. Per gli altri, in tre casi l'amministrazione ha agito in autotutela annullando il provvedimento di revoca, mentre per uno, come visto nella nota precedente, il ricorso dell'impresa è stato accolto e il provvedimento annullato dal Tar.

3. La contabilità speciale n. 5850 - “Nuova Sabatini”

Nella tabella che segue è riportato il quadro riepilogativo dei dati delle entrate e delle uscite effettuate sulla contabilità speciale n. 5850, relativi agli anni 2014, 2015 e 2016, quali esse risultano dai rendiconti presentati dal Mise e controllati con esito positivo dall’Ufficio centrale di bilancio che ha ritenuto i dati ivi contenuti “esatti e regolari sia per le voci di entrata che per quelle di spesa e congruenti con la documentazione allegata”.

Pur constatandosi il significativo aumento che si registra nelle uscite relative all’esercizio finanziario 2016, e, ancor di più, del 2017, non può non sottolinearsi con sfavore la consistenza dell’avanzo di cassa registrata nel corso degli anni.

Tabella 3 - Contabilità speciale n. 5850 - Anni 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Fondo di cassa all’inizio dell’esercizio	0	7.438.194	35.443.228	81.628.569
Entrate	7.500.000	30.957.713	61.795.662	104.507.959
Entrate diverse	0	0	623	0
Totale uscite	61.806	2.952.679	15.610.943	58.224.593
di cui erogazioni contributi alle imprese	61.806	2.952.679	15.610.869	58.206.796
di cui bolli relativi a erogazioni	0	0	74	12.274
di cui spese per visite ispettive	0	0	0	5.523
Avanzo di cassa dell’esercizio*	7.438.194	28.005.034	46.184.719	127.911.936

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dai rendiconti finanziari.

* Nell’avanzo di esercizio 2016 è considerato anche l’importo di 623 euro erroneamente versato da un’impresa. Il suddetto importo è stato versato al Tesoro nel corso dell’es. fin. 2018.

Si nota, da ultimo, che i dati finali delle entrate e delle uscite tratti dal Sigr (Sistema informativo referto e controllo della Corte dei conti) differiscono da quelli sopra riportati, desunti dai rendiconti della contabilità speciale. In particolare, per le entrate si registra una differenza in meno di 45.574 euro, mentre le uscite risultano essere maggiori di 81.460 euro.

A seguito dei chiarimenti prodotti dall'Ucb è emerso che nella lettura del fenomeno occorre tener conto di diversi fattori:

- l'erronea imputazione delle spese di bollo dovute per i pagamenti effettuati nel 2015, al rendiconto di tale anno, anziché a quello del 2016, anno in cui la spesa è stata effettivamente sostenuta;
- la mancata contabilizzazione nei rendiconti 2016 e 2017 dei titoli di pagamento non andati a buon fine e delle relative restituzioni in conto entrate;
- la presenza di 40 titoli (16, per il 2015, e 24, per il 2016) presenti sul sistema Geocos (che gestisce il flusso degli ordinativi delle contabilità speciali) e non presenti nel Socr.

4. Dati generali di sintesi

Tenuto conto delle problematiche connesse ai contributi concessi nel 2014 in regime di contabilità ordinaria e della diversa disciplina che informa i provvedimenti di revoca, si offre nella tabella 4 un riepilogo dei principali aggregati finanziari sopra esaminati che, si rammenta, hanno riguardo alle risorse assegnate dal legislatore negli anni 2013-2017 per l'arco temporale che va dal 2014 al 2023. Non sono, dunque, considerati i 330 milioni assegnati dalla l. n. 205/2017.

Si precisa, altresì, che, sotto il profilo gestionale, il riepilogo fotografa l'evoluzione dei contributi concessi fino 31 dicembre 2017, aggiornata al 1° marzo 2018.

Sulla base di quanto evidenziato dall'istruttoria, nell'ambito dei dati di bilancio si è tenuto conto dei disimpegni determinati dalle revoche delle concessioni concesse in regime di contabilità ordinaria, mentre, per la contabilità speciale n. 5850, in aggiunta alle uscite illustrate nella tabella 3, sono stati considerati i contributi erogati dal 1° gennaio al 1° marzo 2018 concessi e non ancora erogati, nonché l'importo massimo riconosciuto in favore di Invitalia.

Separata evidenza è data ai costi stimati per le verifiche effettuate nel 2018 e programmate per gli anni futuri. Si segnala, inoltre, che le verifiche *in loco* effettuate nel 2015, di cui si dirà più avanti¹⁶, non figurano nel prospetto in quanto hanno trovato copertura sulla contabilità speciale n. 1201 denominata "L. n. 46/1982 - Fondo per la crescita sostenibile".

¹⁶ V. cap. VIII, par. 3.

**Tabella 4 - Riepilogo movimentazione contabile delle risorse assegnate negli anni 2013-2017
(aggiornamento al 1° marzo 2018)**

Dati di bilancio	Importi
Risorse stanziare al netto dei tagli di bilancio e delle assegnazioni <i>ex lege</i> 205/2017	943.862.733
Disimpegni effettuati per revoche a valere sull'es. fin. 2017	194.173
Risorse versate in contabilità speciale (2014-2017)	204.761.334
Pagamento autorizzato il 25 giugno 2018 inviato all'Ucb*	5.896
Risorse stanziare per gli anni 2018-2020 (al netto dei disimpegni già disposti nel 2018)	499.593.193
Stanziamenti disponibili sugli esercizi 2021-2023, al netto delle assegnazioni <i>ex lege</i> n. 205/2017	239.061.377
Totale risorse disponibili sugli esercizi futuri al 1° marzo 2018	738.654.570
Dati contabilità speciale n. 5850 integrati da risultanze istruttorie	
Entrate 2014-2017	204.761.334
Uscite 2014-2017	76.850.021
Contributi erogati dal 1° gennaio al 2° marzo 2018	8.938.707
Contributi da erogare alle imprese	702.892.821
Rimborsi da effettuare in favore di Invitalia (importo massimo inclusa Iva)	16.560.160
Costi stimati per ispezioni effettuate nel 2018 e programmate negli anni futuri	300.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dai rendiconti finanziari.

(*) Si tratta della somma dovuta a seguito di annullamento di un provvedimento di revoca.

CAPITOLO IV

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA “NUOVA SABATINI”

Sommario: 1. Premessa. - 2. Dati relativi alle domande pervenute dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2017. - 3. Dati relativi alle richieste di erogazione pervenute negli anni 2014-2017. - 4. Dati finanziari relativi ai contributi in conto impianti concessi dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2017. - 5. Dati relativi ai finanziamenti agevolati concessi alle Pmi. - 6. Dati relativi alle domande di finanziamento assistite dal Fondo di garanzia.

1. Premessa

Le risorse destinate all'intervento dal d.l. n. 69/2013, come successivamente integrate dall'art. 1, c. 243, l. 23 dicembre 2014, n. 190, sono state messe a disposizione delle imprese dal 31 marzo 2014 al 2 settembre 2016, data in cui – accertato l'avvenuto esaurimento delle disponibilità, sulla base dei contributi concessi e delle prenotazioni trasmesse dalle banche e dagli intermediari finanziari – è stata disposta la chiusura dello sportello a partire dal giorno seguente¹⁷.

A seguito del rifinanziamento deciso dalla l. n. 232/2016, con d.d. del 22 dicembre 2016 si è nuovamente concessa, a decorrere dal 2 gennaio 2017, la possibilità di presentare domanda di accesso ai contributi, limitatamente, peraltro, a quelli che la stessa circolare definisce “investimenti ordinari”¹⁸, mentre, per le agevolazioni destinate a favorire la transizione del sistema produttivo nazionale verso la manifattura digitale, lo sportello è stato aperto il successivo 1° marzo, dopo l'emanazione della già citata circolare n. 14036 del 15 febbraio 2017.

¹⁷ D.d. 2 settembre 2016 che ha anche dettato la disciplina da seguire per le richieste di prenotazione presentate prima della chiusura dello sportello, ma risultate prive di copertura. In attuazione di tali regole, tutte le domande pervenute sono state successivamente accolte a valere sulle risorse rese disponibili a causa della riduzione degli importi di finanziamento deliberati dalle banche o intermediari finanziari rispetto alle risorse prenotate in sede di richiesta di verifica di disponibilità, ovvero di rinunce al contributo da parte delle imprese beneficiarie (d.d. del 12 settembre, del 21 settembre e del 28 ottobre 2016). Diversamente, le domande delle imprese presentate in data antecedente al 3 settembre 2016, ma non incluse in una richiesta di prenotazione inviata dalle banche o intermediari finanziari al Mise, sono state inserite nella prima richiesta avanzata dalle banche nel mese di gennaio 2017, dopo la riapertura dello sportello (v. d. 22 dicembre 2016).

¹⁸ L'art. 2 della circolare n. 14036/2017, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 1, cc. 54 e 56, l. n. 232/2016 (v. retro nota 2) definisce quali “investimenti ordinari”: “gli investimenti ... diversi dagli investimenti in tecnologie digitali e sistemi di tracciamento dei rifiuti”.

Tanto premesso, al fine di inquadrare nel dovuto contesto la gestione di cui trattasi, si offre qui di seguito una panoramica dei dati salienti relativi alle domande presentate in ciascuno degli anni 2014-2017. Per il 2016, in considerazione delle novità introdotte dal d.l. n. 3/2015, si è distinto tra il periodo antecedente e quello successivo all'entrata a regime delle nuove regole e, nell'ambito di questo, tra i finanziamenti erogati a valere sulla provvista messa a disposizione dalla Cdp e sulle altre provviste.

Per il 2017, in linea con quanto previsto dall'art. 1, cc. 54-55, i dati sono stati disaggregati anche in funzione della natura dell'investimento (ordinario o tecnologico), pur se con i limiti più avanti evidenziati.

A completamento di quadro, sono stati considerati anche i dati relativi ai finanziamenti concessi dalle banche e dagli intermediari finanziari, nonché quelli relativi alle richieste di accesso al Fondo di garanzia.

2. Dati relativi alle domande pervenute dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2017

Come emerge dalla tabella 5, consistente ed in crescente aumento nel corso degli anni è il numero delle domande di finanziamento presentate dalle imprese e di quelle ammesse a contributo. Notevole è l'accelerazione derivata dall'attuazione del d.l. n. 3/2015: in meno di un anno e mezzo si è più che raddoppiato il numero di istanze prodotte nei due anni precedenti. Sulla base dei dati indicati, risulta, inoltre, che nel 2017 circa il 21 per cento delle domande presentate si riferisce agli investimenti digitali.

Nella lettura del dato va, peraltro, considerato che in tale ambito l'amministrazione ha unitariamente considerato le pratiche relative ai contributi richiesti non solo per gli investimenti tecnologici ex art. 1, c. 56, l. n. 232/2016, ma anche per quelli ordinari a questi abbinati.

Tabella 5 - Quadro sinottico delle domande pervenute dal 2014 al 2017 (aggiornamento al 1° marzo 2018)

	2014	2015	2016		2017		Totale
			1 gennaio-30 aprile	2 maggio-2 settembre	Investimenti ordinari	Investimenti in tecnologie digitali*	
Domande presentate	4.918	5.185	2.595	7.068	19.195	5.051	44.012
Domande inammissibili e rinunce pre-decreto di concessione	88	23	13	35	103	18	280
Domande di agevolazione ammesse	4.830	5.162	2.582	7.033	16.913	4.291	40.811
Domande in corso di definizione	0	0	0	0	2.179	742	2.921
Investimenti conclusi	4.019	4.710	2.423	6.521	9.747	1.641	29.061
Contributi attivi	3.794	4.600	2.441	6.866	16.747	4.256	38.704
Contributi annullati	17	2	1	5	8	4	37
Contributi revocati	1.019	560	140	162	158	31	2.070
di cui decaduti per mancata stipula del contratto di finanziamento	321	137	34	84	111	21	708

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

* Sono ivi incluse sia le domande con solo finanziamento tecnologico che quelle con finanziamento tecnologico e ordinario.

E' interessante constatare che, alla data della rilevazione (1° marzo 2018), delle 44.000 domande complessivamente ricevute, risultavano ammesse a contributo circa 41.000 (pari al 93 per cento). Il restante 7 per cento si riferisce, prevalentemente, a domande in via di definizione, tutte presentate nel 2017. Completa il quadro un numero, percentualmente irrilevante, di richieste ritenute inammissibili e di rinunce prodotte prima del decreto di concessione.

Focalizzando l'attenzione sulle domande valutate positivamente, la tabella sopra riportata evidenzia che, alla stessa data, erano attive, se pur in stadi diversi, 38.700 agevolazioni, mentre poco più di 2.000 erano state revocate. Di queste, 708 sono da ricondurre alla mancata stipula del contratto di finanziamento e 1300 ad inadempienze agli obblighi normativamente previsti e/o rinunce dei beneficiari. Un numero esiguo di decreti è stato, infine, oggetto di provvedimenti di annullamento.

Dalle tabelle 6 e 7, nelle quali gli stessi dati sono riportati in modo disaggregato per tipologia di finanziamento richiesto dalle imprese, emerge in modo chiaro che l'accelerazione registrata a seguito dell'entrata a regime delle novità introdotte dal d.l. n. 3/2015 sia dipesa dalla possibilità concessa alle imprese di accedere a provviste diverse da quella messa a disposizione dalla Cdp.

Tabella 6 - Quadro sinottico delle domande di accesso al contributo per finanziamenti su provviste Cdp pervenute dal 2014 al 2017

	2014	2015	2016		2017		Totale
			1 gennaio-30 aprile	2 maggio-2 settembre	Investimenti ordinari	Investimenti in tecnologie digitali*	
Domande presentate	4.918	5.185	2.595	505	809	284	14.296
Domande inammissibili e dinieghi e/o rinunce pre-concessione	88	23	13	2	13	2	141
Domande di agevolazione ammesse a contributo	4.830	5.162	2.582	503	742	248	14.067
Domande in corso di definizione	0	0	0	0	54	34	88
Contributi annullati	17	2	1	0	1	0	21
Contributi revocati	1.019	560	140	11	4	6	1.740
di cui decaduti per mancata stipula del contratto di finanziamento	321	137	34	3	2	1	498

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

* Sono ivi incluse sia le domande con solo finanziamento tecnologico che quelle con finanziamento tecnologico e ordinario.

Tabella 7 - Quadro sinottico delle domande di accesso al contributo per finanziamenti su provviste diverse da Cdp pervenute dal 2016 al 2017

	2014	2015	2016		2017		Totale
			1 gennaio-30 aprile	2 maggio-2 settembre	Investimenti ordinari	Investimenti in tecnologie digitali*	
Domande presentate	//	//	//	6.563	18.386	4.767	29.716
Domande inammissibili e dinieghi e/o rinunce pre-concessione	//	//	//	33	90	16	139
Domande di agevolazione ammesse a contributo	//	//	//	6.530	16.171	4.043	26.744
Domande in corso di definizione	//	//	//	0	2.125	708	2.833
Contributi annullati	//	//	//	5	7	4	16
Contributi revocati	//	//	//	151	154	25	330
di cui decaduti per mancata stipula del contratto di finanziamento	//	//	//	81	109	20	210

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

* Sono ivi inclusi sia le domande con solo finanziamento tecnologico che quelle con finanziamento tecnologico e ordinario.

La modifica normativa ha risposto, del resto, alle esigenze emerse nel primo biennio di gestione, derivanti dal vincolo di esclusività della copertura del finanziamento che ha avuto quali effetti la riduzione, da un lato, del “livello di concorrenza tra banche e intermediari finanziari, non essendo possibile competere sulle condizioni di raccolta”, e, dall’altro, dei “possibili vantaggi per le imprese, non potendo queste beneficiare degli eventuali minori costi di provvista delle banche o degli intermediari finanziari”¹⁹.

Va, inoltre, considerato che, dal punto di vista degli istituti di credito, i due sistemi non

¹⁹ V. relazione che accompagna la conversione in legge del d.l. n. 3/2015 (disegno di legge n. 2844).

differiscono sotto il profilo del rischio finanziario. Tanto si evince dalla convenzione sottoscritta dal Mise, dall'Abi e dalla Cdp²⁰, la quale nel disciplinare i rapporti tra l'ente e i contraenti il finanziamento (e, cioè, le banche e gli intermediari finanziari che hanno aderito), così prevede testualmente: “i procedimenti istruttori e di delibera interni [alla banca e all'intermediario finanziario] non verranno in alcun modo influenzati o monitorati da Cdp che lascia tali processi alla esclusiva competenza e responsabilità dei relativi contraenti il finanziamento, i quali autonomamente esamineranno le richieste e decideranno di procedere con le operazioni assumendosene il relativo rischio”²¹.

E', dunque, chiaro che la preferenza accordata dalle imprese alle “diverse” provviste è determinata esclusivamente dalle convenienze di mercato.

3. Dati relativi alle richieste di erogazione pervenute negli anni 2014-2017

Per quanto, in particolare, concerne le erogazioni, si offre nelle tabelle 8 e 9 un riepilogo del numero delle quote di contributo richieste e delle erogazioni effettuate negli anni 2014-2017, disaggregato in funzione del rateo al quale si riferiscono.

E' bene precisare che i prospetti hanno quale parametro, il primo, il numero delle richieste presentate in ciascuno degli anni di riferimento, l'altro il numero dei pagamenti effettuati negli stessi anni, indipendentemente dall'anno di presentazione della relativa domanda.

Ciò nondimeno, il forte scostamento che si registra fra il numero delle domande ricevute e quello dei provvedimenti emessi costituisce un chiaro sintomo delle difficoltà incontrate dall'amministrazione nell'espletamento delle operazioni connesse alle procedure di erogazione.

Evidente è, comunque, la dinamica nettamente crescente dei dati ivi rappresentati. In particolare, si nota con favore che, nel corso del 2017, si è registrato un consistente aumento sia sul fronte delle richieste sia su quello delle erogazioni, anche per le quote successive alla prima.

²⁰ Art. 7.1 Convenzione stipulata in data 14 febbraio 2014. La clausola è ripetuta all'art. 10.1 dell'*addendum* del 17 marzo 2016 e 10.2 dell'*addendum* del 23 febbraio 2017.

²¹ Cfr. punto 2.3 della convenzione sottoscritta dal Mise, dall'Abi e dalla Cdp in data 11 febbraio 2014, ripetuto al punto 10.2 dell'*addendum* del 2016 e del 2017.

Il lento avvio delle procedure di erogazione può, comunque, entro certi limiti, ritenersi fisiologico, tenuto conto della tempistica che informa il procedimento di concessione e di erogazione del contributo, in particolare per quanto concerne i ratei successivi al primo in relazione ai quali, si rammenta, l'impresa può produrre domanda “non prima di dodici mesi dalla precedente richiesta di erogazione ed entro i dodici mesi successivi a tale termine”²².

Dall'esame dei dati riportati nella tabella 9 si evince, ad ogni buon conto, che, nel 2017, sono stati emessi, mediamente, poco meno di 1.680 ordinativi di pagamento al mese, a fronte dei 511 registrati per il 2016 e dei 133 del 2015.

Le operazioni contabili di pagamento sono gestite esclusivamente dal Ministero e sono curate da tre dipendenti che, in esito alle istruttorie positive, effettuano le dovute scritture contabili sugli appositi sistemi di gestione resi disponibili dalla direzione generale e dal Ministero dell'economia e delle finanze (piattaforme AS400 e Geocos)²³.

E' importante sottolineare che i predetti funzionari rappresentano poco meno di un terzo del personale assegnato a tempo pieno alla gestione della misura e che, quindi, l'informatizzazione delle procedure consentirà all'amministrazione di poter disporre di maggiori risorse da dedicare alle attività gestionali attualmente seguite essenzialmente da Invitalia, sotto la guida e la direzione del Ministero.

Tabella 8 - Domande di erogazione presentate dal 2014 al 2017

Quote	Primo sportello					Secondo sportello	Totale generale
	2014	2015	2016	2017	Totale	2017	
1^	469	3.545	7.743	5.222	16.979	6.222	23.201
2^	0	227	2.973	6.632	9.832	0	9.832
3^	0	0	592	4.510	5.102	0	5.102
4^	0	0	0	1.065	1.065	0	1.065
5^				1	1	0	1
Totale	469	3.772	11.308	17.430	32.979	6.222	39.201

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

²² Art. 10, c. 3, d. interm. 25 gennaio 2016.

²³ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, nota prot. n. 150582 del 15 marzo 2018.

Tabella 9 - Erogazioni effettuate dal 2014 al 2017

Quote	Primo sportello					Secondo sportello	Totale generale
	2014	2015	2016	2017	Totale	2017	
1^	37	1.532	4.396	7.800	13.765	1.443	15.208
2^	0	66	1.571	6.339	7.976	0	7.976
3^	0	0	171	3.843	4.014	0	4.014
4^	0	0	0	716	716	0	716
5^	0	0	0	0	0	0	0
Totale	37	1.598	6.138	18.698	26.471	1.443	27.914

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

4. Dati finanziari relativi ai contributi in conto impianti concessi dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2017

Rispetto ai 943,8 milioni autorizzati dal legislatore nel corso degli anni 2014-2017, alla data della rilevazione (1° marzo 2018), risultavano effettivamente concessi circa 789 milioni, di cui poco meno di 35,5 sono stati successivamente oggetto di revoca o di decadenza per mancata stipula del contratto di finanziamento²⁴.

Per quanto riguarda gli investimenti in tecnologie digitali, i contributi concessi superano notevolmente i 112 milioni riservati a tali finalità dall'art. 1, c. 54, l. n. 232/2016. Nella lettura del dato va, peraltro, considerato che la l. n. 205/2017 ha riservato alle stesse finalità un'ulteriore quota, pari a 159 milioni²⁵.

Quanto alle erogazioni, il basso livello degli importi registrati anche con riferimento ai primi anni di gestione conferma quanto evidenziato nel paragrafo precedente. Non può, comunque, non tenersi nella dovuta considerazione anche la flessibilità dei tempi che, come visto, informano le diverse fasi successive alla concessione del contributo²⁶.

Si nota, infine, che solo in un limitato numero di casi (per la precisione, ventiquattro), i provvedimenti di revoca sono intervenuti dopo l'erogazione dei ratei di contributo e hanno, di conseguenza, determinato l'obbligo di restituzione dei ratei riscossi da parte dei beneficiari. Alla data della rilevazione, quasi tutte le quote rimosse e non dovute risultavano rimborsate dagli interessati e versate, comprensive di interessi, sul cap. 3600, art. 3, dello

²⁴ Come sopra riferito (v. cap. 2.2), solo una minima parte di tali risorse (per la precisione, 194.174 euro) è stata restituita al patrimonio dello Stato in quanto il relativo impegno era stato assunto in regime di contabilità ordinaria. Le altre somme revocate sono ancora nella disponibilità dell'amministrazione.

²⁵ Art. 1, c. 41, l. n. 205/2017.

²⁶ V. cap. II par. 4.

stato di previsione dell'entrata del bilancio del Mise. In un caso, la restituzione era in corso di acquisizione, mentre in altri due era stata avviata l'azione giudiziaria per il recupero delle risorse (euro 7.925).

La tabella 10 riporta i dati sopra commentati disaggregati in funzione dell'anno di domanda del contributo.

Tabella 10 - Quadro sinottico dei contributi concessi dal 2014 al 2017 e loro evoluzione (aggiornamento al 1° marzo 2018)

	2014	2015	2016		2017		Totale
			1 gennaio-30 aprile	2 maggio-2 settembre	Investimenti ordinari	Investimenti in tecnologie digitali ecc.	
Contributi concessi	101.608.176	99.431.384	49.554.561	129.434.581	250.994.573	157.658.274	788.681.549
Contributi erogati	35.656.385	28.965.366	6.786.753	11.267.601	2.910.500	202.123	85.788.728
Contributi revocati	17.325.706	8.424.332	2.500.280	3.235.289	2.895.030	1.113.452	35.494.089
di cui decaduti per mancata stipula del contratto di finanziamento	6.546.543	2.326.482	651.067	1.857.494	1.770.531	670.965	13.823.082
Recuperi a seguito di revoche comprensivi di interessi se dovuti	29.336	21.932	10.418	1.396	0	0	63.082

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

5. Dati relativi ai finanziamenti agevolati concessi alle Pmi

Sulla base dei dati forniti dal Ministero, riepilogati nella tabella 11, può affermarsi che la “Nuova Sabatini” ha favorito la concessione di finanziamenti in misura pari a circa 8,5 miliardi, di cui 3,4 sono stati concessi a valere sul *plafond* appositamente costituito dalla Cdp nel marzo 2014, e 5,1 sulle provviste messe a disposizione, a decorrere dal 2 maggio 2016, dalle banche e dagli intermediari finanziari aderenti alla convenzione stipulata tra Mise, Abi e la Cdp del 14 febbraio 2014.

La preferenza accordata dalle Pmi alle provviste “diverse” ha determinato che non sia stato necessario dare attuazione all’art. 1, c. 57, l. n. 232/2016 che aveva disposto l’aumento del *plafond* costituito presso la gestione separata della Cdp.

Tabella 11 - Finanziamenti agevolati concessi a valere sul *plafond* Cdp e sulle altre provviste negli anni 2014-2017 (aggiornamento al 1° marzo 2018)

Finanziamenti	2014	2015	2016		2017		Totale
			1 gennaio-30 aprile	2 maggio - 2 settembre	Investimenti ordinari	Investimenti in tecnologie digitali ecc.	
Finanziamenti concessi a valere su provvista Cdp	1.214.017.754	1.257.788.062	631.230.725	118.953.518	146.158.957	69.170.753	3.437.319.769
Finanziamenti concessi a valere su provviste diverse	//	//	//	1.501.671.744	2.499.123.021	1.121.292.106	5.122.086.871
Totale	1.214.017.754	1.257.788.062	631.230.725	1.620.625.262	2.645.281.978	1.190.462.859	8.559.406.640

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

6. Dati relativi alle domande di finanziamento assistite dal Fondo di garanzia

Al 31 dicembre 2017 risultavano presentate al soggetto gestore del Fondo 6526 domande di garanzia su operazioni “Nuova Sabatini”, di cui 5.683 ammesse, per un ammontare complessivo di finanziamenti assistiti di circa 1,94 miliardi²⁷.

Nella tabella 12 è fornito un dettaglio dei dati sopra commentati, distinti per anno e per tipologia di copertura del finanziamento (a valere sul *plafond* costituito presso la Cdp o su provvista diversa ai sensi dell’art. 8 d.l. n. 3/2015).

Tabella 12 - Finanziamenti che hanno chiesto l’assistenza del Fondo di garanzia negli anni 2014-2017 (aggiornamento al 1° marzo 2018)

	2014	2015	2016		2017 Investimenti ordinari, investimenti in tecnologie digitali ecc.		Totale
			Provvista Cdp	Provvista diversa Cdp	Provvista Cdp	Provvista diversa Cdp	
N. domande per le quali è stata richiesta l'assistenza	895	991	527	732	250	3.131	6.526
N. domande per le quali è stata concessa l'assistenza	818	967	197	522	227	2.952	5.683
Importo finanziamenti assistiti	286.218.278	361.428.786	169.556.025	182.881.349	61.934.033	871.834.276	1.933.852.747

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

²⁷ Le operazioni “Nuova Sabatini” rappresentano una piccola quota delle operazioni.

Il confronto tra i dati sopra riportati e quelli relativi al numero delle domande di accesso al contributo (v. tabelle 6 e 7) evidenzia che la garanzia del Fondo è stata attivata per il 14 per cento delle Pmi che hanno ottenuto il finanziamento a valere sul *plafond* messo a disposizione dalla Cdp, e per il 13 per cento delle imprese che hanno preferito le “altre provviste”.

Alla data del 27 febbraio 2018 erano state avanzate dieci richieste di attivazione della garanzia, di cui due liquidate, per un importo di circa 94,8 mila euro a fronte di un importo massimo garantito di 106,8 mila. Le altre otto operazioni, tutte in fase istruttoria, presentavano finanziamenti escussi complessivamente pari a poco più di 5 milioni per un importo massimo garantito di 3,9 milioni.

Le operazioni attivate si riferiscono a finanziamenti concessi nel 2014 e nel 2015. Esse sono state, dunque, valutate alla luce dei criteri oggi non più vigenti.

Si rileva, inoltre, che, alla stessa data, ancora non risultavano avviate azioni di rivalsa sull'impresa finanziata, con surroga nei diritti della banca ex art. 1203 c.c. Al riguardo, si rammenta che l'art. 8-*bis* d.l. 24 gennaio 2015, n. 3 (convertito con modificazioni in l. 24 marzo 2015, n. 33) superando il contrasto giurisprudenziale esistente sul punto, ha statuito che il credito che il Fondo vanta nei confronti dell'impresa ha carattere privilegiato²⁸.

²⁸ L'art. 8-*bis* così recita: “Il diritto alla restituzione, nei confronti del beneficiario finale e dei terzi prestatori di garanzie, delle somme liquidate a titolo di perdite dal Fondo di garanzia di cui all'art. 2, comma 100 lett. a), l. 23 dicembre 1996, n. 662, costituisce credito privilegiato e prevale su ogni altro diritto di prelazione, da qualsiasi causa derivante, ad eccezione del privilegio per spese di giustizia e di quelli previsti dall'art. 2751-*bis* c.c., fatti salvi i precedenti diritti di prelazione spettanti a terzi. La costituzione e l'efficacia del privilegio non sono subordinate al consenso delle parti. Al recupero del predetto credito si procede mediante iscrizione a ruolo, ai sensi dell'art. 17 d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, e successive modificazioni”.

CAPITOLO V

IL CONTRIBUTO IN CONTO IMPIANTI: ANALISI DELLE PROCEDURE DI AMMISSIONE E DI EROGAZIONE

Sommario: 1. Premessa. - 2. Procedure seguite dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2016. - 2.1. I controlli sulle domande di accesso al contributo. - 2.2. I controlli sulle richieste di erogazione dei contributi. - 3. Procedure seguite a decorrere dal 1° gennaio 2017. - 3.1. I controlli sulle domande di accesso al contributo. - 3.2. I controlli sulle richieste di erogazione dei contributi. - 4. Analisi dei tempi. - 4.1. I tempi previsti per le procedure di concessione del contributo: esame del campione. - 4.2. I tempi previsti per l'erogazione del contributo: analisi del campione. - 5. Gli aggiornamenti forniti dal Mise a fine giugno 2018. - 5.1. Aggiornamenti in ordine alle tempistiche delle procedure di concessione. - 5.2. Aggiornamenti in ordine alle tempistiche delle procedure di erogazione. - 6. Ulteriori elementi comunicati dal Mise nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018. - 6.1. Precisazioni sull'acquisizione della visura *Deggendorf* ai fini della concessione. - 6.2. Precisazioni sui controlli relativi al requisito soggettivo di ammissibilità previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d), d.interm. 25 gennaio 2016. - 6.3. Precisazioni sulle verifiche degli obblighi di comunicazione in capo agli istituti aderenti.

1. Premessa

Come visto, il procedimento di concessione del contributo è improntato, in particolare dopo il d.l. n. 3/2015, a una procedura semplificata e a tempistiche stringenti, che sembrano favorire la distribuzione delle agevolazioni sulla più ampia platea di beneficiari, rinviando a una fase successiva i controlli sulla effettiva spettanza dell'agevolazione.

In base a quanto disposto dall'art. 8, c. 1, d. interm. 27 novembre 2013 (non modificato dal d. interm. 25 gennaio 2016), le Pmi che intendono accedere all'agevolazione devono presentare, oltre alla domanda, una dichiarazione, sottoscritta dal rappresentante legale o da un suo procuratore speciale ai sensi degli artt. 47 e 76 d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, attestante il possesso dei requisiti richiesti per accedere all'agevolazione e la conformità degli investimenti oggetto della richiesta di finanziamento a quanto normativamente previsto.

Si inverte, in sostanza, l'onere della prova, vincolando l'amministrazione a verificare la veridicità delle dichiarazioni.

Analogo sistema vale per le domande di erogazione dei ratei di contributo, anch'esse richieste tramite una dichiarazione firmata dal legale rappresentante dell'impresa, "ai sensi e per gli effetti" degli stessi articoli sopra citati, corredata dalla dichiarazione liberatoria del fornitore, resa pure questa sotto forma di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante l'avvenuto pagamento del bene da parte della ditta (o, se del caso, dalla società di *leasing*) e che lo stesso sia "nuovo di fabbrica", così come espressamente richiesto a pena di revoca.

Tanto premesso, deve notarsi che nella gestione dell'intervento possono distinguersi due fasi: la prima, che coincide sostanzialmente con il primo triennio di gestione, vede l'amministrazione direttamente impegnata nell'espletamento di tutte le attività connesse alla gestione della misura, con l'unico ausilio della piattaforma informatica attivata nella seconda metà del 2014 al fine di favorire i flussi informativi funzionali alle concessioni che abilitano le imprese ad avviare gli investimenti²⁹.

La seconda fase può collocarsi a decorrere dall'inizio del 2017, allorquando, visto il successo riscosso dalla misura e preso atto del rifinanziamento disposto dalla l. n. 232/2016, il Mise ha ritenuto di avvalersi del supporto dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a (Invitalia), società *in house* dello Stato, ai sensi dell'art. 33, c. 12, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, come modificato dall'art. 11, c. 16-*quater*, lett. b), d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125).

I reciproci rapporti sono stati regolati, con effetto retroattivo, dalla convenzione stipulata in data 3 marzo 2017, in base alla quale i servizi di assistenza tecnica affidati ad Invitalia comportano il riconoscimento in suo favore di un rimborso spese entro i limiti stabiliti.

Il supporto richiesto riguarda, in buona sostanza, l'intera gestione dell'intervento agevolativo, come si evince dall'elencazione degli ambiti di attività, per i quali l'ente è chiamato a prestare assistenza tecnica³⁰.

²⁹ In particolare, per il periodo che va dal secondo semestre 2014 a tutto il 2016 “la piattaforma ha consentito di avviare i primi servizi di interoperabilità con i sistemi esterni, in particolare quello della Cdp per il raccordo con le prenotazioni sul *plafond* provenienti dalle banche, quello di contabilità ordinaria prima e speciale poi, per l'automazione degli impegni; si è quindi proceduto alla realizzazione del *front end* per l'invio telematico per l'acquisizione delle delibere bancarie e delle istanze per le concessioni e degli stati di avanzamento per l'erogazione dei contributi. Inoltre, nel corso del 2015 e 2016, in virtù dello spostamento del *focus* produttivo ed elaborativo verso l'automazione dei pagamenti in contabilità speciale, è stata avviata un'attività di manutenzione evolutiva sui moduli di interfacciamento verso la contabilità speciale e verso Banca d'Italia (sistema Geocos ...). I moduli che si realizzano sono sviluppati in prospettiva di riuso comune e condiviso per le misure di agevolazione della direzione e sono stati testati ed istanziati per la prima volta sulla misura “Nuova Sabatini” (Direzione generale per gli incentivi alle imprese, prot. n. 96143 del 31 luglio 2017).

³⁰ In particolare, dall'all. 1 alla convenzione emerge che Invitalia assume l'incarico di erogare servizi di assistenza tecnica relativi non solo alle fasi di accreditamento dei soggetti finanziatori, di prenotazione delle risorse, di istruttoria delle domande di accesso all'agevolazione e di erogazione dei contributi, ma anche alla progettazione dell'impianto normativo e della strumentazione tecnico-procedurale di gestione dell'intervento, all'implementazione e manutenzione evolutiva della piattaforma IT per la gestione informatizzata della misura, alla promozione dello strumento agevolativo, all'informazione e assistenza alle imprese e ai soggetti finanziatori, alla reportistica sullo stato di avanzamento delle attività svolte e, infine, la valutazione del regime di aiuto, effettuata ai sensi dell'art. 2 del Regolamento Ue n. 651/2014 della Commissione europea.

Nella verifica dell'efficacia del sistema di controllo sulla spettanza del contributo e sulle richieste di erogazione dei ratei di contributo la Corte ha, pertanto, ritenuto opportuno distinguere tra i due periodi.

2. Procedure seguite dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2016

2.1. I controlli sulle domande di accesso al contributo

Il Mise riferisce che, nei primi tre anni di gestione, le attività di controllo sono state incentrate, essenzialmente, sulle richieste di erogazione piuttosto che su quelle di ammissione all'agevolazione in relazione alle quali si sono ritenuti sufficienti i controlli automatici effettuati dalla piattaforma informatica sulle domande che avevano superato il vaglio delle banche e degli intermediari finanziari in ordine alla regolarità formale e completezza della documentazione, nonché alla sussistenza dei requisiti di natura soggettiva relativi alla dimensione di impresa (art. 8, c. 2, dei decreti di attuazione).

E' stato, al riguardo, chiarito che “solo in caso di mancato superamento di tali controlli, si è ritenuta necessaria una puntuale attività istruttoria da parte della struttura ministeriale. Nell'ambito delle iniziative che avevano superato i controlli automatici della piattaforma, l'amministrazione individuava, poi, un cospicuo campione su cui l'amministrazione effettuava un supplemento di istruttoria”³¹.

In base alle precisazioni fornite dalla stessa amministrazione, è, peraltro, emerso che, in questa prima fase, la piattaforma consentiva solo “le funzionalità per la trasmissione delle delibere di finanziamento e delle domande di agevolazione da parte delle banche/intermediari finanziari e per l'emissione dei decreti di concessione a favore delle imprese beneficiarie”.

Quanto alle funzionalità di controllo, le uniche di cui si è avuta notizia erano essenzialmente finalizzate ad “avere immediata evidenza dei casi di comunicazioni rese fuori termine, [della] mancata, o tardiva, stipula del contratto di finanziamento, [della] riduzione dell'importo del finanziamento rispetto a quello indicato nella delibera, [della] scadenza dei termini per la trasmissione della dichiarazione di ultimazione dell'investimento e la

³¹ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, nota prot. n. 96143 del 31 luglio 2017.

presentazione della richiesta di erogazione della prima quota di contributo e delle successive”³².

Deve, dunque, ritenersi che, in effetti, i controlli automatici espletati dalla piattaforma non erano funzionali alla concessione del contributo, ma attenevano piuttosto alla gestione delle erogazioni.

Va, altresì, considerato che, in questo primo periodo, un’ulteriore complicazione nella gestione delle procedure di concessione è derivata dalla “mancata osservanza e non corretta applicazione delle procedure previste dalla normativa vigente” da parte non solo delle imprese, ma anche delle banche e degli intermediari finanziari che non sempre hanno adeguatamente svolto le attività di controllo alle stesse intestate.

Tanto risulta dalla nota diramata dal Mise dopo la chiusura del primo sportello a tutti gli istituti accreditati sulla piattaforma informatica, nota con cui, “facendo seguito alle ripetute richieste di gestione di anomalie ricevute [dagli] istituti conseguenti alla mancata osservanza o non corretta applicazione delle procedure vigenti”, gli stessi sono stati formalmente invitati ad “un approfondimento della normativa che disciplina la concessione delle agevolazioni al fine di [garantirne] il rispetto”, in particolare per quanto concerne le verifiche sulle domande delle Pmi³³.

Nella memoria prodotta in occasione dell’adunanza del 15 ottobre 2018, il Mise, pur confermando le peculiarità del modello inizialmente adottato, ha sottolineato che “la qualità istruttoria risulta essere stata sempre soddisfacente e in stretta rispondenza alle disposizioni normative che ne disciplinavano i controlli e le procedure”.

Ciò nondimeno, la Sezione non può esimersi dal notare che il modello organizzativo inizialmente adottato, non avendo consentito di controllare e verificare tutte le richieste di accesso al contributo pervenute negli anni 2014-2016, ha, comunque, riverberato i suoi effetti sulla gestione dell’agevolazione, avendo comportato, per lo meno fino all’espletamento delle procedure di erogazione della prima rata di contributo, la possibilità di destinare risorse pubbliche in favore di imprese che non ne avevano diritto.

2.2. I controlli sulle richieste di erogazione dei contributi

³² Direzione generale per gli incentivi alle imprese, nota prot. n. 150582 del 15 marzo 2018.

³³ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, nota del 27 ottobre 2016 indirizzata alle banche e società di *leasing* e, per conoscenza, all’Abi e all’Assilea (Associazione italiana *leasing*).

Quanto ai controlli espletati sulle dichiarazioni di ultimazione dell'investimento e sulle richieste di erogazione, non sono emerse differenze sostanziali rispetto alle modalità attualmente seguite dagli operatori della società *in house*. Si rinvia, pertanto, a quanto si dirà più avanti.

In questa sede si ritiene, comunque, di soffermarsi sui disallineamenti evidenziati dal confronto tra il numero delle domande di erogazione prodotte dalle imprese negli anni 2014-2016 e i provvedimenti di erogazione emanati negli stessi anni (v. retro tabelle nn. 4 e 5).

Secondo quanto dichiarato in sede istruttoria, le relative cause vanno ricercate essenzialmente in tre ordini di motivi.

In primo luogo, l'elevato numero delle richieste che il Mise ha dovuto inoltrare alle imprese per acquisire la documentazione mancante. Se ne contano 1.020 nel 2014³⁴, 4.422 nel 2015 e 9.864 nel 2016.

In secondo luogo, i rallentamenti delle attività istruttorie maturati nel primo anno di gestione a causa della mancanza di un adeguato supporto informatico, le cui ripercussioni sono state avvertite negli anni successivi.

In terzo luogo, le criticità riscontrate nei rapporti con le Pmi, “dovute ad una scarsa dimestichezza [di queste] con gli strumenti informatici e ad una limitata conoscenza delle misure agevolative, che hanno reso difficile l'interlocuzione con l'amministrazione”³⁵.

Non possono, inoltre, sottacersi le difficoltà che la direzione generale ha fatto presente di aver incontrato nel gestire le operazioni contabili di pagamento, effettuate sugli appositi sistemi di gestione resi disponibili dalla stessa direzione generale e dal Ministero dell'economia e delle finanze (piattaforme AS400 e Geocos).

³⁴ Il dato non comprende le richieste effettuate al di fuori della piattaforma informatica.

³⁵ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, nota prot. n. 150582 del 15 marzo 2018.

3. Procedure seguite a decorrere dal 1° gennaio 2017

3.1. I controlli sulle domande di accesso al contributo

Secondo quanto riferito dal Ministero, le problematiche sopra evidenziate sono state avviate a soluzione con la stipula della convenzione con Invitalia in esito alla quale si è potuto garantire il controllo generalizzato su tutte le domande di accesso al contributo.

Le verifiche riguardano, in particolare, tutti i requisiti elencati dal decreto di attuazione, ad eccezione di quelli previsti dall'art. 3, c. 1 lett. c) e d), d. interm. 25 gennaio 2016, che dispongono, rispettivamente, l'impossibilità di accedere al contributo per i "soggetti che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti individuati quali illegali o incompatibili dalla Commissione europea" e per quelli che si trovino "in condizioni tali da risultare impresa in difficoltà così come individuata nel regolamento Gber³⁶".

Quanto al primo requisito, l'amministrazione si è limitata a dichiarare che il relativo controllo "viene effettuato prima dell'erogazione di ogni quota di contributo", precisando, altresì, che, fino alla data della rilevazione (27 febbraio 2018), le verifiche effettuate avevano avuto sempre esito negativo.

Deve, peraltro, rilevarsi che, se è vero che tale *modus agendi* è conforme alla c.d. "clausola di impegno *Deggendorf*" (principio elaborato dalla giurisprudenza comunitaria, in base al quale si ritiene sufficiente che il beneficiario possieda il requisito in parola al momento dell'erogazione), l'art. 52 l. 14 dicembre 2012, n. 234, al c. 6, prevede che, a decorrere dal 1° luglio 2017³⁷, i soggetti pubblici e privati che concedono, ovvero gestiscono, aiuti di Stato, hanno l'obbligo di accertare, attraverso il Registro nazionale degli aiuti di Stato – che, a tal

³⁶ Secondo quanto previsto dal regolamento generale di esenzione per categoria "per impresa in difficoltà si intende una Pmi che soddisfa le seguenti condizioni: a) qualora, se si tratta di una società a responsabilità illimitata, abbia perduto più della metà del capitale sottoscritto e la perdita di più di un quarto di detto capitale sia intervenuta nel corso degli ultimi dodici mesi, oppure b) qualora, se si tratta di una società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società, abbia perduto più della metà del capitale, come indicato nei conti della società, e la perdita di più di un quarto di detto capitale sia intervenuta nel corso degli ultimi dodici mesi, oppure c) indipendentemente dal tipo di società, qualora ricorrano le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei loro confronti di una procedura concorsuale per insolvenza.

Una Pmi costituitasi da meno di tre anni non è considerata un'impresa in difficoltà per il periodo interessato, a meno che essa non soddisfi le condizioni previste alla lettera c) del primo comma".

³⁷ Il Registro nazionale degli aiuti di Stato è operativo a partire dal 12 agosto 2017 a seguito della pubblicazione, avvenuta il 28 luglio 2017, del regolamento n. 115 del 31 maggio 2017 e del decreto del direttore generale per gli incentivi alle imprese del successivo 28 luglio che ne disciplinano il funzionamento.

fine, rilascia apposita visura, denominata, per l'appunto, “Visura *Deggendorf*” – se il soggetto beneficiario (identificato tramite il codice fiscale) rientri o meno nell'elenco dei soggetti tenuti alla restituzione degli aiuti oggetto di decisione di recupero della Commissione europea.

A rafforzare tale obbligo si dispone, inoltre, che “l’indicazione dell’avvenuta acquisizione della predetta visura costituisce condizione legale di efficacia, il cui inadempimento comporta la responsabilità patrimoniale del responsabile della concessione o dell'erogazione degli aiuti, rilevabile anche dall'impresa beneficiaria ai fini del risarcimento del danno”.

Si ritiene, dunque, necessario che, ai fini della concessione del contributo, l'amministrazione acquisisca la predetta visura *Deggendorf*, avendo riguardo alla situazione esistente al momento di presentazione della domanda, in linea con quanto previsto dai decreti di attuazione della “Nuova Sabatini”³⁸ e dalle circolari successivamente emanate³⁹.

Un discorso diverso va, invece, fatto per il requisito soggettivo di ammissibilità previsto dall'art. 3, c. 1 lett. d), d. interm. 25 gennaio 2016 (che, si rammenta, prevede che il beneficiario non deve trovarsi “in condizioni tali da risultare impresa in difficoltà così come individuata nel regolamento Gber”), in relazione al quale l'amministrazione riferisce che i relativi controlli sono svolti dagli istituti che deliberano il finanziamento, ritenendosi, probabilmente, che le valutazioni effettuate sullo stato di salute dell'azienda in termini di solvibilità, affidabilità e solidità valgano, implicitamente, anche ai fini di cui trattasi.

Al riguardo, considerato che l'accertamento di tale requisito, così come degli altri, deve trovare adeguata evidenza nel procedimento istruttorio che supporta il provvedimento di concessione, la Corte segnala la necessità che il Mise inviti gli istituti finanziari ad esprimersi formalmente sull'assenza dei presupposti indicati dalla normativa comunitaria, la cui violazione comporterebbe l'inidoneità dell'impresa a ricevere l'aiuto⁴⁰.

Deve, dunque, ritenersi che il sistema di controllo sulle domande di accesso meriti di essere rivisto anche sotto quest'ultimo profilo.

E', infine, importante segnalare che la nota inviata alle banche e agli intermediari

³⁸ Art. 3 d. interm. del 27 novembre 2013 e stesso art. d. interm. 25 gennaio 2016.

³⁹ Circolari n. 4567 del 10 febbraio 2014 e n. 14036 del 15 febbraio 2017.

⁴⁰ Sulla necessità che il requisito debba sussistere al momento della concessione dell'aiuto, v. Corte di giustizia, terza sezione, sentenza del 6 luglio 2017, secondo cui “tale circostanza, ossia il fatto di essere una impresa in difficoltà, rileva solo al momento della concessione dell'aiuto, impendendone l'effettiva dazione”.

finanziari a settembre 2016, cui sopra si è fatto cenno, ha sortito gli effetti sperati. Riferisce, infatti, il Ministero che “A seguito dei ...richiami al rispetto delle procedure si è registrato un deciso consolidamento nell’operatività delle banche/intermediari finanziari”⁴¹.

Si nota, comunque, che le verifiche demandate alle banche e agli intermediari finanziari sono ricomprese nell’elenco delle attività affidate ad Invitalia⁴².

3.2. I controlli sulle richieste di erogazione dei contributi

Come sopra riferito, non si registrano particolari differenze in tema di verifiche dei requisiti previsti per l’erogazione dei ratei di contributo che – assicura l’amministrazione – sono sempre state svolte su tutte le istanze pervenute. Ora, come allora, il Mise garantisce che per ognuna si accerta la conformità degli investimenti al dettato normativo, con riguardo anche alla data di avvio e di ultimazione; all’importo del contratto di finanziamento e alla relativa data di stipula; all’ammissibilità dei beni acquisiti e alla correttezza del relativo elenco; alla liberatoria dei fornitori e, nel caso di *leasing*, dell’intermediario. Inoltre, gli operatori acquisiscono, dal registro delle imprese e dal portale Inps, la visura camerale aggiornata e il Durc al fine di controllare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità previsti dall’art. 3, c. 1, lett. a) e b), d. interm. 25 gennaio 2016. E’, altresì, accertata la regolarità contributiva dell’impresa.

Quanto, poi, alle verifiche sulla dichiarazione relativa al rispetto delle condizioni contrattuali di rimborso del finanziamento, l’amministrazione ha ritenuto sufficiente la presa d’atto dell’assenza delle comunicazioni da parte delle banche e degli intermediari finanziari, comunicazioni che gli stessi, aderendo alla convenzione Abi/Cdp/Mise del 14 febbraio 2014 e ai successivi *addendum*, si sono impegnati a trasmettere alla competente direzione generale, entro centoventi giorni dalla scadenza, “qualora [l’impresa] non si rimetta al corrente con i pagamenti entro tale termine”⁴³.

Alla richiesta della Corte tesa a conoscere il sistema adottato per monitorare l’esatto adempimento dei predetti obblighi di comunicazione, l’amministrazione, dopo aver

⁴¹ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, nota prot. n. 150582 del 15 marzo 2018.

⁴² V. all. 1 – Piano operativo e dei costi 2017-2024, art. 1.2.

⁴³ Art. 11 della convenzione del 14 febbraio 2014. La disposizione si trova ripetuta all’art. 6 dell’*Addendum* del 17 marzo 2016 e, da ultimo, allo stesso articolo dell’*Addendum* del 23 febbraio 2017.

precisato che “non è previsto alcun meccanismo sanzionatorio che consenta di richiamare i soggetti interessati al rispetto [di tali clausole]” e aver segnalato “l’oggettiva impossibilità di controllare le scritture contabili” di più di 150 istituti⁴⁴ e di oltre 40.000 pratiche, ha, comunque, assicurato che al riguardo “non si riscontrano elementi di criticità”⁴⁵.

La Corte è consapevole delle difficoltà organizzative derivanti dalla combinazione dei due fattori sopra indicati. Ciò nondimeno, non può non sottolineare che la previsione dei predetti obblighi di comunicazione risponde all’interesse dello Stato di conoscere tempestivamente il verificarsi dei presupposti della revoca del contributo in modo da sospenderne immediatamente l’erogazione.

Onde evitare che tale previsione risulti *tamquam non esset*, andrebbe, dunque, individuato un sistema di verifiche che, sia pur a campione, consenta di conoscere se, e in che termini, gli istituti aderenti tengono in adeguato conto gli obblighi assunti con la sottoscrizione della convenzione Mise-Abi-Cdp.

Va, altresì, considerato che l’esito del controllo così effettuato fornirebbe dati utili anche per l’attività di vigilanza che il Mise deve porre in essere sulla gestione dell’istruttoria, a termini delle predette convenzioni. Si ritiene, infatti, che se dovesse risultare che molte delle imprese selezionate da un certo istituto non siano in grado di assolvere agli impegni di restituzione assunti con la sottoscrizione del contratto di finanziamento, può sorgere il dubbio che, in sede di istruttoria delle domande, siano stati trascurati elementi di valutazione della solidità dell’azienda e della sua affidabilità.

In caso di reiterate e gravi violazioni ai predetti impegni, si ritiene, fra l’altro, che il Mise non possa, e non debba, abdicare alla sua funzione di soggetto responsabile dell’attuazione dello strumento agevolativo nel suo complesso e, in quanto tale, sia tenuto a promuovere le iniziative opportune per evitare il ripetersi delle anomalie riscontrate.

La Corte ritiene, inoltre, di segnalare che il lasso di tempo previsto per la comunicazione degli eventuali inadempimenti da parte delle Pmi (centoventi giorni dall’inadempimento) fa sì che il sistema non garantisca l’amministrazione – tenuta a provvedere all’erogazione “entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta”⁴⁶ – dal rischio di erogare la quota di

⁴⁴ Alla data del 23 febbraio 2018, i soggetti aderenti alla convenzione stipulata tra il Mise, l’Abi e la Cdp erano 139, di cui 61 sono autorizzati ad operare anche con la provvista Cdp.

⁴⁵ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, nota prot. n. 150582 del 15 marzo 2018.

⁴⁶ Circolare 15 febbraio 2017, n. 14036, art. 13.8. Secondo la circolare 10 febbraio 2014, n. 4567, il termine era di trenta giorni.

contributo ad un'impresa non in regola con il rimborso dei finanziamenti.

Una maggiore attenzione su tale importante aspetto si coglie, peraltro, nelle relazioni semestrali rese da Invitalia al Mise, nelle quali, nell'illustrare le operazioni abitualmente effettuate in sede di verifica delle richieste di erogazione, si prevede, fra l'altro, l'acquisizione degli estratti conto bancari e/o postali delle imprese.

E', comunque, evidente che tali documenti andrebbero esaminati alla luce del piano di rimborso del finanziamento.

4. Analisi dei tempi

Altro tema sul quale la Corte ha ritenuto di focalizzare l'attenzione è quello del rispetto dei termini entro cui il Mise è tenuto a concedere il contributo e a erogare i ratei richiesti dalle Pmi.

A tal fine, nell'intento di comporre un quadro maggiormente esaustivo e, per quanto possibile, attuale, dei tempi necessari per l'espletamento di ogni singola operazione intervenuta dall'avvio alla conclusione dei due procedimenti, ivi inclusi i supplementi istruttori condotti nei confronti delle Pmi, è stata acquisita dalla competente direzione generale un'estrazione in formato *excel* delle date relative ai passaggi salienti dei procedimenti attivati in esito alle domande di accesso al contributo e alle richieste di erogazione prodotte nel mese di maggio 2017.

La scelta del campione è stata determinata dalla necessità di tener conto, da un lato, delle novità intervenute sul fronte organizzativo a seguito dalla stipula della convenzione con Invitalia del 3 marzo 2017, la cui decorrenza risale, in effetti, al precedente 1° gennaio; dall'altro, delle criticità che l'amministrazione ha riscontrato nei rapporti con le imprese, cui sopra si è fatto cenno ⁴⁷.

⁴⁷ V. par. 2.2.

4.1. I tempi previsti per le procedure di concessione del contributo: esame del campione

Secondo quanto riferito dall'amministrazione, i termini normativamente previsti per la concessione del contributo e la stipula del contratto di finanziamento sono stati sempre sostanzialmente rispettati. Si assicura, infatti, che “per le domande trasmesse dalle banche/intermediari finanziari prima dell'entrata in vigore delle modifiche previste dal d. interm. 25 gennaio 2016, il tempo medio tra l'invio delle stesse e la stipula del contratto era di circa trenta giorni, tempo medio che si è ridotto notevolmente sino ad azzerarsi a seguito dell'introduzione della nuova disciplina, che prevede la possibilità di stipulare il contratto di finanziamento anche prima dell'adozione del decreto di concessione del contributo da parte del Ministero”⁴⁸.

Tali affermazioni trovano solo parzialmente conferma nelle verifiche effettuate sul campione esaminato. Dall'elaborazione dei dati trasmessi si evince, infatti, che su 2.236 domande ammesse nel mese di maggio 2017, per 1.878 (pari all'84 per cento) il contratto di finanziamento è stato stipulato prima del decreto di concessione. Tale scelta ha consentito alle imprese di pervenire alla sottoscrizione del prestito in tempi che, in molti casi, sono stati brevissimi, come risulta dal prospetto che segue.

Tabella 13 - Domande presentate nel mese di maggio 2017 - Contratti di finanziamento sottoscritti prima della concessione del contributo - Analisi tempi

Giorni intercorsi tra domande e sottoscrizione contratto di finanziamento	Pratiche concluse
Meno di 10 giorni	205
Da 11 a 30	437
Da 31 a 60	659
Da 61 a 90	327
Più di 90	250
Totale	1.878

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

L'analisi del campione ha, comunque, evidenziato che gli istituti aderenti hanno, in linea di massima, provveduto a trasmettere al Mise l'elenco dei finanziamenti deliberati entro tre mesi dalla data di presentazione delle domande da parte delle imprese.

Sostanzialmente rispettata è, dunque, la tempistica complessivamente indicata dal d.interm. 25 gennaio 2016 che, per questa prima fase del procedimento, prevede una durata

⁴⁸ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, nota prot. n. 96143 del 31 luglio 2017.

fino a un massimo di 90 giorni, come emerge dalla tavola 4 in appendice, dalla quale si evince che due sono gli *step* di maggior interesse: l'adozione della delibera di finanziamento e la relativa comunicazione al Mise. Per il primo, gli istituti aderenti sono tenuti a provvedere entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di ricezione della conferma della disponibilità delle risorse da parte del Mise. Il secondo decorre da tale termine ed è calcolato in dieci giorni.

L'approfondimento svolto sulle domande presentate a maggio 2017 ha evidenziato come, in effetti, per deliberare il finanziamento gli istituti di credito abbiano impiegato, in genere, un tempo notevolmente inferiore rispetto a quello a disposizione, mentre non altrettanta sollecitudine è stata dimostrata in fase di comunicazione al Mise.

Risulta, infatti, che, mediamente, tra la domanda e la delibera di finanziamento sono stati necessari 27 giorni, mentre tra questa e la comunicazione al Mise se ne contano 45.

Tanto premesso, posto che la ricezione di tale comunicazione apre la fase istruttoria sulla spettanza del contributo in conto impianti, la Corte non può non segnalare l'opportunità di una modifica del *dies a quo*, che potrebbe essere calcolato dalla data della deliberazione o, al massimo, dalla fine del mese in cui la stessa è stata adottata.

Indubbi sarebbero i vantaggi in termini di tempi complessivi del procedimento.

Quanto, poi, al termine previsto per l'adozione del provvedimento di concessione – quantificato dall'art. 9 dei decreti di attuazione in trenta giorni decorrenti dalla ricezione dell'elenco dei finanziamenti deliberati dalle banche e dagli intermediari finanziari – si riportano nella tabella 14 i tempi registrati in base alle elaborazioni condotte sul campione esaminato.

L'analisi dei valori evidenzia che solo il 6 per cento dei provvedimenti è stato adottato nei termini stabiliti. La situazione non cambia di molto, ove si consideri “tollerabile” un ritardo di dieci giorni.

**Tabella 14 - Domande presentate nel mese di maggio 2017 - Concessione contributi
- Analisi tempi**

Giorni intercorsi da ricezione elenchi delibere di finanziamento a decreto di concessione	Pratiche concluse	%
Meno di 30 giorni	141	6%
Da 31 a 40 giorni	69	3%
Da 41 a 60 giorni	1.132	51%
Da 61 a 90 giorni	681	30%
Da 91 a 180 giorni	200	9%
Più di 180 giorni	13	1%
Domande non definite al 31 marzo 2018	-	-
Totale	2.236	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

Nel constatare, dunque, che il predetto termine è stato, in linea di massima, disatteso, deve segnalarsi l'impossibilità di effettuare alcun approfondimento sulle cause che, per ognuna di tali domande, ha determinato il ritardo, posto che l'amministrazione non ha comunicato, benché siano stati richiesti, le date delle eventuali richieste inviate alle imprese e delle relative risposte.

E' emerso, infatti, che le istruttorie espletate per acquisire la documentazione mancante vengono gestite informaticamente in modo separato rispetto ai flussi informativi funzionali alla concessione del contributo. Ciò impedisce un agevole raccordo tra dati concernenti la stessa impresa.

4.2. I tempi previsti per l'erogazione del contributo: analisi del campione

Indicazioni sui tempi a disposizione del Mise per provvedere all'erogazione delle quote di contributo si rinvencono nell'ambito delle circolari n. 4567 del 10 febbraio 2014 e n. 14036 del 15 febbraio 2017. Secondo la prima, le richieste dovevano essere evase entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della domanda, completa della documentazione richiesta. Un intervallo più lungo è previsto dalla circolare emanata nel 2017 in base alla quale il *dies ad quem* è stato raddoppiato, portando a 60 giorni il termine entro il quale deve procedersi al pagamento.

Riferisce il Ministero che, a seguito della convenzione con Invitalia, si registrano significativi miglioramenti in termini di tempi medi occorsi per concludere il procedimento, essendosi passati da 172 a 66 giorni. Tali valori, si precisa, "sono comprensivi anche del tempo intercorso tra le richieste di integrazione inviate alle imprese e i relativi riscontri,

data l'impossibilità di escludere tale intervallo dal conteggio complessivo, in quanto la fase istruttoria non trova adeguata evidenza a livello informatico"⁴⁹.

Si è, comunque, dato atto che si è provveduto ad inviare 666 richieste di integrazione, in esito alle quali sono pervenute 714 risposte.

Alla decisa maggiore attenzione che il Mise riferisce di prestare alle procedure di erogazione a seguito della convenzione con Invitalia, si contrappone quanto emerso in sede di esame dei dati relativi alle istanze presentate nel mese di maggio 2017, i cui esiti sono stati sinteticamente riepilogati nella tabella 15, nella quale sono considerate solo le domande il cui iter si è concluso con un decreto di autorizzazione al pagamento.

Desta, inoltre, perplessità constatare che alla data della rilevazione (1° marzo 2018) risultavano ancora non definite 219 domande prodotte circa dieci mesi prima.

Tabella 15 - Domande di erogazione presentate a maggio 2017 - Analisi tempi

Tempi intercorsi dalla richiesta di erogazione al relativo provvedimento	Pratiche esaminate
Meno di 60 giorni	50
Da 61 a 90	660
Da 91 a 120	187
Da 121 a 150	368
Da 151 a 180	223
Più di sei mesi	122
Totale	1.610

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

5. Gli aggiornamenti forniti dal Mise a fine giugno 2018

5.1. Aggiornamenti in ordine alle tempistiche delle procedure di concessione

La direzione generale, sentita dalla Corte in merito alle possibili cause dei ritardi evidenziati dall'analisi del campione, ha reso noto che, nei mesi successivi al periodo esaminato, la problematica è stata affrontata e avviata a soluzione grazie al nuovo modello organizzativo adottato a seguito della convenzione con Invitalia, i cui frutti si sono potuti apprezzare verso la fine dell'anno, come risulta dalla tabella che segue, trasmessa dal Mise.

Raffrontando i dati con quelli registrati per le domande presentate a maggio 2017, risulta

⁴⁹ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, nota prot. n. 150582 del 15 marzo 2018.

evidente che la situazione sia notevolmente migliorata, anche se non mancano ancora procedure che si protraggono ben oltre i trenta giorni previsti.

Tabella 16 - Analisi tempi di adozione dei provvedimenti di concessione nel periodo ottobre 2017-febbraio 2018

Mese domanda	Meno di 30 giorni	Da 31 a 40 giorni	Da 41 a 60 giorni	Da 61 a 90 giorni	Da 91 a 180 giorni	Più di 180 giorni ¹
Ottobre 2017	35%	34%	21%	7%	3%	1%
Novembre 2017	42%	32%	16%	7%	1%	2%
Dicembre 2017	33%	36%	23%	5%	0%	3%
Gennaio 2018	49%	33%	10%	2%	0%	6%
Febbraio 2018 ²	76%	13%	3%	1%	0%	8%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Mise.

(1) Sono ivi incluse anche le iniziative per cui alla data di invio da parte dell'amministrazione (18 giugno 2018) non risultava emesso il decreto di concessione.

(2) La somma delle percentuali non è pari a 100 per problemi di arrotondamento delle singole percentuali.

5.2. Aggiornamenti in ordine alle tempistiche delle procedure di erogazione

Su questo fronte l'amministrazione riferisce che, nel corso del 2017, sono state adottate iniziative di monitoraggio volte a migliorare la produttività del personale di Invitalia che svolge attività di assistenza tecnica alla fase di erogazione del contributo.

Confermano tale affermazione i dati dichiarati dall'Agenzia nell'ambito delle relazioni semestrali rese per lo stesso anno, visto che nel secondo semestre risultano chiuse più di 14.400 pratiche (circa 5.000 in più del primo semestre).

Rispetto a tali dati, si registra una flessione nel primo semestre del 2018, anche se da febbraio a giugno il *trend* delle domande esaminate è in aumento, essendosi passati “dalle circa 1.500 richieste di erogazione lavorate nel mese di febbraio alle oltre 2.500 nel mese di maggio, con circa 1.800 istruttorie già chiuse nei primi 15 giorni di giugno”⁵⁰.

⁵⁰ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, prot. n. 236123 del 25 giugno 2018.

6. Ulteriori elementi comunicati dal Mise nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018

Si dà qui di seguito atto delle precisazioni e delle novità che il Mise ha rappresentato dopo aver esaminato la bozza di relazione trasmessa dalla Corte in vista dell'adunanza del 15 ottobre 2018.

Si nota con favore una generalizzata consapevolezza delle problematiche ancora attuali e l'impegno a porre in essere in tempi brevi le misure necessarie per rimuoverne le cause.

6.1. Precisazioni sull'acquisizione della visura *Deggendorf* ai fini della concessione

Nella memoria prodotta in occasione dell'adunanza del 15 ottobre 2018 il Mise, a rettifica di quanto precedentemente comunicato, ha reso noto che “A seguito dell'entrata in funzione del Rna, la Dgiai provvede regolarmente ad acquisire [in fase di istruttoria] la c.d. visura *Deggendorf*, ... propedeutica a tutte le nuove concessioni. Tale verifica è reiterata di erogazione delle singole quote dei contributi concessi”⁵¹.

6.2. Precisazioni sui controlli relativi al requisito soggettivo di ammissibilità previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d), d. interm. 25 gennaio 2016

La Direzione generale, dopo aver rammentato che i controlli svolti sulle domande di finanziamento dagli istituti aderenti alla convenzione stipulata tra il Mise, l'Abi e la Cdp consentono di accertare il grado di affidabilità e solidità delle imprese proponenti e aver evidenziato che tali controlli risultano “rafforzati” per le imprese che intendono accedere al fondo di garanzia, ha fatto presente che, comunque, su tale requisito, così come su tutti gli altri che le imprese attestano ai sensi dell'art. 47 d.p.r. n. 445/2000, verranno svolti controlli a campione *ex post* sulla veridicità delle dichiarazioni rese dalle imprese.

6.3. Precisazioni sulle verifiche degli obblighi di comunicazione in capo agli istituti aderenti

Condivisa dal Mise è anche la necessità che venga attivato un sistema di verifiche volto ad accertare, sia pure a campione, che gli istituti aderenti rispettino l'obbligo di comunicare alla competente direzione generale la mancata restituzione dei ratei di finanziamento da

⁵¹ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, prot. n. 312362 del 9 ottobre 2018.

parte delle imprese. L'amministrazione si è, pertanto, impegnata ad adottare ulteriori iniziative di sensibilizzazione nei confronti di tali istituti, riservandosi, nel contempo, di effettuare un controllo su un campione ristretto di iniziative, da incrementare nel caso in cui dovessero emergere rilevanti difformità da parte di uno o più istituti.

CAPITOLO VI

IL MODELLO ORGANIZZATIVO ADOTTATO DAL MISE DOPO LA CONVENZIONE CON INVITALIA

Sommario: 1. La convenzione con Invitalia e il modello di governance adottato dal Mise. - 2. Gli adeguamenti informatici attivati e previsti nell'ambito della piattaforma informatica. – 2.1. Aggiornamenti forniti nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018. - 3. Brevi considerazioni sulla regolamentazione dei rapporti tra il Mise e Invitalia.

1. La convenzione con Invitalia e il modello di *governance* adottato dal Mise

Come sopra accennato, con convenzione stipulata il 3 marzo 2017 la Direzione generale per gli incentivi alle imprese ha affidato a Invitalia l'organizzazione e l'erogazione dei servizi di assistenza tecnica finalizzati a dare attuazione alla misura “Beni strumentali-Nuova Sabatini”, come declinati nel piano operativo alla stessa allegato, il quale offre una puntuale descrizione di tutti i servizi che l'ente si è impegnato a prestare, dietro rimborso dei costi sostenuti e documentati, entro il limite massimo del 2,96 per cento delle risorse finanziarie assegnate dall'art. 1, c. 53, l. n. 232/2016.

Sotto il profilo organizzativo, la convenzione prevede che le risorse professionali dell'ente dedicate all'erogazione dei servizi debbano assicurare una presenza continuativa presso la divisione responsabile della gestione della misura agevolativa, con la quale opereranno “in stretta sinergia”.

Alla struttura ministeriale – attualmente composta di otto persone impegnate a tempo pieno, organizzate in tre unità (concessioni, erogazioni e ottimizzazione processi) coordinate dal dirigente – spettano le attività di organizzazione e di verifica sulle attività poste in essere dai funzionari dell'Agenzia.

Posto che, come in più occasioni sottolineato nel corso di precedenti indagini di controllo, il ricorso allo strumento dell'esternalizzazione per realizzare una maggiore efficienza, efficacia ed economicità della gestione deve essere affiancato da un incisivo ruolo di direzione e di controllo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, la Corte ha inteso conoscere gli strumenti utilizzati dal Mise per monitorare le attività espletate da Invitalia.

E' stato, al riguardo, riferito che, dopo un periodo di affiancamento al gruppo di lavoro, nel corso del quale sono state trasferite le conoscenze e le competenze necessarie ad una corretta gestione delle domande di accesso e di erogazione del contributo, la competente direzione generale ha attivato un processo ciclico finalizzato al continuo miglioramento delle procedure sotto il profilo quantitativo e qualitativo.

Il processo si muove attraverso i seguenti passaggi: definizione di una reportistica *standard* articolata in schede di sintesi settimanali e di rilevazioni giornaliere della qualità delle istruttorie (numero di errori rilevati, pratiche restituite, ecc.); valutazione e condivisione con l'Agenzia dei report durante riunioni settimanali e, in caso di anomalie o criticità, individuazione delle azioni correttive; successiva valutazione dei miglioramenti introdotti. Con cadenza mensile viene, inoltre, organizzata una riunione con il direttore generale per approfondire, in particolare, gli aspetti connessi al potenziamento dei controlli e alla semplificazione delle procedure.

Il modello adottato comporta, fra l'altro, che tutte le operazioni istruttorie curate dal personale di Invitalia siano subordinate all'approvazione dei funzionari esperti del Mise o del dirigente attraverso la piattaforma informatica, il cui supporto "consente di gestire le diverse proposte di chiusura per le singole istruttorie attraverso la specifica *checklist* e, con adeguati moduli di supporto informatico, consente il controllo di tutte le lavorazioni effettuate sulle singole pratiche".

E', inoltre, interessante apprendere che tale sistema rende possibile verificare anche i tassi di produzione, le tempistiche e la qualità di ogni singola istruttoria.

2. Gli adeguamenti informatici attivati e previsti nell'ambito della piattaforma informatica

Sempre avvalendosi dell'assistenza tecnica di Invitalia, il Mise ha avviato un percorso finalizzato ad adeguare la piattaforma informatica della Nuova Sabatini alle esigenze evidenziate sulla base dell'esperienza maturata.

In particolare, sono state individuate misure tese ad automatizzare alcuni dei passaggi amministrativi di verifica e di operazioni finalizzate alla gestione degli ordinativi di pagamento. Su questo fronte, particolare rilevanza riveste la funzione, attivata il 1° luglio 2018, che consente l'interoperabilità automatica tra il gestionale della misura, il sistema contabile della direzione generale e il sistema dei pagamenti presso la Banca d'Italia (Geocos), evitando le imputazioni manuali dei singoli ordinativi, con miglioramento

dell'efficienza ed efficacia del processo.

Quanto agli altri adeguamenti informatici, si segnala che, entro la fine dello stesso mese, era atteso il rilascio della funzionalità che consentirà alle imprese di aggiornare autonomamente l'*Iban* accedendo con le proprie credenziali alla piattaforma informatica. Nel successivo mese di settembre si prevedeva di testare l'interfacciamento dei sistemi Ge.Co./AS400 (Gestionale contabile della Direzione generale incentivi alle imprese), per la registrazione automatizzata delle scritture contabili su entrambi i sistemi, con particolare riferimento a beneficiari, impegni e richieste di erogazione. L'introduzione dell'automatismo consentirà, inoltre, di migliorare i processi di riconciliazioni/allineamenti contabile.

In attesa del perfezionamento della convenzione con l'Inps e l'Inail, sono state già avviate le attività per automatizzare il rilascio del Durc (Documento unico di regolarità contributiva), che si prevede di terminare entro quattro mesi dall'effettiva disponibilità degli ambienti operativi.

Risultano, inoltre, in fase di progettazione:

- l'interfacciamento col registro delle imprese tenuto da Infocamere, per l'acquisizione e il controllo automatico di dati della visura camerale, quali ad esempio i codici Ateco, le sedi delle imprese, lo stato dell'attività e i poteri di firma;
- l'automazione dei pagamenti per le erogazioni successive alla prima. Si inserisce in tale contesto anche il perfezionamento dell'attuale impianto di interoperabilità con il Registro nazionale degli aiuti per le consultazioni della visura *Deggendorf*, di cui si è precedentemente trattato.

Sono, altresì, in corso contatti tecnici per avviare la fase progettuale di realizzazione della funzionalità PagoPa (Nodo Pa per gestione recuperi da revocche), per ottimizzare il processo di recupero delle somme richieste alle imprese per effetto delle revocche e governarne il relativo monitoraggio contabile, allo stato attuale non facilmente gestibile come si è avuto modo di constatare nel corso dell'istruttoria.

E', infine, allo studio la semplificazione e lo snellimento della fase amministrativa che attiene alle dichiarazioni di ultimazione degli investimenti e alle liberatorie rese dai fornitori. prevedendo, in primo luogo, che la dichiarazione possa essere compilata solo selezionando e inserendo i beni ammissibili da un elenco di beni di riferimento.

Si apprezza l'implementazione del sistema, dalla quale potranno derivare positivi effetti in termini di funzionalità, di velocizzazione e di qualità delle istruttorie relative alle

domande di accesso al contributo e alle richieste di erogazione dei relativi ratei.

2.1. Aggiornamenti forniti nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018

Nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018 il Mise ha fornito alcuni aggiornamenti sugli adeguamenti informatici *medio tempore* attivati. In particolare, è emerso che:

- la funzionalità che consente alle imprese di aggiornare autonomamente l'*Iban* accedendo con le proprie credenziali alla piattaforma è stata rilasciata in data 11 agosto 2018, contestualmente alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della circolare direttoriale del 3 agosto 2018, n. 269210⁵²;
- le attività per automatizzare il rilascio del Durc sono state completate presso la competente direzione generale e sono in fase di collaudo fra la struttura centrale del Mise preposta al dialogo con l'Inps e lo stesso istituto;
- nel mese di luglio è stata attivata la funzionalità per l'automazione dei mandati di pagamento, che ha consentito il passaggio dall'inserimento manuale previsto con l'applicativo Geocos all'invio massivo dei mandati di pagamento in Banca d'Italia.

Nel constatare il rispetto degli impegni assunti nel corso dell'istruttoria, la Corte auspica che vengano al più presto implementate anche le altre funzioni sopra indicate.

3. Brevi considerazioni sulla regolamentazione dei rapporti tra il Mise e Invitalia

Nel valutare favorevolmente le numerose iniziative che il Mise sta ponendo in essere per affrontare in modo adeguato gli importanti volumi di iniziative da gestire e, nel contempo, verificare sistematicamente la qualità e la quantità delle attività svolte dall'Agenzia, la Corte ritiene di esprimere alcune perplessità in ordine alla regolamentazione dei rapporti prevista nella convenzione stipulata il 3 marzo 2017, che appare carente, in particolare, sul fronte degli strumenti messi a disposizione dell'amministrazione committente nel caso in cui l'ente non presti la dovuta attenzione nell'espletare le attività allo stesso affidate.

Non risultano, infatti, descritti i livelli di servizio che il personale impiegato dalla società

⁵²La circolare 3 agosto 2018, n. 269210 concerne modifiche alla circolare n. 14036 del 15 febbraio 2017, recante le modalità di presentazione delle domande per la concessione e l'erogazione dei contributi per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte di piccole e medie imprese..

è tenuto a rispettare e non sono contemplati limiti sull'eventuale *turn over* delle risorse umane impiegate nelle attività contrattuali⁵³. Né sono previste penali per il gestore in caso di comportamenti difformi alle indicazioni provenienti dai funzionari del Mise.

Si segnala, ad ogni buon conto, che le verifiche effettuate sulla qualità istruttoria e sulla tempistica potranno risultare comunque utili in sede di determinazione dei costi da rimborsare a Invitalia per quanto concerne la voce “personale”.

Un'ultima notazione merita quanto pattuito all'art. 3 della convenzione, lì dove è previsto che Invitalia, “laddove ne ricorra la necessità e nel rispetto delle normative vigenti”, possa avvalersi della collaborazione di società, organismi, collaboratori e consulenti esterni di comprovata esperienza e competenza dalla stessa selezionati.

Tenuto conto delle attività affidate all'Agenzia – espressamente qualificate dall'art. 2 della convenzione come “servizi di assistenza tecnica ... finalizzati a dare attuazione alla misura” – non si comprendono i motivi per cui, una volta accertato che il personale dipendente dell'Agenzia non sia in grado di eseguire determinate attività, la decisione di ricorrere a professionalità esterne non debba essere adottata previa intesa con il Mise.

⁵³ Nel corso del 2017 hanno fatto parte del gruppo 121 unità, di cui 33 hanno curato le attività di istruttoria delle domande di ammissione alle agevolazioni e 53 (di cui una non dipendente di Invitalia) quelle di erogazione del contributo.

CAPITOLO VII

IL SISTEMA DI MONITORAGGIO E DI VALUTAZIONE DEI RISULTATI

Sommario: 1. Le verifiche sulla corretta fruizione delle agevolazioni. - 2. Valutazioni circa l'impatto della misura. - 3. Precisazioni fornite nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018. - Precisazioni fornite nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018. - 3.1. Precisazioni fornite in tema di ispezioni. - 3.2. Precisazioni fornite in tema di valutazione d'impatto.

1. Le verifiche sulla corretta fruizione delle agevolazioni

Per dare maggiore effettività al sistema di monitoraggio e controllo e, nel contempo, indurre le imprese a comportamenti conformi al complesso delle regole dettate dai decreti di attuazione e dalle circolari, l'art. 11 del d. interm. 27 novembre 2013, ripetuto senza modifiche nel d. interm. del 2016, prevede che il Mise possa effettuare, o disporre, in ogni fase del procedimento, appositi controlli, sia documentali che tramite ispezioni *in loco*, finalizzati alla verifica della corretta fruizione delle agevolazioni.

Sulla base delle risultanze istruttorie deve ritenersi che tale disposizione abbia finora avuto un'attuazione abbastanza limitata.

Con riferimento ai controlli documentali, si nota che l'amministrazione non ha fornito una risposta precisa al riguardo, limitandosi a comunicare il dato complessivo delle richieste di integrazione di atti prodotte a fronte delle domande di erogazione pervenute negli anni 2014-2017⁵⁴. Deve, dunque, ritenersi, che non sia possibile enucleare da tale dato le richieste dirette ad acquisire copia dei titoli di spesa, che, secondo quanto disposto dalle circolari, non devono essere trasmesse al momento della presentazione della domanda di erogazione, ma possono essere richieste dal Mise, proprio per "effettuare controlli sugli investimenti realizzati"⁵⁵, finalizzati ad accertare l'effettiva destinazione secondo le modalità ed entro i limiti normativamente indicati.

Per quanto riguarda i controlli ispettivi, è stato preliminarmente chiarito che, in adesione a quanto stabilito nel d.m. 17 luglio 2014, con cui sono stati individuati gli uffici dirigenziali

⁵⁴ Riferisce il Mise che "Nei primi quattro anni di operatività della misura, sono 31.611 le richieste di integrazione documentale effettuate dall'amministrazione alle imprese (a fronte di un complessivo carico di ... circa 39.000 richieste di erogazione contributi) tramite la piattaforma informatica, oltre a quelle inviate a mezzo *pec* per gran parte del 2014, non quantificabili poiché non collegate informaticamente alle iniziative".

⁵⁵ Circolare 10 febbraio 2014, n. 4567, art. 7.7 e circolare 15 febbraio 2017, n. 14036, art. 13.9.

di livello non generale del Mise, la relativa competenza è intestata, nell'ambito della Direzione generale per gli incentivi alle imprese, alla Divisione III, la cui attività è improntata a criteri dalla stessa individuati o su *input* delle divisioni titolari della gestione (nel caso di specie, la Divisione VI)⁵⁶.

Nel periodo in esame risultano effettuate 61 ispezioni, programmate nel 2015 ed effettuate, in parte, nello stesso anno e, in parte, nel 2017⁵⁷. Lo slittamento è da imputare alla carenza di personale. Riferisce, infatti, l'amministrazione che "nel 2016 i funzionari abilitati all'attività ispettiva sono stati impegnati nelle attività legate alla certificazione dei programmi comunitari".

Solo di recente, nel corso dell'istruttoria, la Divisione VI ha elaborato un piano di controlli pluriennali secondo il quale si prevede di sottoporre a ispezioni un campione pari al 2 per cento delle iniziative agevolate negli anni 2015-2016, "per una stima di eventuali 600 controlli" da effettuare entro il 2023 (anno successivo all'ultima quota erogabile). La pianificazione è stata effettuata sulla base di un algoritmo che tiene conto dei fattori di rischio che l'amministrazione ha avuto modo di rilevare nel corso della sua esperienza.

A fronte di tale programmazione, sono state individuate 66 iniziative da sottoporre a verifiche *in loco* nel primo quadrimestre 2018. A metà giugno non tutte le ispezioni programmate risultavano effettuate, visto che 22 risultavano essere solo assegnate e 4, addirittura, in corso di assegnazione da parte della competente divisione.

Deve, dunque, ritenersi che il settore seguita a presentare aspetti di criticità, nonostante la volontà di potenziare il numero degli interventi manifestata ad inizio 2018.

La Corte ritiene di segnalare che solo attraverso le ispezioni è possibile accertare il rispetto di alcuni degli impegni derivanti dalla concessione, altrimenti non verificabili. Ci si riferisce, in particolare, all'obbligo di integrare i beni oggetto di agevolazione nel ciclo produttivo dell'impresa e al vincolo di non alienarli, cederli o distrarli dall'uso cui sono destinati nei tre anni successivi al completamento dell'investimento⁵⁸. Solo mediante un'ispezione può,

⁵⁶ Secondo quanto disposto dall'allegato II al d. interm. 17 luglio 2014, rientrano tra i compiti della Divisione III della Direzione generale per gli incentivi alle imprese, le attività di "programmazione, monitoraggio e gestione delle attività ispettive, incluse quelle *in loco* di I livello, sui programmi agevolati dalla direzione generale, in conformità alle normative nazionali e comunitarie di riferimento" e di "coordinamento di attività ispettive mirate su indicazione delle divisioni della direzione generale".

⁵⁷ Nella maggior parte dei casi, il controllo si è concluso in modo positivo o con annotazioni che hanno richiesto approfondimenti tranne che per nove iniziative, per le quali le verifiche si sono concluse con esito negativo.

⁵⁸ Ai sensi del punto 7.8, è ammesso il "prestito d'uso" ad altra impresa, purché risulti da contratto

inoltre, essere accertato che sull'originale di ogni fattura riguardante gli investimenti per i quali sono state ottenute le agevolazioni sia stata apposta la dicitura "Spesa di euro ... realizzata con il concorso delle provvidenze previste dall'art. 2, comma 4, d.l. 21 giugno 2013, n. 69 e successive modifiche e integrazioni", come richiesto dai decreti di attuazione⁵⁹.

Né può sottacersi dell'effetto di deterrenza che un adeguato sistema ispettivo può avere nei confronti degli imprenditori eventualmente intenzionati a non tenere nel dovuto conto le disposizioni appena citate.

2. Valutazioni circa l'impatto della misura

Alla specifica richiesta della Corte tesa a conoscere quali fossero i risultati conseguiti a seguito dell'attuazione della misura, è emerso che valutazioni in tal senso verranno dalle analisi sull'impatto diretto e indiretto dell'intervento, attualmente in via di espletamento in adesione a quanto deciso nell'ambito del "Piano di valutazione" notificato alla Commissione europea e da questa approvato il 15 giugno 2017⁶⁰.

Le analisi riguardano il biennio di operatività 2015-2016, ma nel corso dell'istruttoria il Mise ha manifestato l'intendimento di approfondire anche gli effetti delle attività svolte nei due anni successivi.

Secondo il cronoprogramma indicato nel predetto documento, l'amministrazione si è impegnata a selezionare l'organismo di valutazione entro settembre 2017, a presentare una prima bozza di relazione nel successivo mese di aprile 2018, una seconda nel mese di ottobre e un report finale entro il 31 dicembre dello stesso anno.

Si nota, tra l'altro, che la redazione del Piano di valutazione e le attività di selezione dell'operatore economico sono state curate da Invitalia, a cominciare dalla pubblicazione del bando (effettuata sul sito Internet dell'ente) per arrivare al contratto stipulato il 7

regolarmente registrato, dal quale risulti l'ubicazione dell'unità locale in cui vengono utilizzate le attrezzature cedute in prestito d'uso, nonché la finalità produttiva e la durata della cessione. Il contratto deve essere tenuto agli atti dell'impresa beneficiaria per poter essere esibito in caso di ispezioni e di controlli.

⁵⁹ Art. 10, c. 4, d. interm. 27 novembre 2013 e art. 10, c. 6, d. interm. 25 gennaio 2016.

⁶⁰ L'intervento in esame rientra nell'ambito degli aiuti di Stato compatibili con il mercato comune in applicazione degli artt. 87 e 88 del trattato, disciplinati dal regolamento (Ce) n. 800/2008 (regolamento generale di esenzione per categoria). Il Mise ha, pertanto, provveduto a trasmettere alla Commissione la relativa comunicazione. Il regime è stato rubricato come "SA 40429 - finanziamento per l'acquisto di nuovi macchinari e attrezzature da parte di piccole e medie imprese". A seguito dell'entrata in vigore del nuovo regolamento di esenzione n. 651/2014, in considerazione degli incrementi apportati dalla legge di bilancio 2017, è stato presentato il Piano di valutazione che è stato approvato dalla Commissione Ue il 15 giugno 2017.

maggio 2018 dall'ufficio "Affari legali e societari" dell'Agenzia con l'unico operatore economico che ha fatto domanda. Anche la commissione era composta esclusivamente da funzionari della società *in house*.

In disparte qualunque valutazione sul ritardo finora maturato rispetto al primo *step* previsto (considerato che la lunghezza dei tempi occorsi per individuare la società cui affidare le attività di valutazione ha impedito la presentazione del primo report di aprile), la Corte ritiene di non condividere che le procedure di selezione dell'organismo incaricato della valutazione siano state seguite direttamente ed esclusivamente dalla società *in house*.

Pur considerando che tale possibilità era contemplata nell'ambito del Piano approvato dalla Commissione europea⁶¹, non possono non nutrirsi dei dubbi sulla conformità dell'operazione al principio di economicità dell'azione amministrativa, posto che l'espletamento della procedura di selezione da parte della competente struttura del Ministero avrebbe evitato l'aggravio di costi aggiuntivi dovuti all'impiego di unità di personale di Invitalia, costi al momento ancora non conosciuti, non essendo stata ancora depositata la relativa rendicontazione.

3. Precisazioni fornite nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018

In relazione a quanto sopra rilevato, la Direzione generale per gli incentivi alle imprese ha fornito una serie di puntualizzazioni che qui di seguito si illustrano.

3.1. Precisazioni fornite in tema di ispezioni

Quanto alle verifiche ispettive, l'amministrazione, in linea con quanto segnalato dalla Corte, assicura che nella individuazione delle imprese da ispezionare si tiene conto della durata del vincolo triennale di non alienare, cedere o distrarre i beni oggetto di finanziamento dall'uso produttivo cui sono destinati.

Permangono, invece, i dubbi sulla effettiva possibilità che vengano effettuate tutte le ispezioni programmate, essendo le stesse subordinate alla sussistenza delle risorse finanziarie e umane disponibili.

Sotto questo profilo, un'apertura sembra venire dalla possibilità di impiegare le strutture

⁶¹ V. punto 8.1 del Piano di valutazione.

periferiche che, peraltro, sono collocate prevalentemente nel Mezzogiorno.

E', dunque, auspicabile che il problema venga al più presto affrontato in modo da correggere le anomalie rilevate.

3.2. Precisazioni fornite in tema di valutazione d'impatto

Per quanto concerne il rispetto dei tempi entro cui deve essere presentato il *report* finale alla Commissione europea, è stato assicurato che il documento verrà presentato entro i termini previsti (31 dicembre 2018).

Quanto alle osservazioni relative all'espletamento della gara da parte di una struttura di Invitalia e alle possibili implicazioni di tale decisione sul fronte dei costi, l'amministrazione, dopo aver sgombrato il campo dal timore che il ricorso all'Agenzia abbia comportato una spesa aggiuntiva rispetto a all'importo massimo previsto dall'art. 5 della convenzione stipulata il 3 marzo 2017, ha fatto presente di non avere ancora cognizione dei relativi importi, non essendo stato ancora presentato il rendiconto. Si stima, comunque, che, essendo state necessarie poche "giornate/uomo", il rimborso dovuto dovrebbe aggirarsi intorno ai 170.000 euro.

Nel prendere atto di quanto sopra, la Corte ritiene di poter superare le osservazioni mosse, anche se non può non rilevarsi che, se il Mise avesse direttamente espletato la procedura di gara, si sarebbe, comunque, realizzata una minore spesa, sia pur minima.

CAPITOLO VIII

LE SPESE DI GESTIONE

Sommario: 1. Le spese sostenute in epoca antecedente alla convenzione con Invitalia. - 2. Gli oneri derivanti dalla convenzione con Invitalia. - 3. I costi delle ispezioni.

1. Le spese sostenute in epoca antecedente alla convenzione con Invitalia

Il Mise ha reso noto che, fino alla stipula della convenzione con Invitalia, la gestione della “Nuova Sabatini” non ha comportato altre spese al di fuori di quelle sostenute per lo sviluppo del *software* necessario a supportare l’informatizzazione dei procedimenti amministrativi e la revisione dell’automazione dei processi di pagamento.

Anche tali attività sono state affidate all’Agenzia dalla Direzione generale incentivi alle imprese e i relativi costi (pari a circa 454.000 euro) hanno trovato copertura nell’ambito di due commesse già in essere (“Moninord2017⁶²” e “Piano di azione e coesione”⁶³).

Il ricorso a tali risorse è stato ritenuto possibile in quanto l’intervento agevolativo, in ragione degli importanti volumi di iniziative da gestire e della necessaria interoperabilità verso sistemi anche esterni, “ben si prestava come caso d’uso prototipale per testare la capacità operativa e l’efficienza derivante dall’automazione dei processi”.

Riferisce, infatti, il Mise che i moduli testati e implementati per la prima volta sulla misura “Nuova Sabatini” sono stati sviluppati in prospettiva di riuso comune e condiviso.

2. Gli oneri derivanti dalla convenzione con Invitalia

La convenzione sottoscritta tra il Mise e Invitalia prevede che a questa sia riconosciuto, per l’intero periodo intercorrente dal 1° gennaio 2017 (data di entrata in vigore della l. n. 232/2016) al 31 dicembre 2024, il rimborso dei costi sostenuti e documentati, entro il limite massimo del 2,96 per cento delle risorse finanziarie disponibili, come quantificate dall’art.

⁶² La commessa “Monimord2017” aveva tra i *task* operativi il consolidamento e la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi a supporto delle agevolazioni, anche attraverso l’informatizzazione dei procedimenti.

⁶³ La commessa “Piano di azione e coesione” vede il coinvolgimento di Invitalia s.p.a. quale struttura incaricata dell’attività di assistenza tecnica a supporto della Direzione generale incentivi alle imprese, in qualità di amministrazione titolare di tre programmi Pac e delle relative linee e azioni.

l, c. 53, l. n. 232/2016. L'importo massimo complessivo è, dunque, pari a poco più di 16.560 milioni, al lordo dell'Iva.

I relativi pagamenti – il cui onere grava sulla contabilità speciale n. 5850 – sono subordinati all'esito delle verifiche svolte dalla Dgiai sulla rendicontazione che l'ente deve presentare, corredata della relativa documentazione, con cadenza annuale.

A giugno 2018 non risultavano effettuate erogazioni in favore di Invitalia, non avendo la stessa ancora presentato la rendicontazione relativa al 2017. Secondo quanto riferito, il mancato rispetto della tempistica stabilita è dipeso da “ragioni tecniche connesse alla contabilizzazione di alcune componenti del costo del lavoro, che ha subito un ritardo dovuto all'entrata in vigore del nuovo contratto collettivo aziendale”. La società prevedeva, comunque, di provvedere entro la fine dello stesso mese⁶⁴.

Nella redazione dei rendiconti, l'Agenzia dovrà attenersi alle regole contenute nel disciplinare allegato alla convenzione (all. 2), che, per quanto concerne i costi aziendali certificati relativi al personale (dipendenti a tempo indeterminato e/o determinato e collaboratori esterni), alle trasferte e all'acquisizione di beni e servizi, sono improntate al principio del costo effettivo sostenuto.

Per quanto riguarda gli affidamenti esterni e le collaborazioni, la Corte non può non riprendere quanto già affermato in tema di procedure di selezione dell'organismo incaricato di effettuare le valutazioni sull'impatto della misura agevolativa, e sottolineare che l'azione di supporto e di assistenza che l'ente deve prestare al Mise non può e non deve risolversi in un aggravio di procedure e di costi.

Quanto, infine, alle spese generali, si rileva che le stesse sono stabilite nella misura fissa del 20 per cento della spesa rendicontata, con riferimento ai costi diretti (personale/collaboratori e acquisizione di beni e servizi). Anche su questo fronte si richiama il Mise a verificare che, ove dovesse rendersi necessario il ricorso ad affidamenti a persone giuridiche, quanto ad esse riconosciuto resti escluso dal totale dei costi diretti su cui calcolare la suddetta percentuale.

Tale criterio, di recente affermato in altro contesto di questa Corte⁶⁵, è stato, del resto, già recepito in una convenzione sottoscritta da Invitalia con altra amministrazione dello

⁶⁴ Direzione generale per gli incentivi alle imprese, nota prot. n. 232100 del 18 giugno 2018.

⁶⁵ V. deliberazione n. 2/2018/PREV, in tema di verifica della congruità economica dell'offerta del soggetto *in house* ai sensi dell'art. 192 d.lgs. n. 50/2016 e modalità di calcolo delle spese forfettarie.

Stato⁶⁶.

3. I costi delle ispezioni

Sempre in tema di costi, un'ultima notazione meritano le attività ispettive svolte sugli interventi in esame negli anni 2015 e 2017, che hanno comportato, rispettivamente, oneri pari a 12.243 euro e 5.523 euro, imputati, l'una, sulla c.s. 1201 denominata "L. n. 46/1982 - Fondo per la crescita sostenibile" e, l'altra, sulla contabilità speciale n. 5850 "Beni strumentali - Nuova Sabatini" che, si rammenta, è una specifica sezione dello stesso fondo.

Secondo quanto chiarito dall'amministrazione, l'imputazione di tali operazioni sulle risorse destinate ai programmi di agevolazione trova la sua giustificazione nell'art. 25, c. 3, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134) secondo cui gli oneri relativi alle attività ispettive sui programmi di investimento oggetto di agevolazioni concesse dal Mise sono posti a carico del Fondo crescita sostenibile.

La stessa norma precisa, peraltro, che tali oneri non possano superare i 400.000 euro per anno.

L'amministrazione ha chiarito che la diversa imputazione della spesa non riverbera i suoi effetti su tale specifico aspetto, con la conseguenza che la pianificazione delle ispezioni relative alle agevolazioni in esame potrebbe essere vanificata a causa dell'eventuale mancanza di copertura determinata dalle decisioni assunte in sede di riparto del *plafond* disponibile.

Nel richiamare le considerazioni svolte nel cap. VI, la Corte sottolinea la necessità che vengano riservate agli interventi in esame, quanto meno, le risorse necessarie ad espletare le ispezioni pianificate. Opportuna sarebbe, comunque, una rivisitazione del sistema, che consentisse di garantire una più capillare azione ispettiva sugli interventi agevolativi in esame.

⁶⁶ Convenzione per la regolamentazione dei rapporti tra il Dipartimento per le politiche di coesione e Invitalia in ordine agli adempimenti tecnici ed amministrativi relativi alla gestione della misura agevolativa "Resto al Sud".

CAPITOLO IX

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1. L'analisi della gestione delle risorse destinate allo strumento agevolativo noto come "Nuova Sabatini" ha messo in evidenza che di recente sono state avviate a soluzione in modo sistematico le problematiche gestionali incontrate dal Ministero dello sviluppo economico, determinate dall'enorme successo che la misura ha riscosso nel mondo imprenditoriale.

Sul piano generale, occorre sottolineare che il problema fondamentale della gestione in esame è rappresentato dai controlli che il Mise deve effettuare sulla veridicità delle affermazioni rese dalle imprese, ai sensi degli artt. 47 e 76 d.p.r. n. 445/2000, in sede di richiesta di accesso al contributo e di pagamento dei relativi ratei.

Va, altresì, considerato che, a seguito del rifinanziamento della misura da parte della l. n. 232/2016, il Mise, tenuto conto dell'elevato numero di domande già presentate dalle Pmi e delle stime su quelle attese, ha stipulato una convenzione con Invitalia, alla quale ha affidato i servizi di assistenza tecnica per l'attuazione dello strumento agevolativo, prevedendosi, all'uopo, la costituzione di un gruppo di lavoro che opera in stretta sinergia con la competente struttura ministeriale.

Alla luce dell'analisi condotta, possono formularsi le seguenti considerazioni di sintesi.

2. La metodologia di gestione a carattere ciclico di recente adottata dal Mise per orientare al continuo miglioramento le procedure operative di controllo sulle istruttorie – attualmente curate in prima battuta da Invitalia – ha consentito di ottenere un deciso miglioramento nei tempi di definizione delle pratiche.

Meno evidenti sono i risultati che l'amministrazione asserisce essersi conseguiti in termini di qualità dell'istruttoria. Sotto questo profilo, di sicuro ausilio appare la decisione di valorizzare la piattaforma informatica dedicata alla Nuova Sabatini, attivata sin dall'avvio della misura e successivamente implementata nel corso degli anni, mediante appositi sviluppi tesi ad automatizzare alcuni dei passaggi amministrativi di verifica dei requisiti di ammissibilità, e le operazioni finalizzate alla gestione degli ordinativi di pagamento.

3. In tema di tempi, una riflessione critica è stata mossa ai termini entro cui gli istituti aderenti devono dare comunicazione al Mise dell'avvenuta adozione della delibera di finanziamento, quali essi risultano disciplinati dall'art. 8, c. 4, d.interm. 25 gennaio 2016.

L'esame del campione individuato ha, infatti, evidenziato che gli istituti aderenti, in linea di massima, decidono sulla spettanza del prestito in tempi notevolmente inferiori rispetto a quelli a disposizione, ma da ciò non deriva alcun effetto positivo sul proseguo del procedimento, posto che per l'apertura della fase successiva (comunicazione al Mise) si tiene conto non dell'esito positivo dell'istruttoria svolta dalla banca, ma del limite massimo entro il quale deve pervenirsi a tale decisione.

4. Per quanto, in particolare, attiene alle verifiche dei requisiti di accesso, un rilievo critico meritano le decisioni adottate dal Mise per verificare che i beneficiari non si trovino “in condizioni tali da risultare impresa in difficoltà, così come individuata nel regolamento Gber”⁶⁷.

La Corte, infatti, nutre delle perplessità sulla scelta del Mise di ritenere che tale requisito – il cui possesso viene dichiarato espressamente dalle imprese ai sensi dell'art. 47 d.p.r. n. 445/2000 – possa ritenersi implicitamente accertato nel momento in cui le banche e gli intermediari finanziari deliberano il finanziamento dopo aver valutato positivamente lo stato di salute dell'azienda in termini di solvibilità, affidabilità e solidità.

Si valuta, pertanto, positivamente l'impegno, manifestato dal rappresentante del Mise intervenuto all'adunanza del 15 ottobre 2018, di effettuare controlli a campione *ex post* sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio, rese al momento della presentazione della domanda.

5. Per le procedure di erogazione dei ratei dei contributi, non condivisibile appare la prassi seguita dal Mise di non attivare alcuna verifica sulla correttezza dei rimborsi del finanziamento, ritenendosi all'uopo sufficiente la mera presa d'atto dell'assenza di comunicazioni in tal senso da parte delle banche e degli intermediari finanziari, nel presupposto della “oggettiva impossibilità di controllare le scritture contabili” di tutti gli istituti aderenti alla convenzione e di oltre 40.000 pratiche relative alle richieste di erogazione.

⁶⁷ Art. 3, c. 1 lett. c e d), d. interm. 27 novembre 2013 e 25 gennaio 2016.

Ciò nondimeno, la Corte non può non sottolineare che la previsione dei predetti obblighi di comunicazione risponde all'interesse dello Stato di conoscere tempestivamente il verificarsi dei presupposti per la revoca del contributo, in modo da sospenderne immediatamente l'erogazione.

6. Profili di particolare problematicità presentano le ispezioni.

L'indagine ha evidenziato l'esiguità delle operazioni effettuate dal 2015 al 2017. Un lieve miglioramento sembra cogliersi per il 2018, anche se nel mese di giugno si registrano già dei ritardi nell'espletamento della prima *tranche* del piano di controlli pluriennali elaborato a inizio 2018, secondo cui, nell'arco temporale 2018-2023, dovranno essere sottoposte a verifiche *in loco* circa 600 iniziative ammesse a contributo negli anni 2015-2016.

In positivo si valuta la pianificazione delle ispezioni tenga conto della durata del vincolo di non alienare, cedere o distrarre i beni oggetto di finanziamento dall'uso produttivo cui sono destinati. Scarsamente significativa risulterebbe, infatti, un'ispezione effettuata una volta trascorso tale periodo.

Dubbi sussistono, infine, sulla certezza delle risorse disponibili per l'espletamento di tali ispezioni, posto che non risulta chiaramente stabilito quale sia l'importo riservato in favore delle iniziative in parola, la cui copertura va ricercata nell'ambito dei 40.000 euro indicati dall'art. 25, c. 3, d.l. n. 83/2012 per tutti gli interventi finanziati a valere sulla contabilità speciale n. 1201 "Fondo crescita sostenibile", di cui, la contabilità n. 5850 "Beni strumentali - Nuova Sabatini" costituisce una sezione.

7. Circa la valutazione dei risultati attesi e conseguiti con l'attuazione della misura, si rileva che le prime analisi sui dati 2015-2016, affidate nel mese di maggio 2017 ad un organismo indipendente selezionato da Invitalia, dovrebbero concludersi entro la fine del 2018, in adesione a quanto previsto nel Piano di valutazione elaborato ai sensi del regolamento (Ue) n. 651/2014 della Commissione europea.

In disparte qualunque considerazione sui ritardi maturati rispetto al primo *step* previsto a fine aprile 2018 (considerato che, al momento, non è pregiudicata la presentazione del documento finale entro i termini stabiliti), la Corte ritiene di segnalare quale fattore di criticità la gestione diretta di tali attività da parte di Invitalia.

8. Sempre in tema di rapporti tra il Mise e l'Agenzia, un'altra anomalia rilevata dall'indagine riguarda la mancata introduzione, nell'ambito della convenzione del 3 marzo 2017, di strumenti a disposizione dell'amministrazione committente a tutela dell'esatto adempimento delle prestazioni allo stesso affidate. Non risultano, infatti, descritti i livelli di servizio che il personale impiegato dalla società è tenuto a rispettare e contemplati limiti su eventuale *turn over* delle numerose risorse umane impiegate nelle attività contrattuali. Né sono previste penali da comminare in caso di comportamenti difformi rispetto alle indicazioni date dai funzionari del Mise.

Non condivisibile appare, inoltre, la clausola pattizia secondo cui spetta all'Agenzia la decisione di ricorrere a società, organismi, collaboratori e consulenti esterni di comprovata esperienza e competenza. Al riguardo, non possono che richiamarsi le considerazioni sopra svolte sulla necessità di una previa intesa con il Mise.

Tanto premesso, tenuto conto delle analisi più ampiamente svolte nel corso della relazione, la Corte formula le seguenti raccomandazioni:

- è essenziale che il Mise prosegua nel processo di reingegnerizzazione e informatizzazione delle procedure. Il sistema adottato ha, infatti, il pregio di consentire al Mise di “governare” le procedure operative di controllo e, nel contempo, verificare la qualità, i tassi di produzione e le tempistiche di chiusura delle singole pratiche da parte delle singole unità di personale di Invitalia. Positiva appare, inoltre, la decisione di implementare nuove funzionalità sulla piattaforma informatica, in particolare per quanto concerne gli sviluppi tesi ad automatizzare i passaggi amministrativi di verifica per alcuni dei requisiti di ammissibilità;
- in tema di requisiti di ammissibilità, si segnala la necessità di verificare, ai sensi dell'art. 47 d.p.r. n. 445/2000, la veridicità delle dichiarazioni rese dalle imprese. Tenuto conto di quanto emerso nel corso dell'indagine, un'attenzione particolare deve essere dedicata all'attestazione riguardante l'insussistenza delle condizioni per cui un'impresa è considerata “in difficoltà”;
- per quanto, invece, riguarda le verifiche circa la dichiarazione resa dall'impresa in merito alla regolare restituzione dei ratei di finanziamento alle banche e agli intermediari finanziari, dovuta in sede di richiesta dei ratei di contributo, preso atto anche dell'impegno manifestato nel corso dell'adunanza del 15 ottobre 2018, il Mise

adotterà le iniziative di sensibilizzazione nei confronti degli istituti aderenti e predisporrà un sistema di verifiche che, sia pur a campione, consenta di conoscere se, e in che termini, gli istituti aderenti tengono in adeguato conto gli obblighi assunti con la sottoscrizione della convenzione Mise-Abi-Cdp. Va, altresì, considerato che l'esito del controllo così effettuato fornirebbe dati utili anche per l'attività di vigilanza che il Mise deve porre in essere sulla gestione dell'istruttoria, a termini delle predette convenzioni. Si ritiene, infatti, che se dovesse risultare che molte delle imprese selezionate da un certo istituto non siano state in grado di assolvere agli impegni di restituzione assunti con la sottoscrizione del contratto di finanziamento, potrebbe dubitarsi che gli stessi, in sede di istruttoria delle domande, abbiano attentamente ponderata la solidità dell'azienda e la sua affidabilità. In caso di reiterate e gravi violazioni ai predetti impegni, si ritiene che il Mise non possa, e non debba, abdicare alla sua funzione di soggetto responsabile dell'attuazione dello strumento agevolativo nel suo complesso e, in quanto tale, sia tenuto a promuovere le iniziative che riterrà opportune per evitare il ripetersi delle anomalie eventualmente riscontrate;

- si ritiene, inoltre, necessario un potenziamento del sistema ispettivo. E' importante che tali verifiche seguitino a essere effettuate entro il terzo anno successivo alla data di completamento dell'investimento, considerato che, decorso tale termine, le imprese sono libere di alienare, cedere o distrarre dall'uso produttivo i beni oggetto di agevolazione. E', inoltre, opportuna una maggiore chiarezza sull'entità delle risorse che possono essere destinate alle verifiche *in loco*;
- quanto alla valutazione d'impatto dell'agevolazione, nell'auspicare che il ritardo finora maturato non comprometta la presentazione del report finale alla Commissione europea nei termini previsti, la Corte condivide la decisione di estendere lo svolgimento delle attività di valutazione anche alle agevolazioni concesse negli anni 2017-2018. Considerato che alcune delle valutazioni (in particolare, quelle di impatto indiretto) presuppongono un certo stato di avanzamento della sovvenzione, si ritiene, inoltre, opportuno che il Mise seguiti a monitorare l'evolversi delle iniziative finanziate negli anni 2014-2016, anche al fine di verificare la capacità delle imprese di rispettare fino alla fine gli impegni assunti nei confronti delle banche e degli intermediari finanziari;

- in tema di rapporti tra il Mise e Invitalia, si auspica che le misure dirette a rafforzare la *governance* del Dicastero, indicate dalla Corte e dallo stesso condivise, siano al più presto inserite in un atto aggiuntivo.

Si sottolinea, inoltre, la necessità che, nel caso in cui Invitalia decida di avvalersi della collaborazione di società, organismi, collaboratori e consulenti esterni di comprovata esperienza e competenza, la decisione sia adottata previa intesa con il Mise;

- infine, sul piano normativo, si invita il Mise a valutare la possibilità di modificare l'art. 8, c. 4, d. interm. 25 gennaio 2016 lì dove prevede la decorrenza del termine entro il quale gli istituti aderenti comunicano al Mise l'elenco dei finanziamenti deliberati. Posto che la ricezione di tale comunicazione apre la fase istruttoria sulla spettanza del contributo in conto impianti, la Corte non può non segnalare l'opportunità di calcolare tale termine dalla data della deliberazione o, al massimo, dalla fine del mese in cui la stessa è stata adottata.

Indubbi sarebbero i vantaggi in termini di tempi complessivi del procedimento.

ALLEGATO

Allegato n. 1
Tavole sinottiche

Tavola 1 - Requisiti e condizioni di accesso al contributo vigenti dal 31 marzo 2014 al 30 aprile 2016

SOGGETTI BENEFICIARI
Possono beneficiare delle agevolazioni di cui al presente decreto, fatto salvo quanto previsto al comma 2, le Pmi che, alla data di presentazione della domanda di cui all'art. 8, comma 1: a) hanno una sede operativa in Italia e sono regolarmente costituite ed iscritte nel Registro delle imprese ovvero nel Registro delle imprese di pesca; b) sono nel pieno e libero esercizio dei propri diritti, non sono in liquidazione volontaria o sottoposte a procedure concorsuali; c) non rientrano tra i soggetti che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti individuati quali illegali o incompatibili dalla Commissione europea; d) non si trovano in condizioni tali da risultare impresa in difficoltà così come individuata nel regolamento GBER. Non sono ammesse alle agevolazioni di cui al presente decreto le imprese operanti nei settori dell'industria carboniera, delle attività finanziarie e assicurative; e della fabbricazione di prodotti di imitazione o di sostituzione del latte o dei prodotti lattiero-caseari.
CARATTERISTICA DEL FINANZIAMENTO
La concessione del contributo statale è condizionata all'adozione di una delibera di finanziamento con le seguenti caratteristiche: a) essere deliberato a copertura degli investimenti ammissibili; b) essere deliberato da una banca o da intermediari finanziari; c) avere durata massima di cinque anni dalla data di stipula del contratto di finanziamento, comprensiva del periodo di preammortamento o di prelocazione; d) essere deliberato per un valore non inferiore a ventimila euro e non superiore a due milioni di euro, anche se frazionato in più iniziative di acquisto, per ciascuna impresa beneficiaria; e) essere erogato in un'unica soluzione, entro trenta giorni dalla stipula del contratto di finanziamento. Il finanziamento può coprire fino al cento per cento degli investimenti ammissibili. Il finanziamento è concesso, entro il 31 dicembre 2016, dalla banca o dall'intermediari finanziari a valere sul <i>plafond</i> di provvista, costituito presso la gestione separata di Cassa depositi e prestiti.
INVESTIMENTI AMMISSIBILI
Il finanziamento deve essere interamente utilizzato per l'acquisto, o l'acquisizione nel caso di operazioni di leasing finanziario, di macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché di hardware, software e tecnologie digitali, classificabili, nell'attivo dello stato patrimoniale, alle voci B.II.2, B.II.3 e B.II.4, dell'art. 2424 del codice civile, e destinati a strutture produttive già esistenti o da impiantare, ovunque localizzate nel territorio nazionale. Gli investimenti ammissibili sono destinati nei limiti e alle condizioni stabiliti nel regolamento GBER per gli "aiuti agli investimenti e all'occupazione alle Pmi", e fatte salve le eccezioni previste nel settore dei trasporti, della pesca e acquacoltura e nella produzione primaria di prodotti agricoli e ittici: a) creazione di una nuova unità produttiva; b) ampliamento di una unità produttiva esistente; c) diversificazione della produzione di uno stabilimento; d) cambiamento fondamentale del processo di produzione complessivo di una unità produttiva esistente; e) acquisizione degli attivi direttamente connessi ad una unità produttiva, nel caso in cui l'unità produttiva sia stata chiusa o sarebbe stata chiusa qualora non fosse stata acquisita e gli attivi vengano acquistati da un investitore indipendente.
CONTRIBUTO IN CONTO IMPIANTI
A fronte del finanziamento agevolato è concessa un'agevolazione nella forma di un contributo pari all'ammontare complessivo degli interessi calcolati in via convenzionale su un finanziamento al tasso d'interesse del 2,75 per cento, della durata di cinque anni e d'importo equivalente al predetto finanziamento. In pratica, il contributo consiste in un "rimborso" pari all'abbattimento del 2,75 per cento degli interessi pagati dall'impresa alla banca, applicati al finanziamento ottenuto.
INTERVENTO FONDO DI GARANZIA PMI
La concessione del finanziamento può essere assistita dalla garanzia del Fondo di garanzia, nei limiti e sulla base delle condizioni di operatività del Fondo, nella misura massima dell'ottanta per cento dell'ammontare del finanziamento.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal d. interm. 27 novembre 2014 e dalle relative circolari.

Tavola 2 - Procedure per la concessione del contributo vigenti dal 31 marzo 2014 al 30 aprile 2016

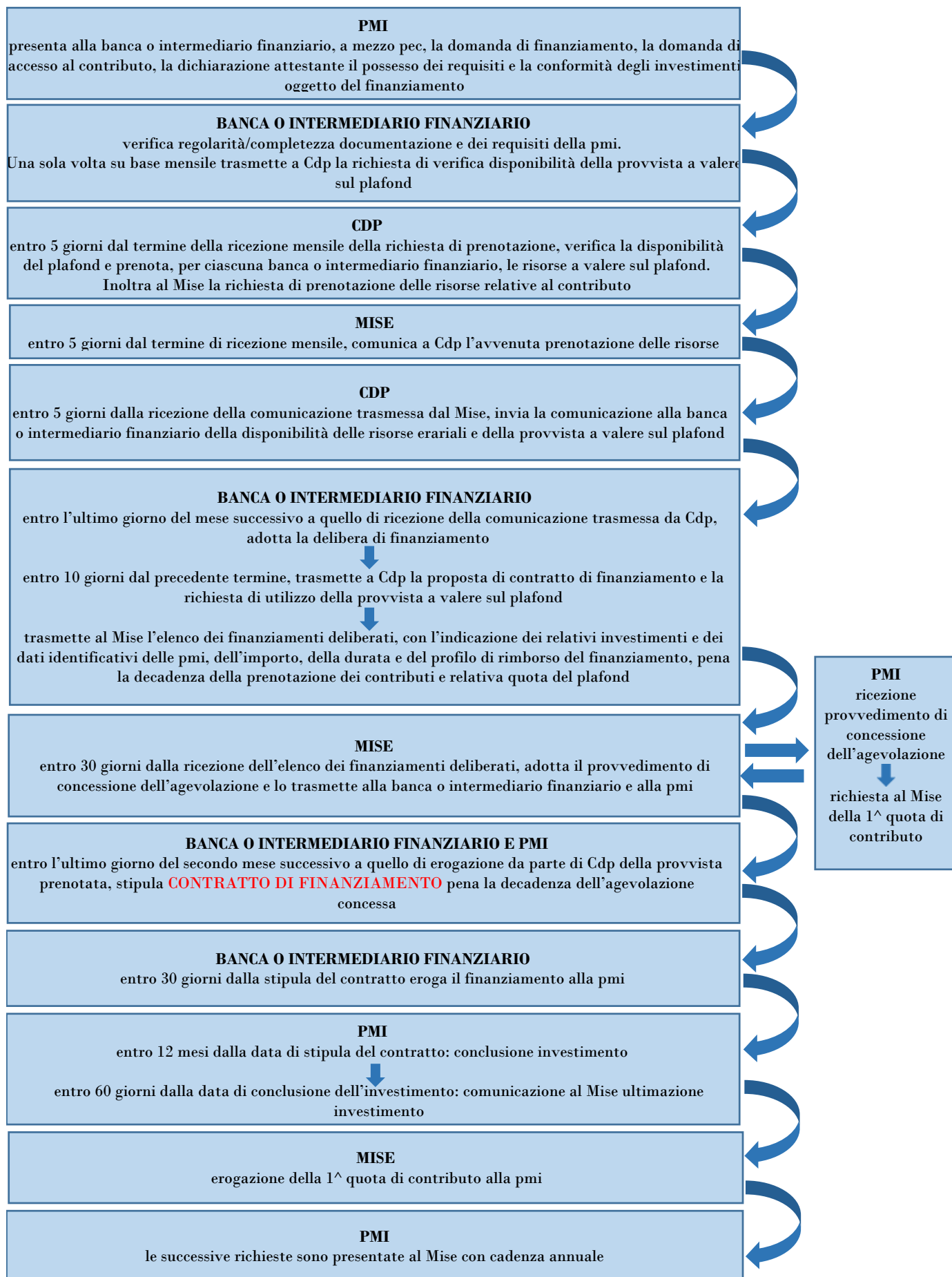


Tavola 3 - Requisiti e condizioni di accesso al contributo vigenti dal 2 maggio 2016⁶⁸

SOGGETTI BENEFICIARI E REQUISITI DI AMMISSIBILITA' Possono accedere ai finanziamenti e ai contributi le micro, piccole e medie imprese, come definite dalla normativa vigente, che, alla data di presentazione della domanda: a) sono regolarmente costituite ed iscritte nel Registro delle imprese ovvero nel Registro delle imprese di pesca. Le imprese devono avere una sede operativa in Italia. <i>Le imprese non residenti nel territorio italiano devono avere personalità giuridica riconosciuta nello Stato di residenza risultante dall'iscrizione nell'omologo Registro delle imprese. Qualora le imprese beneficiarie non dispongano della sede operativa alla data di presentazione della domanda di agevolazione, devono provvedere alla relativa apertura entro il termine previsto per l'ultimazione dell'investimento, pena la revoca delle agevolazioni concesse;</i> b) sono nel pieno e libero esercizio dei propri diritti, non sono in liquidazione volontaria o sottoposte a procedure concorsuali; c) non rientrano tra i soggetti che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti individuati quali illegali o incompatibili dalla Commissione europea; d) non si trovano in condizioni tali da risultare impresa in difficoltà così come individuata nel regolamento GBER. <i>Non sono ammesse alle agevolazioni di cui al presente decreto le imprese operanti nel settore delle attività finanziarie e assicurative (sezione K della classificazione delle attività economiche ATECO 2007).</i>
CARATTERISTICHE DEL FINANZIAMENTO La concessione del contributo è condizionata all'adozione di una delibera di finanziamento con le seguenti caratteristiche: a) essere deliberato a copertura degli investimenti in possesso dei requisiti previsti; b) essere deliberato da una banca o da un intermediario finanziario autorizzati all'esercizio dell'attività di <i>leasing</i> finanziario, purché garantiti da banche aderenti alla convenzione stipulata tra il Mise, l'Abi e la Cdp; c) avere durata massima, comprensiva di un periodo di preammortamento o di prelocazione <i>non superiore a dodici mesi</i>, di cinque anni dalla data di stipula del contratto di finanziamento; d) essere deliberato per un valore non inferiore a ventimila euro e non superiore a due milioni di euro, anche se frazionato in più iniziative di acquisto, per ciascuna impresa beneficiaria; e) essere erogato in un'unica soluzione, entro trenta giorni dalla stipula del contratto di finanziamento, <i>ovvero, nel caso di leasing finanziario, decorrenti dalla data di consegna del bene. Qualora la fornitura in leasing finanziario riguardi una pluralità di beni, la predetta durata massima decorre dalla data di consegna dell'ultimo bene.</i>
INVESTIMENTI AMMISSIBILI Il finanziamento concesso dalla banca (o dall'intermediario finanziario) deve essere interamente utilizzato per l'acquisto, o l'acquisizione nel caso di operazioni di <i>leasing</i> finanziario, di macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché di hardware, software e tecnologie digitali, classificabili, nell'attivo dello stato patrimoniale, alle voci B.II.2, B.II.3 e B.II.4, dell'articolo 2424 del codice civile, e destinati a strutture produttive già esistenti o da impiantare, ovunque localizzate nel territorio nazionale. <i>Sono ammissibili gli investimenti in beni strumentali che presi singolarmente ovvero nel loro insieme presentano un'autonomia funzionale, non essendo ammesso il finanziamento di componenti o parti di macchinari che non soddisfano il suddetto requisito, fatti salvi gli investimenti in beni strumentali che integrano con nuovi moduli l'impianto o il macchinario preesistente, introducendo una nuova funzionalità nell'ambito del ciclo produttivo dell'impresa. Non sono in ogni caso ammissibili gli investimenti riguardanti gli acquisti di beni che costituiscono mera sostituzione di beni esistenti.</i> Gli investimenti ammissibili sono destinati, fatto salvo quanto previsto per i il settore dei trasporti, per le imprese agricole, gli investimenti nel settore della pesca e dell'acquacoltura e della produzione primaria di prodotti agricoli e ittici, nei limiti e alle condizioni stabiliti nel regolamento GBER per gli "aiuti agli investimenti e all'occupazione alle Pmi a: a) creazione di un nuovo stabilimento; b) ampliamento di uno stabilimento esistente; c) diversificazione della produzione di uno stabilimento mediante prodotti nuovi aggiuntivi; d) trasformazione radicale del processo produttivo complessivo di uno stabilimento esistente; e) acquisizione di attivi di uno stabilimento, se sono soddisfatte le seguenti condizioni: 1) <i>lo stabilimento è stato chiuso o sarebbe stato chiuso se non fosse stato acquistato;</i> 2) <i>gli attivi vengono acquistati da terzi che non hanno relazioni con l'acquirente;</i> 3) <i>l'operazione avviene a condizioni di mercato.</i> Gli investimenti devono essere avviati successivamente alla data della domanda di accesso ai contributi, ovvero entro il termine previsto negli specifici regolamenti comunitari settoriali.
CONTRIBUTO IN CONTO IMPIANTI L'agevolazione è concessa alla Pmi nella forma di un contributo in conto impianti il cui ammontare è determinato in misura pari al valore degli interessi calcolati, in via convenzionale, su un finanziamento della durata di cinque anni e di importo uguale all'investimento ad un tasso d'interesse annuo pari a: a) 2,75 per cento per gli investimenti ordinari; b) 3,575 per cento per gli investimenti in tecnologie digitali e in sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti.
INTERVENTO FONDO DI GARANZIA La concessione del finanziamento può essere assistita dalla garanzia del Fondo di garanzia, nei limiti e sulla base delle condizioni di operatività del Fondo, nella misura massima dell'ottanta per cento dell'ammontare del finanziamento.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal d. interm. 25 gennaio 2016 e dalle relative circolari.

Tavola 4 - D. interm. 25 gennaio 2016 - Procedure per la concessione del contributo vigenti dal 2 maggio 2016

⁶⁸ Le differenze rispetto al d. interm. 27 novembre 2013 sono evidenziate in corsivo.

