



**CORTE DEI CONTI**

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

**FONDO PER IL CREDITO ALLE VITTIME DI  
MANCATI PAGAMENTI  
(2016-2020)**

Deliberazione 12 novembre 2020, n. 12/2020/G



CORTE DEI CONTI





**CORTE DEI CONTI**

---

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

**FONDO PER IL CREDITO ALLE VITTIME DI  
MANCATI PAGAMENTI  
(2016-2020)**

**Relatore  
Cons. Paola Cosa**

Hanno collaborato per la predisposizione delle tabelle e per l'estrapolazione dei dati finanziari la Sig.ra Luciana Severini e il Sig. Adriano Grimaudo.

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	9
* * *	
Relazione .....	15
Sintesi .....	17
CAPITOLO I - Oggetto dell'indagine .....	21
1. Inquadramento generale della tematica .....	21
2. Oggetto dell'indagine e profili metodologici .....	26
CAPITOLO II - Il funzionamento del Fondo per il credito alle vittime di mancati pagamenti .....	29
1. Il funzionamento del Fondo e la sua evoluzione .....	29
1.1. I requisiti per l'accesso ai finanziamenti agevolati .....	32
1.2. La presentazione delle domande e la verifica del possesso dei requisiti .....	34
1.3. I criteri applicati per l'erogazione dei finanziamenti agevolati .....	37
1.4. Il riparto delle attività .....	38
1.4.1 La Convenzione Mise-Invitalia .....	38
CAPITOLO III - Le risorse destinate alla gestione del Fondo nel periodo 2016-2020 ...	43
1. La gestione del capitolo 7487 negli esercizi 2016-2020 .....	43
2. La gestione, negli esercizi 2017-2020, della sezione separata destinata al Fondo vittime mancati pagamenti all'interno della contabilità speciale 1201 dedicata al Fondo crescita sostenibile .....	44
3. La procedura contabile seguita per l'erogazione dei finanziamenti agevolati ...	52
4. Le risorse impiegate e i costi della convenzione Mise - Invitalia .....	53
CAPITOLO IV - Le attività di gestione del Fondo per il credito alle vittime di mancati pagamenti .....	59
1. Le attività di gestione del Fondo .....	59
1.1. Le istanze istruite e i finanziamenti concessi .....	59
1.2. Le tempistiche impiegate .....	61
1.3. I costi sostenuti .....	63
1.4. Le risorse umane impiegate .....	65
1.5. La piattaforma web .....	68
2. Le attività di verifica e il controllo dei requisiti richiesti .....	68
3. La valutazione dell'effettiva capacità del soggetto beneficiario di rimborsare il finanziamento .....	70
4. Il monitoraggio dei risultati .....	73

4.1. La rendicontazione delle attività svolte da Invitalia .....	76
4.2. Le attività di recupero delle somme erogate .....	83
5. Considerazioni sui costi rendicontati .....	83
 CAPITOLO V – Esiti del contraddittorio, osservazioni conclusive e raccomandazioni	87
1. Osservazioni conclusive dell'istruttoria .....	87
2. Esiti del contraddittorio finale.....	97
3. Raccomandazioni .....	102

\* \* \*

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 – Verifiche del sistema sulle istanze in fase di predisposizione della domanda .....	34
Tabella n. 2 –Controlli per la redazione della relazione istruttoria .....	36
Tabella n. 3 – Sintesi delle attività dedotte nella Convenzione Mise-Invitalia .....	39
Tabella n. 4 –Sintesi delle attività distribuite nelle fasi di gestione della misura riportate nella Convenzione .....	40
Tabella n. 5 - Capitolo 7487 Fondo nazionale per il credito alle imprese vittime di mancati pagamenti es. 2016-2020 .....	43
Tabella n. 6 - Movimenti della sezione speciale del conto 1201 fino all'ottobre 2019...	45
Tabella n. 7 –Movimenti della sezione speciale del conto di Tesoreria 1201 es. 2017-2020.....	46
Tabella 8 – Risorse impiegate del Fondo vittime mancati pagamenti anni 2017 - 2020	48
Tabella n. 9 –Le voci di costo in convenzione per linea di attività: accreditamento imprese .....	53
Tabella n. 10 Le voci di costo in convenzione per linea di attività: supporto istruttoria	54
Tabella n. 11 –Le voci di costo in convenzione per linea di attività: supporto alla DGIAI .....	54
Tabella n. 12 Le voci di costo in convenzione per linea di attività: sistema informativo	54
Tabella n. 13 –Le voci di costo in convenzione per linea di attività: sito Internet Mise	55
Tabella n. 14– Ricapitolazione delle voci di costo delle attività in Convenzione.....	56
Tabella n. 15 – Le risorse umane in convenzione distinte per linee di attività .....	56
Tabella n. 16 –I costi della convenzione es. 2017/2022 .....	56
Tabella n. 17 – Istanze pervenute e numero finanziamenti richiesti .....	60
Tabella n. 18– Istanze pervenute e numero dei finanziamenti richiesti: variazioni.....	60
Tabella n. 18 bis- Istanze pervenute e numero dei finanziamenti richiesti: aggiornamenti .....	60
Tabella n. 19 Tempistiche di adozione dei provvedimenti di concessione e erogazione dei finanziamenti .....	63
Tabella n. 20 Pagamenti intervenuti sulla contabilità speciale 1201 anni 2017-2020 ...	64
Tabella n. 21– Risorse umane impiegate anni 2017-2019 .....	65
Tabella n. 22– Risorse umane impegnate nelle attività convenzionate anno 2017 .....	66
Tabella n. 23-- Risorse umane impegnate nelle attività convenzionate anno 2018 .....	67
Tabella n. 24-- Risorse umane impegnate nelle attività convenzionate anno 2019.....	67

Tabella n. 25- Articolazione in sezioni della relazione istruttoria .....	69
Tabella n. 26- Soggetti istituzionali coinvolti nei controlli sul possesso dei requisiti .	69
Tabella n. 27- Valutazione dell'effettiva capacità del soggetto beneficiario di rimborsare il finanziamento .....	70
Tabella n. 28- Controllo dei massimali in termini di ESL previsti dai regolamenti <i>de minimis</i> .....	72
Tabella n. 29 - Controllo dei massimali in termini di ESL: tipologie di visure tramite accesso al Registro nazionale aiuti .....	72
Tabella n. 30 - Attività rendicontate da Invitalia anno 2017 .....	77
Tabella n. 31 - Costi sostenuti nel corso dell'anno 2017 .....	77
Tabella n. 32 - Costi sostenuti per il personale nel corso dell'anno 2017 .....	78
Tabella n. 33 - Attività rendicontate da Invitalia anno 2018 .....	79
Tabella n. 34 - Costi sostenuti nel corso dell'anno 2018 .....	79
Tabella n. 35- Costi sostenuti per il personale nel corso dell'anno 2018 .....	80
Tabella n. 36 - Attività rendicontate da Invitalia anno 2019 .....	81
Tabella n. 37 - Costi sostenuti nel corso dell'anno 2019 .....	82
Tabella n. 38 - Costi sostenuti per il personale nel corso dell'anno 2019 .....	82
Tabella n. 39 - I costi rendicontati da Invitalia confrontati con quelli previsti dalla Convenzione .....	84
Tabella n. 40 -Le tempistiche registrate per l'istruttoria delle istanze per pervenute a decorrere dal 30 giugno 2019.....	98
Tabella n. 41 - Le istanze pervenute alla concessione del finanziamento con le tempistiche più lunghe.....	99
Tabella n. 42 - Giorni intercorrenti fra la concessione e l'ordinativo di pagamento ...	101
Tabella n. 43 - Numero delle istanze nelle annualità 2017/2020 .....	102

## INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1- Indici di redditività delle pmi es. 2016-2018 .....	22
Grafico 2 - Mancati pagamenti pmi italiane 2012-2019 .....	24
Grafico 3 - Andamenti erogazioni es. 2017-2020, contabilità speciale 1201 .....	47
Grafico 4 - Valutazione dell'effettiva capacità del soggetto beneficiario di rimborsare il finanziamento .....	71

## **Legenda delle abbreviazioni e degli acronimi**

<b>art.</b>	articolo
<b>co.</b>	comma
<b>DGIAI</b>	Direzione generale per gli incentivi alle imprese
<b>d.i.</b>	decreto interministeriale
<b>div.</b>	divisione
<b>d. l.</b>	decreto legge
<b>d. lgs.</b>	decreto legislativo
<b>d. m.</b>	decreto ministeriale
<b>d.p.c.m.</b>	decreto della Presidente del Consiglio dei ministri
<b>d.p.r.</b>	decreto del Presidente della Repubblica
<b>dsan</b>	dichiarazione sostitutiva di atto notorio
<b>dscr</b>	debit service coverage ratio
<b>durc</b>	documento unico di regolarità contabile
<b>esl</b>	equivalente sovvenzione lordo
<b>Faq</b>	frequently asked questions
<b>Gedoc</b>	gestione documentale e protocollo
<b>Geocos</b>	gestione ordinativi contabilità speciali
<b>Invitalia</b>	Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo dell'impresa Spa
<b>Istat</b>	Istituto Nazionale di Statistica
<b>l.</b>	legge
<b>l. r.</b>	legge regionale
<b>lett.</b>	lettera
<b>Mef</b>	Ministero dell'economia e delle finanze
<b>Mise</b>	Ministero dello sviluppo economico
<b>mln</b>	milioni
<b>mld</b>	miliardi
<b>pil</b>	Prodotto interno lordo
<b>reg.</b>	Regolamento
<b>RGS</b>	Ragioneria generale dello Stato
<b>UE</b>	Unione Europea

\* \* \*

## **DELIBERAZIONE**





## CORTE DEI CONTI

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

#### COLLEGIO II

Adunanza del 15 ottobre 2020  
e Camera di consiglio del 15 ottobre 2020

Presieduta dal Presidente Carlo CHIAPPINELLI

Composta dai magistrati:

**Presidente della Sezione:** Carlo CHIAPPINELLI

**Presidente aggiunto della Sezione:** Paolo Luigi REBECCHI

**Consiglieri componenti il Collegio II:** Massimo DI STEFANO, Antonio MEZZERA, Paola COSA, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Giuseppe TETI, Mario GUARANY, Alessandro FORLANI.

\* \* \*

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 delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, come successivamente modificata ed integrata, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo;

vista la deliberazione della Sezione in data 29 marzo 2019, n. 4, con la quale è stata approvata la programmazione dei controlli sulla gestione per l'anno 2019 ed il triennio 2019-2021;

visti gli articoli 83, 84 e 85 del d. l. 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 cd. decreto *Cura Italia* e s.m.i. ;

visto in particolare l'art. 85 c. 8-bis del citato decreto legge n. 18/2020 e s.m.i. in base al quale le udienze, le adunanze e le camere di consiglio possono essere svolte mediante collegamento da remoto, secondo le modalità tecniche definite dall'art.6 del codice di giustizia contabile e rinvia alle disposizioni di cui ai precedenti articoli 83 e 84 per quanto compatibili;

viste le *"Indicazioni operative per lo svolgimento di adunanze, camere di consiglio e riunioni -*

ottobre 2020", adottate dal Presidente della Sezione in data 1° ottobre 2020 (prot. n. 2597);

visti i decreti del Presidente della Sezione n. 2/2020 e n. 3/2020, con i quali i Magistrati assegnati alla Sezione sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista la relazione, presentata dal Cons. Paola Cosa, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "Il Fondo per il credito alle vittime di mancati pagamenti (2016-2020)";

vista l'ordinanza n. 19 in data 2 ottobre 2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio II per l'adunanza del 15 ottobre 2020, mediante collegamento da remoto, utilizzando l'applicativo Microsoft Teams, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 2620 del 2 ottobre 2020, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti Uffici:

- Ministero dello sviluppo economico - Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Ministero dello sviluppo economico - Segretariato generale;
- Ministero dello sviluppo economico - Organismo Indipendente di valutazione della performance;

- Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per gli incentivi alle imprese;
- Ministero dello sviluppo economico - Divisione VI Incentivi fiscali e accesso al credito;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

- Ministero dell'economia e delle finanze - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico;
- Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti Sviluppo Impresa - Invitalia S.p.a. - Area programmazione comunitaria;

vista la memoria pervenuta con la nota di seguito indicata:

- Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per gli incentivi alle imprese - Divisione VI - Incentivi fiscali e accesso al credito, presa in carico al protocollo della Sezione n. 2684 del 12 ottobre 2020;

udito, tramite collegamento telematico, come espressamente previsto dalle disposizioni citate in premesse, il relatore, Cons. Paola Cosa;

uditi, con la stessa modalità telematica, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per il Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per gli incentivi alle imprese: il dott. Giuseppe Quagliana, dirigente della Div. VI, e il dott. Giuseppe Bronzino, dirigente della Div. IV;
- per l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti Sviluppo Impresa - Invitalia S.p.a. - Area programmazione comunitaria: il dott. Pietro Bracci;
- per il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico: la dott.ssa Paola Della Valle, dirigente dell'Ufficio III;

vista la memoria dell'Ispettorato Generale di Bilancio, presa in carico al protocollo numero 2762 del 20 ottobre 2020 successivamente alla camera di consiglio,

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio nella camera di consiglio, svoltasi in data 15 ottobre 2020 mediante collegamento telematico come espressamente previsto dalle disposizioni citate in premesse, la relazione concernente “Il Fondo per il credito alle vittime di mancati pagamenti (2016-2020)”.

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, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri – Segretariato Generale;
- Ministero dello sviluppo economico: Ufficio di Gabinetto del Ministro; Segretariato generale, Direzione generale per gli incentivi alle imprese; Divisione VI - Incentivi fiscali e accesso al credito; Organismo indipendente per la valutazione della *performance*;
- Ministero dell’economia e delle finanze: Ufficio di Gabinetto del Ministro; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico;
- Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti Sviluppo Impresa – Invitalia S.p.a.
- Area programmazione comunitaria.

Le amministrazioni interessate:

comuniceranno 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);

ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, 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.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell’art. 31, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

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

Il Consigliere relatore  
f.to Cosa

Il Presidente  
f.to Chiappinelli

Depositata in segreteria il 12 novembre 2020

Il dirigente  
f.to Volpe



## **RELAZIONE**



## Sintesi

L'indagine ha avuto ad oggetto la gestione delle risorse del Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti, istituito ai sensi dell'art. 1 commi 199-202, l. 28 dicembre 2015, n. 208, con lo scopo di sostenere le piccole e medie imprese che versino in situazione di potenziale crisi di liquidità (ovvero imprese che registrino crediti non incassati pari al 20 per cento del totale dei crediti verso clienti *ex art. 2424 c.c.*), a causa dei mancati pagamenti da parte di creditori imputati dei delitti previsti dalle norme vigenti.

I finanziamenti agevolati, concessi, a valere sulle risorse del Fondo, a tasso zero per un importo non superiore ai crediti vantati dal soggetto beneficiario nei confronti dei debitori (comunque non superiore a 500.000 euro), hanno durata compresa fra i 3 e i 10 anni e vengono erogati nei limiti di intensità agevolativa previsti dai regolamenti comunitari *de minimis*, a seconda del settore di appartenenza delle aziende beneficiarie che presentino sufficiente capacità di rimborso.

Alla luce delle novità introdotte dal d. l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla l. 28 giugno 2019, n. 58 (cd. *decreto Crescita*), nel 2019 è stata modificata la denominazione stessa del Fondo divenuto *per il credito alle vittime di mancati pagamenti*, in ragione dell'ampliamento, in analogia a quanto accaduto per i Fondi comunitari, della platea dei soggetti beneficiari, fra i quali sono stati ricompresi i liberi professionisti, ammessi o iscritti al passivo di una procedura concorsuale, ovvero il cui credito sia stato riconosciuto nell'ambito di una sentenza di condanna per i reati individuati dalle norme istitutive. A queste ultime sono state aggiunte ulteriori fattispecie criminose (reati fallimentari), di cui risultino imputati i debitori insolventi, individuabili anche fra soggetti diversi dalle *altre aziende debentrici*, purché operanti nell'ambito delle attività d'impresa.

L'arco temporale di riferimento dell'analisi condotta abbraccia un quinquennio (2016-2020), in quanto il Fondo è stato istituito dalla legge di stabilità per il 2016, con un ammontare complessivo di risorse stanziato pari a 30 mln di euro, sebbene, in realtà, abbia cominciato ad operare solo nel marzo del 2017. Con l'intento di fornire una situazione quanto più possibile aggiornata si è provveduto all'acquisizione di informazioni relative anche al periodo gennaio-ottobre 2020.

L'indagine ha preso a riferimento l'attività svolta dalla competente divisione VI della Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico ed, in particolare, la gestione posta in essere da tale struttura con il supporto dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa

(Invitalia), fornito in base ad una Convenzione, stipulata in data 30 giugno 2017.

L'analisi svolta si è soffermata in modo dettagliato sui singoli passaggi della procedura prevista per la concessione dei finanziamenti agevolati, allo scopo di evidenziare la complessità della sua articolazione e la farraginosità complessiva della stessa, nonostante l'informatizzazione della maggior parte dell'istruttoria e l'automatismo di alcuni controlli affidati al sistema gestito da Invitalia.

Le risultanze dell'indagine hanno portato in emersione alcune criticità legate principalmente all'efficacia ed ai costi della misura.

Al riguardo, occorre sottolineare che il numero complessivo delle istanze presentate (94) per l'accesso ai finanziamenti agevolati dall'avvio della misura fino al 7 ottobre 2020, appare esiguo. Delle suddette istanze solo 21 sono pervenute alla concessione di finanziamenti agevolati ed hanno sviluppato un ammontare complessivo di risorse erogate pari a poco più di 4 mln di euro, a fronte dei 30 mln stanziati per il Fondo dalle leggi di bilancio degli esercizi 2016-2018. Di conseguenza, considerati anche i costi sopportati per la gestione del Fondo da parte di Invitalia, si sono accumulati circa 25,5 mln di euro di risorse non utilizzate sulla contabilità speciale con la quale il Mise ha provveduto alla gestione del Fondo, istituita come sezione separata all'interno della contabilità di tesoreria n. 1201, destinata al Fondo crescita sostenibile, di cui all'art. 23 del d. l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

Oltre a quanto sopra, alla luce dei dati analizzati nel corso dell'indagine, è emerso il costo molto elevato delle singole pratiche istruite, pari per il biennio 2017-2018, rendicontato da Invitalia e saldato dal Mise, a 8.837 euro, mentre è stato pari a 46.394 euro il costo medio per pratica pervenuta alla concessione del relativo finanziamento. Nel 2019 i costi per pratica istruita si sono ridotti, in ragione dell'incrementato numero di istanze presentate al sistema, ammontando a 4.327,28 euro per domanda ed a 19.369,76 euro per ciascun provvedimento di concessione/erogazione adottato.

Nella fase finale dell'istruttoria è stato possibile osservare una netta variazione di tendenza rispetto all'andamento registrato nei primi tre anni di funzionamento del Fondo. I dati emersi con riferimento al periodo gennaio-ottobre dell'anno 2020 fanno ben sperare in una ripresa della misura, quanto mai auspicabile, considerata la situazione di grave crisi conseguente all'emergenza Covid-19 e da tenere sotto stretta osservazione proprio in ragione delle criticità emerse nella pregressa gestione.

Le considerazioni conclusive dell'indagine, per alcuni profili, prendono le mosse dalle argomentazioni spese dall'Amministrazione per giustificare la scarsa funzionalità del

Fondo. Argomentazioni che risultano riferite principalmente alla complessità della misura agevolativa che sconterebbe “i tempi della Giustizia”, giacché i criteri di ammissibilità prevedono la necessaria qualificazione del debitore del soggetto beneficiario quale *imputato* in un procedimento penale pendente a suo carico e dovrebbero quindi essere presi in considerazione i tempi per la realizzazione delle indagini preliminari (circostanza quest’ultima che interessa le domande attualmente in fase di sospensione). D’altra parte risponde all’osservazione dei fatti che gli Uffici giudiziari impieghino un tempo non troppo breve per fornire riscontro alle richieste di avvaloramento delle dichiarazioni rese dai soggetti interessati, in sede di presentazione delle istanze, con ciò ampliando la lunghezza dell’*iter* istruttorio.

Criticità quest’ultima, che, tuttavia, potrebbe considerarsi in parte appianata dall’entrata in vigore delle disposizioni del citato decreto Crescita. Queste ultime consentono l’erogazione del 50 per cento, a titolo di acconto, nel caso di concessione del finanziamento in pendenza della verifica da parte del Ministero della correttezza delle dichiarazioni rese nella domanda. Tuttavia, la necessaria preventiva trasmissione degli atti giudiziari dimostrativi della condizione di parte offesa del creditore nel procedimento penale in cui il debitore abbia la qualità di imputato sembra aver comunque comportato rallentamenti nella fase dell’erogazione. Per quanto riguarda specificatamente la certificazione antimafia, l’adozione del finanziamento sotto condizione risolutiva era già consentita alla luce della disciplina codicistica (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 codice antimafia).

Pur tenendo nella dovuta considerazione gli aspetti sopra evidenziati, dedotti dall’Amministrazione a giustificazione del mancato funzionamento del Fondo, le criticità emerse in sede istruttoria hanno condotto alla formulazione di specifiche raccomandazioni riferite, fra l’altro, alle attività di monitoraggio che il Ministero avrebbe dovuto svolgere sul funzionamento del Fondo e che sono state limitate ad aspetti finanziario-contabili, lasciando sullo sfondo la verifica dell’efficacia della misura e della sua capacità di perseguire appieno le finalità indicate dalla legge istitutiva, con gli strumenti e le modalità messe in campo per la gestione delle risorse.



# Capitolo I

## Oggetto dell'indagine

*Sommario:* 1. Inquadramento generale della tematica 2. Oggetto dell'indagine e profili metodologici

### 1. Inquadramento generale della tematica

Il comparto delle piccole e medie imprese (pmi), del 2019, è costituito da società di capitali, non finanziarie, con un numero di dipendenti compreso fra i 10 ed i 249 e con un fatturato che va da 2 a 50 mln di euro.

Il numero complessivo delle aziende rientranti nella categoria ammonta a 156.754, di cui 130.300 di piccole dimensioni ed il restante medie, che occupano 4,1 mln di addetti, di cui 2,2, mln impiegati nelle piccole aziende<sup>1</sup>.

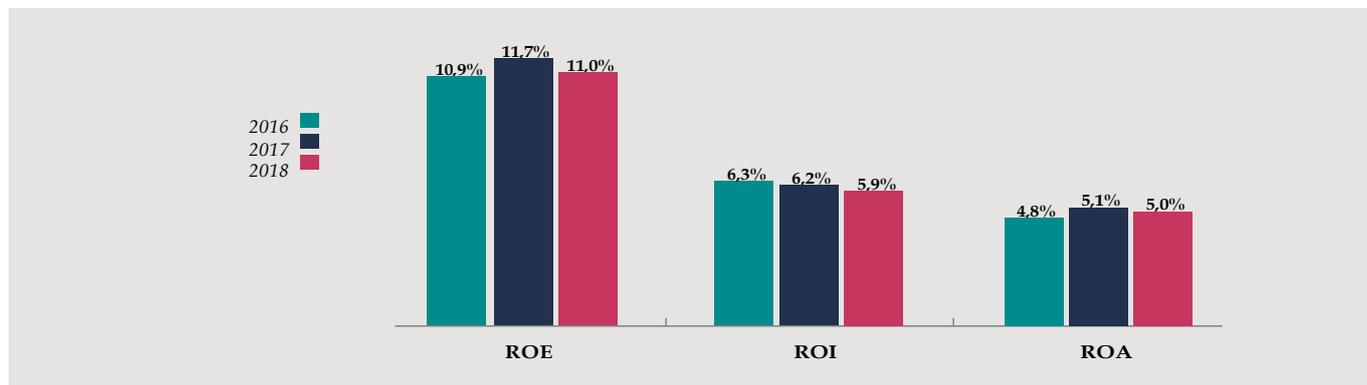
La ripresa del comparto, avviata a partire dal 2013, ha subito un rallentamento nel 2017, confermato nel 2018 e anche dalle stime 2019 (riportate nel rapporto Cerved<sup>2</sup> Regioni del 2020). Infatti, la crescita del fatturato 2018 in termini nominali pari al 4,1 per cento è più bassa rispetto al 2017 (la stima 2019 risulta pari al 1,3%) ed in ripresa se confrontata con il valore del 2016. Gli anzidetti andamenti risultano legati alle vicende dei settori dell'energia e dell'*utility* e devono essere necessariamente bilanciati con l'incremento contestuale del costo del lavoro, che ha fatto segnare un + 5,1 per cento. Per la prima volta dal 2013 gli indici di bilancio delle aziende del comparto mostrano una contrazione come analizzato nel seguente grafico.

---

<sup>1</sup> Si definiscono **piccole imprese** le imprese che alla data di chiusura del bilancio non superino i limiti numerici di almeno due dei tre criteri seguenti: a) totale dello stato patrimoniale: 4 milioni di euro; b) ricavi netti delle vendite e delle prestazioni: 8 milioni di euro; c) numero medio dei dipendenti occupati durante l'esercizio: 50. Si definiscono, invece, **medie imprese** le imprese che non rientrano nella categoria delle microimprese o delle piccole imprese e che alla data di chiusura del bilancio non superino i limiti numerici di almeno due dei tre parametri seguenti: a) totale dello stato patrimoniale: 20 milioni di euro; b) ricavi netti delle vendite e delle prestazioni: 40 milioni di euro; c) numero medio dei dipendenti occupati durante l'esercizio: 250.

<sup>2</sup> Cerved è nata nel 1974 come centro di elaborazione dati delle Camere di commercio del Veneto ed ora è un Gruppo -Cerved Spa- che detiene il 100 per cento del capitale Cerved Rating Agency, specializzata nella valutazione del merito di credito di imprese non finanziarie e registrata nell'albo delle agenzie di rating europee.

Grafico 1- Indici di redditività delle pmi es. 2016-2018<sup>3</sup>



Fonte: Rapporto Cerved 2019

Come illustrato nel citato rapporto del 2020, la redditività netta, misurata in termini di ROE, dopo il picco del 2017 (11,7%), è scesa nei due anni successivi, perdendo sette decimi nel 2018 (11%) e 1,7 punti percentuali nel 2019 (9,3%). Alla fine del 2019, la redditività netta delle pmi del Nord è scesa al 9,6 per cento circa un punto in più rispetto a quella delle pmi dell'Italia centrale (8,7%) e un punto e mezzo in più rispetto a quella del Mezzogiorno (8,1%).

Nonostante il descritto rallentamento della redditività e gli scenari, prospettati nel precedente rapporto stilato per il 2019, e confermati anche da quello sulle regioni per il 2020 (aggravatisi a seguito dell'emergenza epidemiologica Covid 19), le pmi hanno dimostrato, negli ultimi anni, la loro solidità in termini di capacità di autofinanziamento, che si è accresciuta, passando dal 40 per cento del 2017 al 42 per cento del 2018. Incremento quest'ultimo che si apprezza maggiormente, ove il dato 2018 venga posto a confronto con quello del 2004, allorquando si attestava ad uno scarso 20 per cento<sup>4</sup>.

Il grado di dipendenza per le imprese che hanno fatto registrare questo parametro positivo si colloca su livelli assai contenuti ed, in particolare, il 59 per cento delle pmi ha una mole di finanziamenti inferiore al 10 per cento e solo il 4 per cento mostra un attivo

<sup>3</sup> Fra i principali indicatori di bilancio utilizzati per la valutazione delle imprese non finanziarie vi sono quelli di seguito indicati:

ROE (Return on equity) =  $\text{Reddito netto} / \text{Patrimonio netto} \times 100$  (capacità dell'impresa di remunerare il capitale di rischio)

ROA (Return on Assets) =  $\text{Reddito operativo} / \text{Totale attivo} \times 100$  (capacità dell'impresa di ottenere flussi di reddito)

ROI (Return on Investments) =  $\text{Reddito operativo} / \text{Capitale investito netto operativo} \times 100$  (indica la redditività degli investimenti)

ROS (Return on sale) =  $\text{Reddito operativo} / \text{Ricavi netti} \times 100$  (indica la redditività delle vendite)

<sup>4</sup> L'indicatore di bilancio utilizzato per valutare la solidità finanziaria di un'impresa è l'indice di Autonomia finanziaria =  $\text{Capitale proprio} / \text{Totale finanziamenti} \times 100$  ed al contrario l'indice di dipendenza finanziaria è dato dalla formula  $\text{Capitale di terzi} / \text{Totale finanziamenti} \times 100$

fortemente dipendente (> 50 per cento) da finanziamenti di terzi.

Il citato rapporto rammenta, altresì, che dall'agosto 2019 è in vigore il d. lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 "nuovo Codice della crisi dell'impresa" che, in attuazione della l. 19 ottobre 2017, n. 155, ha riformato la disciplina del fallimento, introducendo, al contempo, alcuni sistemi di allerta sullo stato di salute finanziaria da implementare nelle aziende (v. Tit. II Capo I artt. 12-15). Questi ultimi consistono tanto nell'utilizzo di parametri di valutazione (indicatori di crisi ex art. 13 recentemente rielaborati dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti<sup>5</sup> ed approvati dal Mise) della situazione economico-finanziaria delle imprese, in grado di diagnosticare per tempo i sintomi di uno stato di sofferenza, quanto nell'applicazione di moduli organizzativi nuovi. Tali moduli sono fondati sull'obbligo di segnalazione, posto a carico degli organi di controllo societari e dei creditori pubblici qualificati (Agenzia delle entrate, Inps, Agenti della riscossione), di indizi di crisi inerenti alla sussistenza dell'equilibrio economico-finanziario e all'andamento prevedibile della gestione<sup>6</sup>.

Le modifiche apportate all'art. 2086 c.c.<sup>7</sup> comporteranno l'adeguamento spontaneo degli imprenditori (non sono previste, infatti, per il momento sanzioni in caso di

---

<sup>5</sup> Sono indici che fanno ragionevolmente presumere la sussistenza di uno stato di crisi dell'impresa, i seguenti: i. patrimonio netto negativo; ii. Dscr a sei mesi inferiore a 1; iii. qualora non sia disponibile il Dscr, superamento congiunto delle soglie più avanti descritte per i seguenti cinque indici: a) indice di sostenibilità degli oneri finanziari in termini di rapporto tra gli oneri finanziari ed il fatturato; b) indice di adeguatezza patrimoniale, in termini di rapporto tra patrimonio netto e debiti totali; c) indice di ritorno liquido dell'attivo, in termini di rapporto tra cash flow e attivo; d) indice di liquidità, in termini di rapporto tra attività a breve termine e passivo a breve termine; e) indice di indebitamento previdenziale e tributario, in termini di rapporto tra l'indebitamento previdenziale e tributario e l'attivo.

Il Dscr (*debit service coverage ratio*) è un indicatore prognostico che si calcola come rapporto fra i flussi di cassa liberi per il rimborso dei debiti e i debiti maturandi nello stesso periodo di tempo (sei mesi) e deve avere un valore >1.

Dalla sua entrata in vigore, ovvero dal gennaio 2020, ad oggi, a causa della grave emergenza sanitaria Covid 19, questo parametro non ha trovato possibilità di utilizzo da solo o in combinato disposto con il valore del patrimonio netto, sebbene entrambi sarebbero stati in grado di testimoniare validamente l'esistenza di una situazione di crisi finanziaria dell'azienda, ciò in quanto l'emergenza in atto ha reso necessaria l'applicazione degli ulteriori 5 parametri, sopra indicati, da utilizzare in questo caso non singolarmente ma tutti insieme, per ottenere una valutazione adeguata dello stato di crisi delle imprese.

<sup>6</sup> L'indice utilizzato come strumento di allerta è lo Dscr (v. nota 5) sulla valutazione dell'adeguatezza dei flussi di cassa per soddisfare le esigenze finanziarie dell'azienda da un dato giorno ai successivi 6/12 mesi (software appositi possono richiedere l'installazione di sistemi di tesoreria, diffusi per ora in Italia solo in alcune grandi società in ragione dei costi assai elevati).

Gli obblighi organizzativi richiederanno ingenti investimenti da parte delle imprese per l'utilizzo degli ERM - Sistemi di monitoraggio, della conoscenza del proprio rischio di *default*, per acquisire competenze di *risk management*, per nominare e remunerare gli organi di revisione e controllo.

<sup>7</sup> L'art. 2086 rubricato "Gestione dell'impresa" recita testualmente: *l'imprenditore è il capo dell'impresa e da lui dipendono i suoi collaboratori. L'imprenditore che operi in forma societaria o collettiva ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura ed alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevanza tempestiva delle crisi d'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi, senza indugio, per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi ed il recupero della continuità aziendale.*

inadempimento) ad una nuova *governance aziendale*, in grado, attraverso l'implementazione di un *legal team* interno, che metta a disposizione degli organi amministrativi le conoscenze tecniche necessarie, di riconoscere tempestivamente i sintomi e, quindi, di prevenire gli effetti derivanti, tra l'altro, dall'emergenza Covid-19.

**Grafico 2 - Mancati pagamenti pmi italiane 2012-2019**



L'analisi rileva, inoltre, un dato importante che riguarda il rapporto fra *cash flow* e attivo che si attesta intorno al 7 per cento, in crescita rispetto al 5,4 per cento registrato nel 2007.

Il grafico (n. 2) sopra riportato, riguardante la situazione dei mancati pagamenti delle pmi nel periodo 2012-2019, mostra un andamento altalenante del valore delle partite non saldate su quelle in scadenza e già scadute. La quota di mancati pagamenti nel 2018 ha raggiunto il 15,2 per cento e nel 1° semestre 2019 la quota di fatture inevase è stata pari al 13,4 per cento, contro il 12,5 per cento dello stesso periodo dell'anno precedente; il che corrisponde a dire che 115 mila imprese monitorate avrebbero dovuto a quella data saldare 5,9 mln di euro di debiti.

Per quanto riguarda specificatamente i mancati pagamenti<sup>8</sup> non limitati a quelli da

<sup>8</sup> Il pagamento delle forniture, nel nostro Paese, viene raramente effettuato alla scadenza contrattuale ed è invalso l'uso, da parte dell'intero sistema, di pagamenti differiti. Ai fini del calcolo di entrambe le versioni del Dscr viene ammesso il pagamento dei fornitori differito rispetto alla scadenza contrattuale a condizione che esso non superi il limite della fisiologia. È fisiologico un pagamento differito rispetto al termine contrattuale quando risultino confermate tutte le seguenti condizioni: i) non comporti reazione da parte del fornitore mediante azioni volte alla riscossione o alla pretesa degli interessi moratori; ii) il fornitore prosegua regolarmente le forniture (senza condizionarle a pagamenti a pronti delle stesse); iii) la gestione della *supply chain* intervenga senza interruzioni. Quanto riportato sopra prescinde del rispetto dei termini fissati dal d.lgs. n. 231/2002 che aveva recepito la Direttiva 2000/35/CE emanata in tema di ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali. In tal caso peraltro gli interessi moratori ex legge, anche se non richiesti dal fornitore, sono portati in conto per la costruzione del Dscr. Tale deroga non opera in relazione al disposto del d. l. n. 1/2012 convertito nella L. n. 27/2012 in materia di

debitori imputati in procedimenti penali, il citato rapporto 2019 segnala che l'Italia risulta essere il Paese europeo con i tempi di incasso delle fatture più lunghi (75 giorni in media rispetto ai 20 della Germania ed ai 46 della Spagna). Tempi che incidono negativamente, in particolare, sul funzionamento delle imprese di piccola dimensione, ma in generale deprimono pesantemente i livelli di liquidità delle imprese italiane, restringendo lo spazio per gli investimenti e aggravando la posizione finanziaria e la sostenibilità dell'indebitamento da parte di quelle più vulnerabili. L'incremento della quota di mancati pagamenti ha riguardato tanto le piccole che le medie imprese di tutti i settori dell'economia nazionale, fatta eccezione per l'energia e le utility.

Infine, deve rammentarsi che il citato decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, contiene una serie di misure di sostegno per il rilancio del sistema economico produttivo italiano, consistenti in interventi specifici a favore delle piccole e medie imprese<sup>9</sup>, fra cui l'istituzione, ai sensi dell'art. 26, c. 12, di un Fondo Patrimonio p.m.i., con un dotazione iniziale di 4 mld di euro, finalizzato alla sottoscrizione, entro il 31 dicembre 2020, di obbligazioni o titoli di debito di nuova emissione, per la cui gestione, affidata all'Agenzia Invitalia o a società dalla stessa controllata, è stata autorizzata, ai sensi dell'art. 26, c. 19, l'apertura di un'apposita contabilità speciale<sup>10</sup>.

---

prodotti agricoli deteriorabili e di altri prodotti agricoli ed alimentari, nonché a quanto previsto dal d. lgs. n. 192/2012 di recepimento della Direttiva 2011/7/UE, salvo per i conferimenti di prodotti agricoli da parte dei soci.

<sup>9</sup> Fra le misure di sostegno finanziario concesse alle imprese dal d. l. 19 maggio 2020, n. 34 (cd. decreto *Rilancio*) è previsto il finanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, istituito dall'art. 23 del d. l. n. 23/2020. Il successivo art. 26 dispone a favore di società regolarmente costituite ed iscritte nel registro delle imprese, che abbiano subito nei mesi di marzo e aprile 2020, una riduzione complessiva dell'ammontare di ricavi in misura non inferiore al 33 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente ed abbiano deliberato un aumento di capitale non inferiore a 250.000 euro, l'applicazione di un credito di imposta, da utilizzare nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta in cui risulta effettuato l'investimento da parte dell'impresa beneficiaria.

<sup>10</sup> L'art. 26 del d. l. n. 34/2020, c.12. prevede che *Ai fini del sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano, è istituito il fondo denominato « Fondo Patrimonio p.m.i. (di seguito anche il "Fondo")*, finalizzato a sottoscrivere entro il 31 dicembre 2020, nei limiti della dotazione del Fondo, obbligazioni o titoli di debito di nuova emissione, con le caratteristiche indicate ai commi 14 e 16 (di seguito "gli strumenti finanziari"), emessi dalle società di cui al comma 1, che soddisfano le condizioni di cui al comma 2, per un ammontare massimo pari al minore importo tra tre volte l'ammontare dell'aumento di capitale di cui al comma 1, lettera c), e il 12,5 per cento dell'ammontare dei ricavi di cui al comma 1, lettera a). Qualora la società sia beneficiaria di finanziamenti assistiti da garanzia pubblica in attuazione di un regime di aiuto ai sensi del paragrafo 3.2 della Comunicazione della Commissione europea recante un "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19", ovvero di aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati in attuazione di un regime di aiuto ai sensi del paragrafo 3.3 della stessa Comunicazione, la somma degli importi garantiti, dei prestiti agevolati e dell'ammontare degli Strumenti Finanziari sottoscritti non può superare il maggiore valore tra: il 25 per cento dell'ammontare dei ricavi di cui al comma 1, lettera a); il doppio dei costi del personale della società relativi al 2019, come risultanti dal bilancio ovvero da dati certificati se l'impresa non ha approvato il bilancio; il fabbisogno di liquidità della società per i diciotto mesi successivi alla concessione della misura di aiuto, come risultante da una autocertificazione del rappresentante legale. Gli Strumenti Finanziari possono essere emessi in deroga ai limiti di cui all'art. 2412, primo comma, del codice civile". Il successivo c. 13 dispone che la gestione del Fondo è affidata all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo

## 2. Oggetto dell'indagine e profili metodologici

La presente relazione riferisce sugli esiti dell'indagine condotta in merito alla gestione delle risorse del Fondo per il credito alle vittime di mancati pagamenti, istituito ai sensi dell'art. 1, commi 199-202, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità per il 2016), come modificato dall'art. 19-ter c.1, lett. a), d. l. 30 aprile 2019, n. 34 convertito dalla l. 28 giugno 2019, n. 58<sup>11</sup> cd. decreto *Crescita*.

Il suddetto Fondo è stato costituito presso il Ministero dello sviluppo economico con una dotazione iniziale di 10 mln di euro annui stanziati per il triennio 2016-2018 (attinti dal Fondo per interventi strutturali di politica economica), con la finalità di ripristinare la

---

di impresa Spa - Invitalia, o a società da questa interamente controllata. L'art. 38, infine, prevede la destinazione di parte delle risorse del fondo di sostegno al venture capital istituito ai sensi dell'art. 1 c. 209, l. 30 dicembre 2018, n. 145 alle p.m.i. innovative nell'ambito del rafforzamento dell'ecosistema delle start up economiche.

<sup>11</sup> I commi 199-202, l. 28 dicembre 2015, n. 208 recitavano espressamente: << **199.** Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito il Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti, con una dotazione di 10 milioni di euro annui per il triennio 2016-2018, avente come finalità il sostegno alle piccole e medie imprese che entrano in crisi a causa della mancata corresponsione di denaro da parte di altre aziende debentrici. **200.** Possono accedere al Fondo di cui al co. 199, con le modalità stabilite dal co. 201, le piccole e medie imprese che risultino parti offese in un procedimento penale, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, a carico delle aziende debentrici imputate dei delitti di cui agli articoli 629 (estorsione), 640 (truffa), 641 (insolvenza fraudolenta) del codice penale e di cui all'articolo 2621 del codice civile (false comunicazioni sociali). **201.** Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di aiuti di Stato, i limiti, i criteri e le modalità per la concessione dei finanziamenti agevolati da parte dello Stato nei confronti delle imprese di cui al co. 200. **202.** In caso di assoluzione delle aziende imputate per i delitti di cui al co. 200, i soggetti beneficiari dei finanziamenti agevolati sono tenuti al rimborso delle somme erogate secondo le modalità stabilite dal decreto di cui al co. 201.

Il testo attualmente vigente prevede: “**199.** Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito il Fondo per il credito alle vittime di mancati pagamenti, con una dotazione di 10 milioni di euro annui per il triennio 2016-2018, avente come finalità il sostegno alle piccole e medie imprese che entrano in crisi a causa della mancata corresponsione di denaro da parte di propri debitori nell'ambito dell'attività di impresa. **200.** Possono accedere al Fondo di cui al co. 199, con le modalità stabilite dal co. 201, le piccole e medie imprese, definite ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, anche se in concordato preventivo con continuità, e i professionisti parti offese in un procedimento penale, pendente alla data di presentazione delle domande di accesso al Fondo, a carico di debitori imputati dei delitti di cui agli articoli 629, 640 e 641 del codice penale, 2621 del codice civile, 216, 217, 218, 223, 224 e 225 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. Possono, altresì, accedere al Fondo le piccole e medie imprese di cui al primo periodo e i professionisti ammessi o iscritti al passivo di una procedura concorsuale per la quale il curatore, il commissario o il liquidatore giudiziale si sono costituiti parte civile nel processo penale per i reati di cui al presente co., ovvero il cui credito è riconosciuto da una sentenza definitiva di condanna per i reati medesimi. **201.** Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di aiuti di Stato, i limiti, i criteri e le modalità per la concessione dei finanziamenti agevolati da parte dello Stato nei confronti delle imprese di cui al co. 200. **201-bis.** Il provvedimento di concessione e di erogazione del finanziamento agevolato di cui al co. 201 è adottato anche in pendenza della verifica da parte del Ministero dello sviluppo economico della correttezza e della conformità delle dichiarazioni rese dai soggetti che hanno formulato richiesta di accesso al Fondo di cui al co. 199; in tale caso, il finanziamento è erogato, a titolo di acconto, per un importo pari al 50 per cento di quanto dovuto e il saldo è corrisposto all'esito della verifica. Il provvedimento è comunque revocato quando è accertata la carenza dei suoi presupposti, con conseguente recupero delle somme anticipate a titolo di acconto, secondo le modalità stabilite dal decreto di cui al co. 201. **202.** In caso di assoluzione dei debitori imputati di cui al co. 200, i soggetti beneficiari dei finanziamenti agevolati sono tenuti al rimborso delle somme erogate secondo le modalità stabilite dal decreto di cui al co. 201.”

liquidità delle piccole e medie imprese resa insufficiente dai mancati pagamenti di aziende debtrici i cui responsabili risultino imputati in procedimenti penali per i reati di cui agli articoli 629, 640 e 641 del codice penale<sup>12</sup> e di cui all'art. 2621 del c.c.<sup>13</sup>

L'indagine ha avuto lo scopo di verificare i risultati conseguiti nella gestione delle risorse del Fondo in esame destinate alle menzionate finalità<sup>14</sup>. Ha seguito l'evoluzione dello stesso, inizialmente diretto alle sole aziende vittime di mancati pagamenti e poi divenuto misura di sostegno anche delle persone fisiche, nello specifico liberi professionisti, vittime di mancati pagamenti. A tal uopo, sono state analizzate le risorse impiegate, le modalità di concessione dei finanziamenti agevolati e la loro erogazione e sono state segnalate alcune criticità.

L'indagine è stata condotta attraverso formali richieste istruttorie, di approfondimenti e aggiornamenti, nonché sulla base di ulteriori elementi informativi, tratti direttamente dai siti istituzionali. L'istruttoria ha preso in considerazione le attività poste in essere dalla competente divisione VI *incentivi fiscali e accesso al credito* della Direzione Generale per gli incentivi alle imprese del Ministero per lo sviluppo economico, che, attraverso il supporto dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa (Invitalia), fornito sulla base di una Convenzione, stipulata nel giugno del 2017, gestisce le risorse del Fondo. Al tal fine, sono state acquisite le relazioni tecnico-amministrative prodotte dall'Agenzia per richiedere il pagamento dal Mise delle spese rendicontate.

L'analisi finanziario-contabile è stata condotta sulla gestione del capitolo 7487 dello stato di previsione della spesa del predetto Ministero, che ha costituito la provvista finanziaria del suddetto Fondo, gestito nell'ambito di una sezione istituita *ad hoc* della contabilità speciale 1201, per le annualità dal 2016 al 2020, analizzata anch'essa.

---

<sup>12</sup> Gli articoli 629, 640 e 641 del codice penale prevedono le ipotesi di reato consistenti in estorsione, truffa, insolvenza fraudolenta e l'art. 2621 del codice civile "false comunicazioni sociali".

<sup>13</sup> Secondo quanto precisato dalla Ragioneria generale dello Stato nella relazione tecnica le citate disposizioni non comportano effetti in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in quanto i finanziamenti agevolati sono considerati operazioni finanziarie in relazione al rientro delle somme erogate.

<sup>14</sup> Le finalità perseguite dalle norme istitutive del Fondo si inscrivono nell'ambito degli interventi di sostegno pubblico alle imprese ed, in particolare, i finanziamenti in esame possono considerarsi riconducibili a quelli attuati con procedura automatica (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123 recante disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'art.4, c. 4 lett. c) della l. 15 marzo 1997, n. 59), in ragione della presentazione da parte degli interessati di una dichiarazione auto-certificativa, della quale il soggetto gestore accerta la completezza e regolarità per la concessione in misura percentuale o fissa delle provvidenze. I benefici in questione sono attribuiti sotto forma di finanziamento agevolato, laddove l'agevolazione consiste nella differenza fra il tasso corrente sul mercato e quello praticato (nel caso di specie zero) che segue le modalità erogative previste per i contributi in conto capitale, con una tempistica di rimborso, la cui durata non può superare i quindici anni, ivi compreso il periodo di preammortamento.



## Capitolo II

# Il funzionamento del Fondo per il credito alle vittime di mancati pagamenti

*Sommario:* 1. Il funzionamento del Fondo e la sua evoluzione -1.1. I requisiti per l'accesso ai finanziamenti agevolati - 1.2. La presentazione delle domande e la verifica del possesso dei requisiti - 1.3. I criteri applicati per l'erogazione dei finanziamenti agevolati - 1.4. Il riparto delle attività 1.4.1. La Convenzione Mise-Invitalia.

### 1. Il funzionamento del Fondo e la sua evoluzione.

L'art. 1, co. 199, della citata legge n. 208/2015, ha istituito il Fondo, avente finalità di sostegno alle piccole e medie imprese (v. *supra* Cap. I par. 1) come definite ai sensi dell'art. 3, direttiva 2013/34/CE<sup>15</sup> ed in particolare di quelle che entrino in crisi di liquidità a causa della mancata corresponsione di denaro da parte di altre aziende debentrici, i cui responsabili siano imputati dei reati previsti dalle vigenti disposizioni.

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 17 ottobre 2016 e con la successiva circolare n. 127554 del Direttore della Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Mise, adottata in data 22 dicembre 2016, sono stati definiti, nel rispetto della disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato, i criteri e le modalità per la concessione dei finanziamenti agevolati a valere sulle risorse del Fondo. Il citato decreto ministeriale, inoltre, ha aperto i termini per la presentazione delle richieste da parte delle pmi e ha approvato la relativa modulistica<sup>16</sup>.

In un successivo momento le disposizioni istitutive sono state modificate in forza

---

<sup>15</sup> La direttiva 2013/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese definisce i criteri di individuazione, nonché i limiti numerici, delle categorie di imprese e di gruppi di imprese.

<sup>16</sup> Il modulo predefinito da compilare per formulare domanda di finanziamento agevolato è articolato in più sezioni. Una prima sezione anagrafica contiene la richiesta di elementi identificativi del soggetto richiedente e del firmatario della domanda ed è completata da una scheda allegata da compilare con i dati certificati al registro delle imprese comprensivi dei componenti gli organi societari (cda, collegio sindacale, organismo di vigilanza). Segue una sezione dedicata alle dichiarazioni sostitutive riguardanti fra l'altro: a) l'iscrizione al registro delle imprese, b) l'esercizio pieno e libero dei propri diritti, c) la situazione di potenziale crisi di liquidità a causa dei mancati pagamenti, d) la condizione di parte offesa in un procedimento penale dal quale risultino crediti documentati dovuti e non pagati da parte dell'impresa debitrice imputata, e) il possesso del rating di legalità, f) il numero dei dipendenti. All'istanza devono essere allegati, oltre alla dichiarazione sostitutiva del regime di aiuto *de minimis*, anche l'autocertificazione relativa agli ultimi due bilanci approvati, depositati alla data di presentazione della domanda con relativi prospetti da compilare con i dati dello stato patrimoniale e del conto economico e la dichiarazione Dsan (dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà) sui familiari conviventi.

dell'art. 60-*bis* del d. l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96<sup>17</sup>, cui ha fatto seguito la circolare n. 3203 del 20 luglio 2017<sup>18</sup> oltre che dell'art. 19-*ter* del d. l. 30 aprile 2019, n. 34 (decreto *Crescita*) convertito dalla l. 28 giugno 2019, n. 58<sup>19</sup>.

In particolare, le disposizioni recate dal citato art. 19-*ter*, (introdotto nel corso dell'esame parlamentare in sede referente, in ragione delle difficoltà incontrate nell'applicazione della misura) hanno incrementato le fattispecie criminose che assumono rilievo ai fini dell'accesso al Fondo. Infatti, le citate norme hanno aggiunto a quelle già previste dalla legge istitutiva (ovvero i reati di cui agli articoli 629 (estorsione), 640 (truffa) e 641 (insolvenza fraudolenta) del codice penale e le false comunicazioni sociali di cui all'art. 2621 c.c.) i reati commessi dal fallito, ai sensi degli articoli 216-218 (bancarotta fraudolenta, bancarotta semplice e ricorso abusivo al credito di cui all'art. 218 della *legge fallimentare*), e quelli commessi da persone diverse, ai sensi degli artt. 223-225<sup>20</sup>, sempre nell'ambito delle procedure concorsuali di cui al r. d. 16 marzo 1942, n. 267 (*legge fallimentare*). Risulta, altresì, ampliata la platea dei soggetti beneficiari che è venuta a ricomprendere anche i professionisti, vittime di mancati pagamenti, in quanto soggetti ammessi o iscritti al passivo

---

17 Le disposizioni introdotte dal d. l. n. 50/2017 hanno previsto che i procedimenti penali a carico delle imprese debtrici debbano risultare in corso alla data di presentazione della domanda di accesso e non più alla data di entrata in vigore delle disposizioni istitutive del Fondo (1° gennaio 2016).

18 La circolare n. 3203 del 20 luglio 2017 ha apportato alcune modifiche alla precedente circolare del 22 dicembre 2016, n. 127554, sostituendo nell'elencazione delle definizioni la lett. n. relativa alle micro, piccole e medie imprese come definite nell'all. 1 del Regolamento di esenzione che risultino parti offese.

19 Art. 19-*ter*. Disposizioni relative al Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti

1. All'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 199, le parole: «alle aziende vittime di mancati pagamenti» sono sostituite dalle seguenti: «alle vittime di mancati pagamenti» e le parole: «altre aziende debtrici» sono sostituite dalle seguenti: «propri debitori nell'ambito dell'attività di impresa»;

b) il comma 200 è sostituito dal seguente:

«200. Possono accedere al Fondo di cui al comma 199, con le modalità stabilite dal comma 201, le piccole e medie imprese, definite ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, anche se in concordato preventivo con continuità, e i professionisti parti offese in un procedimento penale, pendente alla data di presentazione delle domande di accesso al Fondo, a carico di debitori imputati dei delitti di cui agli articoli 629, 640 e 641 del codice penale, 2621 del codice civile, 216, 217, 218, 223, 224 e 225 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. Possono altresì accedere al Fondo le piccole e medie imprese di cui al primo periodo e i professionisti ammessi o iscritti al passivo di una procedura concorsuale per la quale il curatore, il commissario o il liquidatore giudiziale si sono costituiti parte civile nel processo penale per i reati di cui al presente comma, ovvero il cui credito è riconosciuto da una sentenza definitiva di condanna per i reati medesimi»;

c) dopo il comma 201 è inserito il seguente:

«201-*bis*. Il provvedimento di concessione e di erogazione del finanziamento agevolato di cui al comma 201 è adottato anche in pendenza della verifica da parte del Ministero dello sviluppo economico della correttezza e della conformità delle dichiarazioni rese dai soggetti che hanno formulato richiesta di accesso al Fondo di cui al comma 199; in tale caso, il finanziamento è erogato, a titolo di acconto, per un importo pari al 50 per cento di quanto dovuto e il saldo è corrisposto all'esito della verifica. Il provvedimento è comunque revocato quando è accertata la carenza dei suoi presupposti, con conseguente recupero delle somme anticipate a titolo di acconto, secondo le modalità stabilite dal decreto di cui al comma 201»;

d) al comma 202, le parole: «delle aziende imputate per i delitti» sono sostituite dalle seguenti: «dei debitori imputati».

<sup>20</sup> Fatti di bancarotta fraudolenta cosiddetta impropria (art. 223), fatti di bancarotta semplice cosiddetta impropria (art. 224), ricorso abusivo al credito (art. 225).

di una procedura concorsuale, per la quale il curatore, il commissario o il liquidatore si siano costituiti parte civile in un procedimento penale per i reati sopra elencati, ovvero il cui credito sia stato riconosciuto da una sentenza definitiva di condanna per i reati medesimi. Altrettanto ampliato risulta il novero dei soggetti debitori che non sono più solamente aziende debentrici ma tutti i soggetti debitori nell'ambito dell'attività dell'impresa beneficiaria.

Pertanto, nel testo originario la finalità di sostegno alle piccole e medie imprese che risultassero potenzialmente in crisi di liquidità era limitata all'ipotesi di mancata corresponsione di denaro da parte di altre aziende debentrici e le beneficiarie dovevano essere parte offesa di un procedimento penale. Successivamente, l'intervento del legislatore è stato inteso a ricomprendere nella finalità di sostegno, oltre alle pmi, anche i liberi professionisti, non solo risultanti direttamente parte offesa nei procedimenti penali per i reati sopra indicati, ma comunque ammessi o iscritti al passivo di una procedura fallimentare o concorsuale per la quale il curatore fallimentare (il commissario o il liquidatore giudiziale) si sia costituito parte civile nei suddetti procedimenti penali. Alle anzidette figure, devono aggiungersi le pmi e i liberi professionisti che, alla conclusione degli stessi procedimenti, risultino titolari di un credito riconosciuto da sentenza definitiva di condanna a carico dei debitori. In tal modo, il legislatore ha voluto ricomprendere nella tutela apprestata dalla misura (come si legge nella relazione tecnica) gli interessi di quei soggetti che in precedenza risultavano esclusi dall'accesso ai finanziamenti, pur trovandosi in condizioni del tutto analoghe a quelle dei beneficiari originariamente ammessi alle provvidenze.

Il co. 201-*bis*, introdotto dalle novelle del 2019 ha previsto, infine, la possibilità per il Mise di adottare il provvedimento di concessione del finanziamento agevolato, a titolo di acconto e per un importo non superiore al 50 per cento di quanto dovuto complessivamente, anche in pendenza delle operazioni di verifica della correttezza e della conformità delle dichiarazioni rese dai richiedenti in merito al procedimento penale a carico dei debitori.<sup>21</sup> Resta salva, ovviamente, la possibilità di revoca del provvedimento di concessione, allorquando sia accertata la carenza dei presupposti per l'ottenimento del finanziamento, con conseguente recupero delle somme anticipate a titolo di acconto. Infine, con la novella introdotta dal co. 202 è stata estesa la platea dei soggetti imputati per i delitti di cui al co. 200 della legge di stabilità 2016, dalla cui assoluzione discende l'obbligo per i beneficiari dei finanziamenti agevolati di restituire l'importo ricevuto, introducendo accanto alle aziende

---

<sup>21</sup> Le dichiarazioni rese dai richiedenti con riferimento specifico a: 1. gli estremi del procedimento penale, 2. gli estremi della sentenza definitiva di condanna, 3. la condizione di parte offesa in un procedimento penale in corso alla data di presentazione della domanda e non più alla data di entrata in vigore delle disposizioni istitutive del Fondo e cioè 1° gennaio 2016, come era in origine, 4. la costituzione di parte civile del curatore nel procedimento penale a carico dello stesso debitore, in caso di procedura concorsuale.

anche i debitori operanti nell'ambito dell'attività di impresa imputati per i medesimi delitti.

### **1.1. I requisiti per l'accesso ai finanziamenti agevolati.**

Le disposizioni prevedono alcuni requisiti ben precisi per l'accesso ai finanziamenti agevolati (a tasso zero), di durata non inferiore a tre e non superiore a dieci anni, a valere sulle risorse del Fondo.

A tenore delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2016, nel decreto 17 ottobre 2016 e nella circolare n. 127554 del 22 dicembre 2016, potevano accedere al Fondo le pmi che fossero in possesso dei seguenti requisiti:

1. regolarmente costituite e iscritte nel registro imprese e nel pieno e libero esercizio dei propri diritti;
2. non in stato di scioglimento o liquidazione e non fossero sottoposte a procedure concorsuali per insolvenza;
3. con sufficiente patrimonializzazione e capacità di rimborso del finanziamento agevolato;
4. in potenziale crisi di liquidità per mancati pagamenti da parte di imprese debentrici imputate in un procedimento penale<sup>22</sup>;
5. parte offesa in un procedimento penale in corso alla data del 1° gennaio 2016 (data di entrata in vigore della legge n. 208/2015) a carico di una o più imprese debentrici, imputate di almeno uno dei reati previsti.

In forza delle citate novelle introdotte dall'art. 19 *ter*, d. l. n. 34/2019 (decreto *Crescita*) e della successiva circolare attuativa n. 312471/2019, sono state apportate alcune modifiche, come già accennato, volte ad ampliare il campo di applicazione della misura. In particolare, l'accesso ai finanziamenti - in precedenza riservato alle sole pmi risultanti nel pieno e libero esercizio dei propri diritti - è stato esteso a ricomprendere i professionisti<sup>23</sup> vittime anch'essi di mancati pagamenti<sup>24</sup> e le pmi in stato di concordato preventivo in continuità. Inoltre, i debitori delle imprese interessate ai benefici possono essere non solo altre aziende ma anche soggetti operanti nell'ambito dell'attività di impresa.

---

<sup>22</sup> I mancati pagamenti da parte delle imprese debentrici - crediti documentati dagli atti del procedimento penale e non incassati alla data di presentazione della domanda - devono rappresentare almeno il 20% del totale dei "Crediti verso clienti" di cui alla lettera C) II - 1) dell'articolo 2424 c.c. (stato patrimoniale).

<sup>23</sup> Iscritti all'ordine ovvero aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal Mise

<sup>24</sup> In quanto ammessi o iscritti al passivo di una procedura concorsuale per la quale il curatore o il commissario liquidatore o il liquidatore giudiziale si siano costituiti parte civile in un procedimento penale per i reati sopra indicati, ovvero il cui credito è riconosciuto da una sentenza di condanna per i medesimi reati.

Il provvedimento di concessione/erogazione, da adottarsi entro 60 gg. dalla presentazione della domanda o nel caso di domanda incompleta della necessaria documentazione dal suo completamento (fa fede la data della procedura informatica) deve contenere un piano di ammortamento articolato su rate semestrali posticipate, che vengono a scadenza il 31 maggio ed il 30 novembre di ciascun anno.

Il finanziamento a valere sulle risorse del Fondo è erogato in unica soluzione, entro sessanta giorni dall'adozione del provvedimento di concessione/erogazione (nella circolare del 22 dicembre 2016 il termine era di un mese), salva la possibilità di erogazione del 50 per cento dell'ammontare complessivo, introdotta dal cd. decreto *Crescita* nel caso di concessione intervenuta in pendenza dell'accertamento della correttezza e conformità delle dichiarazioni rese dai richiedenti in ordine al procedimento penale a carico dei debitori (cfr. *supra* nota 21). Nel caso in cui l'accertamento abbia esito positivo, il Ministero provvede all'erogazione del restante 50 per cento, mentre in caso di esito negativo provvede alla revoca del finanziamento ed al recupero di quanto erogato.

Propedeutica all'erogazione del finanziamento è la verifica della regolarità contributiva attraverso il Durc.

In caso di domanda di finanziamento agevolato superiore ai 150.000 euro, il Ministero acquisisce la documentazione antimafia relativa alle pmi beneficiarie, secondo quanto previsto dal codice antimafia, che consente, decorso il termine di trenta giorni dalla richiesta, di procedere all'adozione del provvedimento di concessione, verificati gli altri requisiti e le condizioni richieste dalle norme, sotto condizione risolutiva.

Le imprese possono presentare domanda solo tramite la piattaforma elettronica ([agevolazionidgiai.invitalia.it](http://agevolazionidgiai.invitalia.it)), mentre i professionisti, rientranti nelle categorie di beneficiari dei finanziamenti in esame, devono presentare istanza tramite posta elettronica certificata al [fondovmpec.mise.gov.it](mailto:fondovmpec.mise.gov.it). Le domande sono istruite da Invitalia sulla base di un'apposita convenzione, stipulata con il Ministero nel giugno 2017 e l'istruttoria segue l'ordine cronologico di presentazione delle domande, complete della documentazione richiesta.

## 1.2 la presentazione delle domande e la verifica del possesso dei requisiti

Le domande sono presentate, come accennato in precedenza, sotto forma di dichiarazione sostitutiva di atto notorio (dsan) da parte del legale rappresentante dell'azienda o da soggetto da lui delegato, attraverso procedura informatica, trasmettendo il *format*, approvato dalla circolare del 22 dicembre 2016, n. 127554 e s.m.i. scaricabile dal sito istituzionale del Mise, nell'apposita sezione "Finanziamenti agevolati alle pmi vittime di mancati pagamenti", per il cui accesso è necessaria l'identificazione e l'autenticazione tramite la Carta nazionale dei servizi.

Le prime domande sono state presentate a partire dalla data fissata dalla citata circolare (3 marzo 2017).

In sede di presentazione della domanda, attraverso la procedura informatica, le notizie e la documentazione richieste devono essere inserite nel sistema informativo disponibile sul sito istituzionale, che provvede in automatico ad una serie di verifiche, riassunte nel riquadro di seguito esposto, e che hanno carattere bloccante, poiché impediscono la compilazione degli ulteriori campi della domanda.

**Tabella n. 1 - Verifiche del sistema sulle istanze in fase di predisposizione della domanda**

<b>Il sistema in fase di predisposizione delle domande accerta:</b>	
<b>a</b>	L'identità della persona che presenta la domanda di accesso all'agevolazione ai sensi di quanto previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale. Il sistema, infatti, prevede l'identificazione dell'utente tramite Carta Nazionale dei Servizi e la documentazione trasmessa è sottoscritta con firma digitale
<b>b</b>	L'identità dell'impresa richiedente la cui anagrafica comprensiva di indirizzo di posta elettronica certificata (pec) è acquisita direttamente dal Registro delle imprese
<b>c</b>	I poteri di firma del soggetto che predispose la domanda il quale deve essere o il titolare o il rappresentante legale o il delegato con poteri di rappresentanza dell'azienda. La verifica della titolarità viene effettuata attraverso il confronto con le cariche dichiarate presso il Registro delle Imprese
<b>d</b>	I requisiti soggettivi in capo ai richiedenti previsti dalla norma che disciplina l'accesso alle agevolazioni come la corretta iscrizione al Registro delle imprese, l'assenza di procedure concorsuali in corso

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. 2704 del 29.10.2019)

Nella prima fase istruttoria il sistema di gestione delle comunicazioni con i beneficiari delle agevolazioni (Portale di attuazione DGIAl) accerta l'identità della persona che presenta la domanda, l'identità dell'impresa richiedente, i poteri di firma del soggetto che predispose la domanda ed i requisiti soggettivi previsti dalle norme in capo ai richiedenti.

In modo altrettanto automatico avviene l'accertamento dei requisiti posseduti dall'impresa richiedente (l'avvenuta costituzione e successiva iscrizione nel registro delle imprese e in una prima fase la condizione di pieno e libero esercizio dei propri diritti).

Secondo quanto affermato dall'Amministrazione, le verifiche attuate dal sistema in fase di compilazione delle domande consentono:

1. la riduzione degli errori in fase di compilazione e di conseguenza l'accettazione solo di domande formulate da potenziali beneficiari, riducendo, in tal modo, gli adempimenti e i controlli da eseguire in fase istruttoria e garantendo tempi più brevi per la concessione dei finanziamenti agli aventi diritto;

2. la disponibilità di informazioni utili a valutare la necessità di controlli più approfonditi (es: indicazioni di fatturato e di dipendenti non coerenti con la definizione di pmi).

Tuttavia, in concreto, la gestione rendicontata degli anni in cui il Fondo ha operato dimostrerebbe una realtà fattuale assai diversa, in quanto le istanze sospese e quelle rigettate sono proporzionalmente numerose e spesso legate proprio alla carenza documentale in fase di compilazione della domanda.

Nel caso in cui le verifiche abbiano avuto esito positivo, il sistema informatico, oltre ad assegnare un codice identificativo, attesta il giorno e l'ora di ricezione. Le domande pervenute sulla piattaforma web del Ministero, infatti, sono istruite secondo l'ordine cronologico di arrivo che, nel caso di originaria incompletezza della documentazione, decorre dal momento in cui le stesse vengono completate.

Solo per le istanze di finanziamento superiore ai 150.000 euro, è richiesta come sopra precisato la certificazione antimafia.

La valutazione delle domande presentate dagli interessati prevede, inoltre, una serie di passaggi istruttori posti in essere dagli analisti di Invitalia, i quali procedono redigendo una *relazione istruttoria* concernente gli esiti dei controlli effettuati su una serie di aspetti riguardanti la condizione del richiedente.<sup>25</sup>

Le relazioni istruttorie contenute nel fascicolo elettronico dei richiedenti sono conservate nell'archivio digitale ricompreso nell'ambito del sistema Gedoc, unitamente a tutta la documentazione afferente ai fascicoli amministrativi (sul punto v. *infra* cap. IV

---

<sup>25</sup> La pista dei controlli risulta articolata come di seguito riepilogato:

1. la verifica della completezza e della correttezza della documentazione fornita;
2. la valutazione economico finanziaria dell'impresa;
3. la valutazione del merito di credito del richiedente;
4. il controllo del rispetto dei requisiti di ammissibilità dei soggetti beneficiari;
5. l'accertamento della correttezza delle dichiarazioni relative al procedimento penale in atto che vede il soggetto beneficiario parte offesa;
6. la verifica dell'eventuale conseguimento del possesso del rating di legalità;
7. la capacità del soggetto beneficiario di rimborsare il finanziamento agevolato richiesto, in base alla quale determinare l'ammontare e la durata del finanziamento medesimo;
8. il controllo del rispetto dei massimali di agevolazione concedibile secondo la normativa comunitaria.

par.1.5).

Le relazioni istruttorie risultano articolate in più sezioni, come rappresentato nel seguente prospetto, e si chiudono con la proposta di ammissione o di diniego, che viene sottoposta alle verifiche di competenza del revisore e del responsabile dell'istruttoria e quindi trasmesse al Ministero.

**Tabella n. 2 - Controlli per la redazione della relazione istruttoria**

	SEZIONE	OGGETTO
1	ANAGRAFICA E RIEPILOGO	dati relativi a: impresa richiedente; crediti oggetto dei mancati pagamenti; finanziamento richiesto; finanziamento concedibile
2	RIEPILOGO CONTROLLI ISTRUTTORI	sintesi dell'esito dell'attività istruttoria
3	DOMANDA E ALLEGATI	esiti della verifica di completezza e correttezza della documentazione inviata dall'impresa
4	VERIFICA DICHIARAZIONE IN MERITO AL PROCEDIMENTO PENALE E AI MANCATI PAGAMENTI	esiti della verifica effettuata presso gli uffici giudiziari competenti in merito alle dichiarazioni rese dall'impresa richiedente circa il procedimento penale in essere al momento della presentazione della domanda di finanziamento agevolato
5	REQUISITI DI AMMISSIBILITÀ	esiti dei controlli di cui ai precedenti punti
6	VALORI DI BILANCIO	valori relativi agli ultimi due bilanci approvati (o dalle ultime due dichiarazioni dei redditi, per i richiedenti non tenuti alla pubblicazione del bilancio) e situazione di periodo
7	FINANZIAMENTO CONCEDIBILE	calcolo della patrimonializzazione e della capacità di rimborso del soggetto richiedente
8	CALCOLO ESL E CLASSI DI MERITO	calcolo dell'agevolazione in termini di equivalente sovvenzione lordo (ESL), tramite l'identificazione della classe di merito dell'impresa richiedente
9	AMMORTAMENTO	calcolo del piano di ammortamento del finanziamento agevolato (due rate semestrali per ogni anno) sulla base degli indici riportati dal richiedente in sede di presentazione della domanda
10	INDICI DI BILANCIO	valutazione economico-finanziaria del soggetto richiedente con attribuzione di un rating (c.d. <i>Zeta score</i> )
11	CONTROLLI AMMINISTRATIVI	esiti della verifica antimafia e della regolarità contributiva
12	PROPOSTA	ammissione totale o parziale ovvero diniego

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. 2704 del 29.10.2019).

In particolare, per le imprese con contabilità ordinaria, le verifiche riguardano anche la patrimonializzazione, consistente nel rapporto fra il patrimonio netto ed il totale dell'attivo dell'ultimo bilancio approvato, il cui valore deve essere non inferiore al 5 per cento e la capacità di rimborso. Quest'ultima si rileva con riferimento all'ultimo bilancio approvato, ed il suo valore (consistente nella somma dell'utile di esercizio con gli ammortamenti materiali e immateriali) non può risultare inferiore alla somma degli impegni annuali per capitale derivanti dal finanziamento agevolato richiesto e dagli altri finanziamenti già erogati all'impresa.

Per le imprese con contabilità semplificata e per i professionisti, in sede di istruttoria, viene verificata la capacità di rimborso rilevabile dall'ultima dichiarazione dei redditi ed il

cui valore non può essere inferiore alla somma degli impegni annuali per capitale derivanti dal finanziamento agevolato richiesto e dagli altri finanziamenti già erogati all'impresa o al professionista nell'esercizio in corso e negli esercizi immediatamente precedenti (sul punto v. infra Cap. IV par.3)

### **1.3. I criteri applicati per l'erogazione dei finanziamenti agevolati**

Entro 60 giorni dalla ricezione delle domande o dal loro completamento, nel caso in cui sia resa necessaria la richiesta di ulteriore documentazione o di chiarimenti, il Ministero, alla luce della proposta formulata al termine dell'istruttoria condotta da Invitalia, deve procedere all'adozione del provvedimento di concessione e trasmetterlo all'impresa beneficiaria. Nel provvedimento di concessione del finanziamento agevolato deve essere contenuto anche il piano di ammortamento a rate semestrali posticipate, che vengono a scadenza il 31 maggio ed il 30 novembre di ogni anno. A tal proposito, si ritiene di dover sottolineare che, per far fronte allo stato di emergenza connesso all'epidemia Covid-19, l'art. 56 del d. l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27 (cd. *Cura Italia*) ha previsto la possibilità per le imprese beneficiarie dei finanziamenti agevolati di richiedere ed ottenere la sospensione della rata del 31 maggio fino al 30 settembre 2020.

Nel caso di mancato accoglimento della domanda è possibile per l'impresa riproporre istanza di ammissione ai benefici entro i termini previsti dal bando.

Ai fini dell'adozione del provvedimento di concessione/erogazione, come già detto sopra, il Ministero verifica la regolarità contributiva e, nel caso di finanziamento superiore ai 150.000 euro, acquisisce la documentazione antimafia.

I massimali *Esl*<sup>26</sup> per la concessione dei finanziamenti in questione sono fissati dal Regolamento *de minimis* Reg. Ue n. 1407 del 18 dicembre 2013 e s.m.i. (Reg. Ue n. 1408/2013 specifico per l'agricoltura e s.m.i. e Reg. Ue n. 717/2014 specifico per la pesca).

Di regola l'erogazione avviene in un'unica soluzione, eccetto l'ipotesi (introdotta dal

---

<sup>26</sup> Con l'acronimo *Esl* si intende l'equivalente sovvenzione lordo di cui agli artt. 3, c. 6 e 4 del Regolamento *de minimis*, Reg. Ue n. 1407 del 18 dicembre 2013 e s.m.i. per il cui calcolo nell'ambito dell'istruttoria delle singole istanze, si procede al calcolo degli indici di bilancio selezionati ai fini dell'individuazione della classe di merito, all'attribuzione di un punteggio ad ogni indice e alla determinazione del punteggio totale (ai sensi di quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione europea relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione 2008/C 14/02). Di seguito si provvede all'assegnazione, sulla base del punteggio complessivo, della classe di rating all'impresa e dei relativi punti da sommare al tasso di base CE, al fine di determinare il tasso di riferimento ed, infine, alla determinazione dell'*ESL* sulla base del tasso di riferimento individuato al precedente punto. Al riguardo si rammenta che in forza di quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, la modalità di calcolo dell'intensità dell'aiuto in modalità in equivalente sovvenzione netta non si applica per quelli rientranti nella regola cd. *de minimis*, di cui alla comunicazione europea n. C68 del 6 marzo 1996.

decreto *Crescita*) in cui il provvedimento di concessione sia erogato in pendenza degli accertamenti documentali sopra citati e, quindi, si faccia luogo ad un'erogazione dimezzata, da completare con il restante 50 per cento, solo a seguito dell'esito positivo degli stessi accertamenti. In caso diverso, il Ministero procede alla revoca dell'intero finanziamento. Ulteriore ipotesi, pure prevista, quella di diniego totale o parziale del finanziamento, in ragione dell'intervenuto (*medio tempore*) pagamento dell'intero o di parte dell'importo dovuto all'azienda vittima dai suoi debitori.

#### **1.4. Il riparto delle attività**

Come accennato sopra, la gestione del Fondo è affidata alla div. VI "Incentivi fiscali ed accesso al credito" della Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, che si avvale per l'istruttoria delle istanze dell'assistenza tecnica fornita da Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo dell'impresa Spa) società *in house* dello stesso Ministero, sulla base di una Convenzione sottoscritta in data 20 giugno 2017).

##### **1.4.1. La Convenzione Mise-Invitalia**

Invitalia, ai sensi della vigente Convenzione, si occupa (come riassunto nella tabella di seguito riportata), innanzitutto, ma non solo, dell'istruttoria delle istanze presentate dai soggetti interessati ai finanziamenti agevolati, seguendone le diverse fasi, che vanno dall'arrivo sulla piattaforma ICT fino alla predisposizione dei provvedimenti di concessione dei finanziamenti da sottoporre all'approvazione della competente DGIAI, passando attraverso i necessari momenti di verifica e controllo. Invitalia si occupa, altresì, dell'erogazione delle risorse e del loro rientro, secondo i piani di ammortamento prescritti nel provvedimento di concessione. Alla stessa Agenzia spetta, inoltre, la successiva attività di monitoraggio dei finanziamenti e di recupero delle relative risorse.

Per avere un'idea precisa delle attività dedotte nella Convenzione stipulata con il Ministero esse sono state sinteticamente elencate nello schema che si propone di seguito.

**Tabella n. 3 - Sintesi delle attività dedotte nella Convenzione Mise-Invitalia**

<b>Attività affidate a Invitalia</b>	
a	Strutturazione dei meccanismi operativi di attuazione della misura e organizzazione delle risorse impegnate nella gestione della stessa
b	Definizione della cornice normativo-procedurale di riferimento, anche per quanto attiene alla predisposizione dei decreti/regolamenti attuativi, degli atti amministrativi e della strumentazione tecnico-operativa di istruttoria delle istanze di ammissione alle agevolazioni, nonché di gestione dei piani di rientro dei finanziamenti agevolati
c	Implementazione e manutenzione evolutiva della piattaforma ICT per la gestione informatizzata della misura agevolativa
d	Promozione dell'intervento presso associazioni di categoria, ordini professionali, enti pubblici, CCIAA, etc.
e	Messa a punto degli standard/format di gestione del processo operativo della misura agevolativa e della documentazione amministrativa necessaria all'attuazione della stessa (provvedimenti di concessione, comunicazione dei motivi ostativi, decreti di rigetto, di rettifica, di annullamento/rideterminazione/revoca, prese d'atto)
f	Istruttoria delle domande di finanziamento agevolato e relativa proposta alla DGIAI
g	Predisposizione ed invio alle imprese beneficiarie dei singoli provvedimenti di concessione, con l'indicazione dell'ammontare degli importi ammissibili, delle agevolazioni concedibili, degli obblighi e degli impegni a carico delle imprese e del piano di ammortamento del finanziamento concesso
h	Gestione dei rientri dei finanziamenti agevolati
i	Attività di informazione ed assistenza alle imprese, sia di tipo amministrativo che tecnico-informatico, attraverso canali dedicati (posta elettronica, sito web, etc.)
j	Monitoraggio attuativo e finanziario, finalizzato a tenere sotto controllo l'avanzamento procedurale della misura, la concessione dei fondi e l'erogazione delle agevolazioni, nonché la disponibilità degli stessi, anche in funzione dell'attivazione delle procedure di chiusura dello sportello
k	Implementazione e aggiornamento della sezione "Finanziamenti agevolati a PMI vittime di mancati pagamenti" del sito <a href="http://www.mise.gov.it">www.mise.gov.it</a> .
l	Supporto al servizio di segreteria tecnica della DGIAI nella gestione dei fascicoli amministrativi, nelle attività di verifica della regolarità contributiva delle imprese, di acquisizione delle informazioni antimafia, di gestione delle comunicazioni via PEC in entrata ed in uscita, nonché di ottemperanza agli adempimenti connessi al Registro Nazionale degli Aiuti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Convenzione Mise - Invitalia del 27 giugno 2017

Come emerge dalla lettura dello schema sopra riportato, Invitalia si occupa della strutturazione dei meccanismi operativi oltre che della definizione della cornice normativo-procedurale anche per quanto attiene alla predisposizione di decreti e regolamenti attuativi e quindi è chiamata in tutto e per tutto ad affiancare (e/o sostituire) l'Amministrazione nelle competenze di gestione del Fondo in esame avendone una conoscenza operativa diretta.

**Tabella n. 4 - Sintesi delle attività distribuite nelle fasi di gestione della misura riportate nella Convenzione**

<b>1.1</b>	<b>Accreditamento delle imprese richiedenti</b>
1.1.1.	Accreditamento delle imprese ai fini della compilazione e presentazione della domanda di finanziamento agevolato
1.1.2.	Assegnazione del "codice di predisposizione della domanda"
1.1.3.	Acquisizione delle domande di finanziamento agevolato inviate dalle imprese ed attestazione di avvenuta ricezione
1.1.4.	Monitoraggio e controllo in merito all'ordine di arrivo delle domande e gestione della graduatoria generata dalla piattaforma informatica per l'accesso ai finanziamenti agevolati
<b>1.2</b>	<b>Supporto all'istruttoria delle domande di finanziamento agevolato</b>
1.2.1.	Verifica della completezza della documentazione e valutazione dei requisiti di ammissibilità
1.2.2.	Acquisizione delle informazioni per la richiesta antimafia tramite l'applicativo SI.CE.ANT (Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia - BDNA), nel caso delle domande di finanziamento superiori a euro 150.000,00
1.2.3.	Determinazione del finanziamento concedibile e calcolo dell'intensità agevolativa
1.2.4.	Predisposizione delle eventuali richieste alle pmi proponenti/beneficarie di integrazione documentale o di chiarimenti
1.2.5.	Istruttoria della documentazione di completamento delle domande
1.2.6.	Redazione della documentazione amministrativa recante l'esito dell'attività di istruttoria
1.2.7.	Presidio degli adempimenti relativi al Registro Nazionale degli Aiuti
1.2.8.	Ridefinizione della graduatoria delle domande di finanziamento agevolato pervenute, a fronte del completamento delle domande per effetto dell'invio di richieste di integrazione documentale
<b>1.3</b>	<b>Supporto alla DGIAl nella concessione, erogazione e rientro dei finanziamenti agevolati</b>
1.3.1.	Redazione delle eventuali comunicazioni dei motivi ostativi all'ammissione alle agevolazioni
1.3.2.	Richieste di attivazione dei CUP relativi alle domande ammissibili
1.3.3.	Verifica della regolarità contributiva delle imprese, ivi compreso l'accertamento richiesto presso gli enti contributivi nei casi di erogazione in compensazione, in attuazione della normativa vigente
1.3.4.	Predisposizione del decreto di concessione ed erogazione delle agevolazioni, con l'indicazione dell'ammontare del finanziamento riconosciuto, del piano di ammortamento, nonché degli obblighi e degli impegni a carico delle imprese beneficiarie
1.3.5.	Trasmissione ai soggetti beneficiari (previa autorizzazione della DGIAl) del decreto di concessione ed erogazione
1.3.6.	Supporto alla gestione dei rientri sul Fondo delle rate di ammortamento del finanziamento agevolato
<b>1.4</b>	<b>Sistema informativo/di pianificazione e controllo di gestione</b>
1.4.1.	Implementazione e manutenzione evolutiva della piattaforma ICT per la gestione informatizzata della misura
1.4.2.	Progettazione e sviluppo degli standard di domanda (moduli PDF interattivi)
1.4.3.	Supporto alla gestione del processo di accreditamento sulla piattaforma ICT
1.4.4.	Progettazione e sviluppo di interfacce web per l'acquisizione delle domande di agevolazione
1.4.5.	Gestione informatica delle istruttorie di concessione delle agevolazioni, generazione automatica dei decreti di concessione/erogazione / rigetto / revoca / rettifica / rideterminazione / annullamento del contributo, completi di protocollazione e fascicolazione digitale
1.4.6.	Progettazione e sviluppo delle funzionalità informatiche connesse ai pagamenti e alla trasmissione digitale alla Banca d'Italia

1.4.7.	Progettazione e sviluppo delle funzionalità informatiche connesse alla gestione dei rientri dei finanziamenti agevolati
1.4.8.	Predisposizione della strumentazione informatica dedicata alla produzione di report sull'avanzamento fisico e finanziario dell'intervento
1.4.9.	Implementazione e gestione di sistemi e meccanismi operativi di pianificazione delle attività da svolgere, di allocazione delle risorse umane coinvolte, di monitoraggio, controllo e rendicontazione dell'avanzamento fisico e finanziario della commessa
<b>1.5</b>	<b>Sito internet MISE, promozione, assistenza, reportistica</b>
1.5.1.	Supporto all'implementazione e aggiornamento della sezione "Finanziamenti agevolati a pmi vittime di mancati pagamenti" del sito <a href="http://www.mise.gov.it">www.mise.gov.it</a> , anche attraverso l'elaborazione e pubblicazione di FAQ, report sull'utilizzo della dotazione disponibile, schede sintetiche sulla misura, etc.
1.5.2.	Help-desk informativo, sia di tipo amministrativo-procedurale che tecnico-informatico, alle imprese proponenti/beneficiarie attraverso canali dedicati (posta elettronica, sito web, etc.)
1.5.3.	Collaborazione/servizi accessori per lo svolgimento delle attività di promozione dello strumento presso associazioni di categoria, ordini professionali, enti pubblici, CCIAA, etc.
1.5.4.	Redazione di schede sintetiche sullo strumento, guide per gli utenti e manuali ad uso interno per la gestione del processo operativo dell'intervento
1.5.5.	Elaborazione di reportistica sull'avanzamento fisico e finanziario dello strumento agevolativo, sulla base dei format concordati con la DGIAI.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Convenzione Mise - Invitalia.

Le attività, a termini della Convenzione, sono svolte da un Gruppo di lavoro costituito presso l'Agenzia sulla base delle linee guida contenute nel Piano operativo che dettaglia i servizi di assistenza erogati dalla società ed i relativi costi (vedi *infra* cap. III par.). Del loro avvenuto svolgimento l'Agenzia deve riferire al Ministero con relazioni semestrali oltre che in sede di rendicontazione annuale per il pagamento di quanto convenuto (sul punto v. *infra* Cap. IV par. 2).



### Capitolo III

## LE RISORSE DESTINATE ALLA GESTIONE DEL FONDO NEL PERIODO 2016-2020

*Sommario:* 1. La gestione del capitolo 7487 negli esercizi 2016-2020; - 2. La gestione negli esercizi 2017-2020 della sezione separata destinata al Fondo vittime mancati pagamenti all'interno della contabilità speciale 1201 dedicata al Fondo crescita sostenibile; - 3. La procedura contabile seguita per l'erogazione dei finanziamenti agevolati; - 4. Le risorse impiegate e i costi della convenzione Mise - Invitalia -

### 1. La gestione del capitolo 7487 negli esercizi 2016-2020

Nel presente capitolo viene analizzata la gestione finanziario-contabile delle risorse destinate al funzionamento del Fondo ed *in primis* la gestione del capitolo 7487, che ne rappresenta la provvista ed è ricompreso nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico ed in particolare nell'ambito della missione "Competitività e sviluppo delle imprese". Esso rientra nel programma "Incentivazione del sistema produttivo", e fa parte specificatamente dell'azione "Garanzia e sostegno del credito alle p.m.i." la cui gestione è affidata alla Direzione Generale per gli incentivi alle imprese (DGIAI).

Gli stanziamenti susseguiti negli esercizi dal 2016 al 2018, in forza di quanto disposto dall'art. 1, c. 199, l. 28 dicembre 2015, n. 208, che ha assegnato al Fondo una dotazione di 10 mln di euro per ciascuno dei predetti esercizi, sono riassunti nella tabella di seguito riportata.

**Tabella 5 - Capitolo 7487 Fondo nazionale per il credito alle imprese vittime di mancati pagamenti es. 2016-2020**

Esercizio	2016	2017	2018	2019	2020
Stanziamenti iniziali	10.000.000	10.000.000	10.000.000	0	0
Variazioni	0	0	0	0	0
Stanziamenti definitivi	10.000.000	10.000.000	10.000.000	0	0
Impegni competenza	10.000.000	10.000.000	10.000.000	0	0
Pagamenti competenza	10.000.000	10.000.000	10.000.000	0	0
Residui	0	0	0	0	0
Economie	0	0	0	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sicr valore in unità di euro

Dalla lettura dei dati emerge che il capitolo in esame ha visto movimentazioni solo per le prime tre annualità considerate, giacché il Fondo non risulta essere stato rifinanziato nei successivi esercizi (2019 e 2020). Nel complesso si evidenzia che, a fronte degli stanziamenti disposti per le annualità in cui il Fondo è stato finanziato, pari a 30 mln di euro, non si registra la formazione di residui o economie, essendo state tutte le risorse impiegate nel corso degli esercizi, attraverso il trasferimento su una sezione separata della contabilità speciale 1201, intestata al Fondo, di cui all'art.14 della l. 17 febbraio 1982, n. 46 "Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica", trasformato, in forza del d. l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, nell'attuale Fondo per la crescita sostenibile<sup>27</sup>, rifinanziato anche di recente per gli anni 2019-2021, ai sensi dell'art. 13-ter del d. l. 3 settembre 2019, n. 101 convertito dalla legge n. 128/2019.

## **2. La gestione negli esercizi 2017-2020 della sezione separata destinata al Fondo vittime mancati pagamenti all'interno della contabilità speciale 1201 dedicata al Fondo crescita sostenibile**

Nell'ambito della suddetta contabilità speciale 1201 dedicata al Fondo per la crescita sostenibile, l'Amministrazione, in assenza di una specifica previsione normativa in tal senso, ha provveduto ad istituire una sezione dedicata specificatamente al Fondo nell'ambito della contabilità speciale (cfr. *infra* par. 3).

Tale sezione è stata alimentata da tre versamenti di 10 mln di euro ciascuno, effettuati rispettivamente in data 19 dicembre 2016 (quietanza n. 20), 17 novembre 2017 (quietanza n. 28) e 15 febbraio 2018 (quietanza n. 4), come riepilogato nella tabella di seguito riportata, che mostra anche gli ordinativi di pagamento effettuati nel corso delle annualità considerate.

Dalla lettura dei dati riportati nella tab. 6 emerge che i primi pagamenti sono stati effettuati a cominciare dal 2017, anno di avvio dell'operatività del Fondo ed hanno

---

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 23 del d. l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, rubricato "Fondo per la crescita sostenibile" il Fondo speciale rotativo di cui all'articolo 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico ha assunto la denominazione di «Fondo per la crescita sostenibile» destinato, sulla base di obiettivi e priorità periodicamente stabiliti e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'ordinamento comunitario, al finanziamento di programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell'apparato produttivo. Secondo quanto previsto dalle citate disposizioni, il Fondo per la crescita sostenibile può operare anche attraverso le due distinte contabilità speciali già intestate al Fondo medesimo esclusivamente per l'erogazione dei finanziamenti agevolati che prevedono rientri e per gli interventi anche di natura non rotativa cofinanziati dall'unione europea o dalle regioni, ferma restando la gestione ordinaria in bilancio per gli altri interventi. Per ciascuna delle finalità indicate al comma 2 è istituita un'apposita sezione nell'ambito del Fondo.

riguardato oltre ad alcuni soggetti istituzionali, le imprese destinatarie dei finanziamenti agevolati (in totale 16), i cui nominativi sono riportati nella tabella n. 7 (aggiornata al 29 ottobre 2019). I pagamenti sono stati effettuati tramite flusso telematico verso Banca d'Italia e gli accrediti sono consultabili nell'applicativo Geocos (gestione ordinativi contabilità speciali) del Mef.

**Tabella n.6 -Movimenti della sezione speciale del conto 1201 fino all'ottobre 2019**

<b>Finanziamenti agevolati a tasso zero a piccole e medie imprese e professionisti vittime di mancati pagamenti</b>		
<b>Entrate</b>		
<b>Incassi contabilità speciale L.46/82 "Fondo per la Crescita Sostenibile" n. 1201</b>		
Quietanza n. 20	19/12/2016	10.000.000,00
Quietanza n. 28	17/11/2017	10.000.000,00
Quietanza n. 4	15/02/2018	10.000.000,00
<b>Uscite</b>		
<b>Pagamenti imprese beneficiarie da contabilità speciale L.46/82 "Fondo per la Crescita Sostenibile" n.1201</b>		
OS 1184	30/11/2017	88.205,00
OS 1185	30/11/2017	114.320,51
OS 1240	04/12/2017	139.998,00
OS 1243 <sup>28</sup>	05/12/2017	112.515,44
OS 1449	19/12/2017	58.898,56
OS 1432	04/09/2018	111.371,00
OS 1579 <sup>29</sup>	23/11/2018	164.190,70
OS 1580 <sup>30</sup>	23/11/2018	36.121,95
OS 1640	21/12/2018	91.998,00
OS 150211	09/04/2019	88.998,00
OS 150738	12/09/2019	299.998,00
OS 150772	17/10/2019	206.965,88
OS 150773 <sup>31</sup>	16/10/2019	45.532,49
OS 150778	-	63.998,00
<b>Importo erogato al 23/10/2019</b>		<b>1.623.111,53</b>
<b>Saldo disponibile al 23/10/2019</b>		<b>28.376.888,47</b>

Fonte: dati forniti dal Mise con nota del 29 ottobre 2019

<sup>28</sup> Beneficiario Agenzia delle Entrate di Venezia. Intervento sostitutivo in attuazione dell'art. 48 bis DPR 602/73 e s.m.i. nei confronti della ditta A.G.A. SNC VMP\_0000013

<sup>29</sup> Beneficiario *Invitalia*. Pagamento commissioni di gestione per il periodo 1 febbraio 2017 - 31 dicembre 2017

<sup>30</sup> Beneficiario Tesoro dello Stato. Versamento IVA su commissioni di gestione per il periodo 1 febbraio 2017 - 31 dicembre 2017

Beneficiario *Invitalia*. Pagamento commissioni di gestione per il periodo 1 gennaio 2018 - 31 dicembre 2018

<sup>31</sup> Beneficiario Tesoro dello Stato. Versamento IVA su commissioni di gestione per il periodo 1 gennaio 2018 - 31 dicembre 2018

Nella disamina della sezione separata della contabilità speciale 1201 dedicata al Fondo vittime mancati pagamenti si registrano fra le uscite due poste destinate ad Invitalia dell'importo rispettivo di euro 164.190,70 pagati in data 23 novembre 2018 e di euro 206.965,88 pagati in data 17 ottobre 2019 e riguardanti il pagamento dei costi di gestione della Convenzione del 20 giugno 2017, relativi alle annualità 2017 e 2018. Importi che non corrispondono, come precisato nel successivo paragrafo, a quelli pianificati nella Convenzione Mise -Invitalia.

La tabella successiva ricapitola i movimenti della sezione separata della contabilità speciale 1201 intervenuti dal 2017 al 2020 (con aggiornamento al 15 settembre 2020) e consente di evidenziare una netta ripresa nell'ultimo anno di osservazione della funzionalità della predetta gestione fuori bilancio ed in definitiva dello stesso Fondo.

**Tabella n. 7-Movimenti della sezione speciale del conto di Tesoreria 1201 es. 2017-2020**

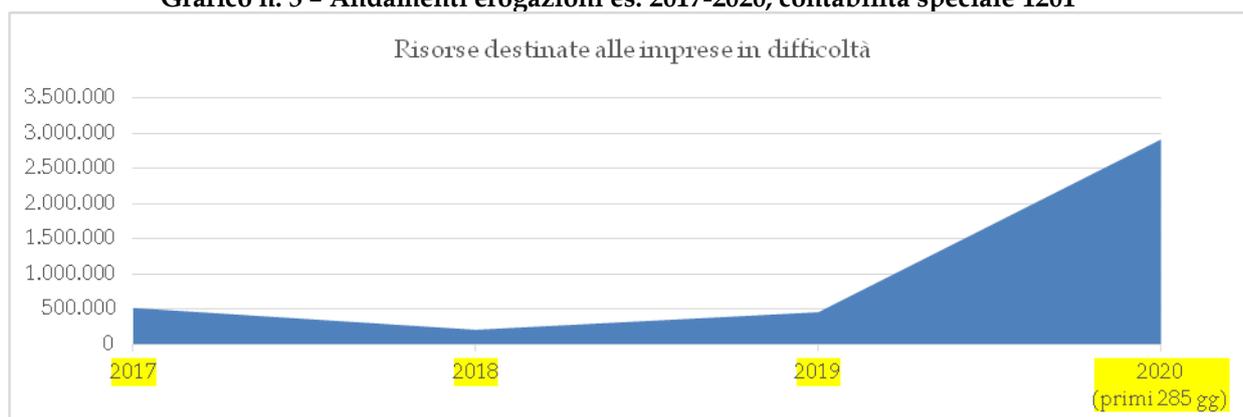
Data movimento	Anno emissione	Numero titolo	Competenza/Residui	Importo	Telematico/Non telematico	Cassa pagatrice	Dettaglio cassa pagatrice
30/11/2017	2017	1184	Competenza	88.205,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	M. s.r.l.-09347651...
30/11/2017	2017	1185	Competenza	114.320,51	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	F. s.n.c. O.-01155090...
04/12/2017	2017	1240	Competenza	139.998,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	I s.a.s. -03152110...
05/12/2017	2017	1243	Competenza	112.515,44	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	AGENZIA DELLE ENTRATE - -
19/12/2017	2017	1449	Competenza	58.898,56	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	A.-00357180...
04/09/2018	2018	1432	Competenza	111.371,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	L s.r.l.-02877740...
23/11/2018	2018	1579	Competenza	164.190,70	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	INVITALIA S.P.A.-0000005678721...
23/11/2018	2018	1580	Competenza	36.121,95	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	TESORO DELLO STATO-
21/12/2018	2018	1640	Competenza	91.998,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	G s.r.l.-00624220...
09/04/2019	2019	150211	Competenza	88.998,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	A s.r.l.-0000003803220...
12/09/2019	2019	150738	Competenza	299.998,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	S s.r.l.-0000001329230...
17/10/2019	2019	150772	Competenza	206.965,88	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	INVITALIA s.p.a.-0000005678721...
16/10/2019	2019	150773	Competenza	45.532,49	Telematico	Riversamento su Erario	08/1203/12
24/10/2019	2019	150778	Competenza	63.998,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	F - FRMMRA70D15H6...
20/01/2020	2020	150016	Competenza	499.998,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	AR s.r.l.-0000002592350...
05/02/2020	2020	150021	Competenza	326.757,92	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	F. - s.r.l.-0000000824800...

06/02/2020	2020	150023	Competenza	299.998,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	M. s.a.s.-0000004339540...
11/03/2020	2020	150041	Competenza	499.998,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	T s.r.l.-0000002326660...
01/06/2020	2020	150276	Competenza	425.379,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	C s.n.c.
01/06/2020	2020	150277	Competenza	42.776,40	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	RI
15/06/2020	2020	150295	Competenza	162.296,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	E s.r.l.-.-0000002184080....
03/08/2020	2020	150366	Competenza	149.617,86	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	Nt...
05/08/2020	2020	150394	Competenza	35.608,37	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	INVITALIA S.p.A.-0000005678721...
26/08/2020	2020	150442	Competenza	499.998,00	Telematico	Bonifici su c/c bancario o postale	C s.r.l.-0000006007301...

Fonte: Corte dei conti su dati Sicr aggiornati al 15.09.2020

La lettura dei dati evidenzia chiaramente come dei 30 mln stanziati dalle leggi di bilancio e riversati dal cap. 7487 dello stato di previsione del Mise nella suddetta contabilità speciale, ed in particolare nella sezione dedicata al Fondo per il credito alle imprese vittime di mancati pagamenti, siano stati utilizzati fino al dicembre 2019 solo 1.623.111,53, dei quali 371 mila euro pagati ad Invitalia per le annualità 2017, 2018 dell'attività in Convenzione, e siano rimasti in giacenza 28,4 mln di euro. Ciò a dimostrazione complessivamente di un andamento in lenta ripresa del funzionamento del Fondo, che, pur essendo uno strumento di sostegno delle pmi così importante, ha faticato ad entrare in funzione a pieno regime.

**Grafico n. 3 - Andamenti erogazioni es. 2017-2020, contabilità speciale 1201**



Fonte: Corte dei conti su dati Sicr aggiornati al 15.10.2020

**Tabella 8 – Risorse impiegate del Fondo vittime mancati pagamenti anni 2017 - 2020**

Anno	importo pagato a imprese	incr. %	importo pagato Invitalia	Totale
2017	513.938		0	513.938
2018	203.369	-60%	200.313	403.682
2019	452.994	123%	252.498	705.492
2020 (primi 285 gg)	2.906.819	542%	35.608	2.942.428
<b>TOTALE</b>	<b>4.077.120</b>		<b>488.419</b>	<b>4.565.539</b>

Fonte: Corte dei conti su dati Sicr aggiornati al 15.10.2020

Per completezza di informazione deve precisarsi che nel corso dei primi mesi dell'anno 2020, in costanza di *lockdown* ed emergenza epidemiologica da Covid-19, si sono registrati sulla citata contabilità speciale dieci pagamenti a favore di aziende, di un professionista e di Invitalia, per un importo complessivo di euro 2.942.427,55, superiore a quello totalizzato dai finanziamenti erogati nel corso dei precedenti anni, con un incremento del 542 per cento rispetto al 2019. Anno quest'ultimo che aveva già fatto registrare una variazione positiva di ben 123 punti percentuali nel raffronto con le erogazioni del 2018, che, a sua volta, rispetto alla prima annualità di funzionamento segnava, invece, una riduzione del 60 per cento. Il fenomeno risulta plasticamente rappresentato dal grafico n. 3 riportato sopra.

Sicuramente l'andamento descritto deve costituire motivo di attenta riflessione da parte dell'Amministrazione, specialmente in questo momento storico, in cui la grave crisi determinatasi a seguito dell'emergenza sanitaria Covid 19, richiede che tutte le risorse destinate al sostegno delle pmi siano utilizzate al meglio per consentire la ripresa dell'economia nazionale. Perciò, nonostante l'inversione di tendenza verificatasi negli ultimi mesi, che hanno visto un significativo incremento, in termini percentuali, delle istanze presentate e dei finanziamenti concessi, appare necessaria un'approfondita valutazione della misura in termini di analisi costi-benefici (per ulteriori approfondimenti sul punto v. *infra* Cap. IV par. 1.3).

Come pure deve costituire motivo di riflessione approfondita la modalità fino ad ora impiegata per l'utilizzo delle risorse del Fondo, troppo complessa e articolata nella fase istruttoria e resa a monte poco trasparente dal ricorso alla contabilità speciale, peraltro ricompresa come sezione all'interno del Fondo per la crescita sostenibile, che raccoglie molte altre destinazioni d'uso, diverse rispetto a quelle del Fondo vittime mancati pagamenti.

In ordine proprio alla questione, sottoposta all'Amministrazione nel corso dell'istruttoria, della trasparenza della gestione analizzata, la stessa ha riferito che per le

erogazioni a valere sulle risorse considerate sono stati adottati sistemi di codifica (cfr. *infra* par. 3) in grado di individuare le singole operazioni con un codice gestionale (AL), un codice alfanumerico ed un articolo per la collocazione geografica dei beneficiari, oltre ad una sigla VMP (acronimo del Fondo).

Tuttavia, nonostante le assicurazioni fornite dall'Amministrazione in merito alla rintracciabilità delle risorse nell'ambito della più vasta contabilità speciale 1201, presumibilmente non ha giovato in termini di snellezza e trasparenza delle operazioni la necessità di dover fare luogo ad una ricerca *ad hoc* da effettuare sui singoli ordinativi di pagamento per poter seguire gli andamenti gestionali del Fondo. Peraltro, la principale utilità del ricorso alla contabilità speciale, che, vale la pena ricordare, si differenzia dall'ordinaria gestione contabile del bilancio dello Stato, dovrebbe essere proprio quella di agevolare un'attribuzione quanto più possibile veloce dei benefici a vantaggio dei soggetti destinatari.

La gestione fuori bilancio su cui opera il Fondo vittime mancati pagamenti non è stata autorizzata con apposita disposizione di legge, ma fatta riconfluire all'interno di quella del Fondo crescita sostenibile <sup>32</sup>, per il quale le disposizioni istitutive hanno previsto espressamente la gestione in forza di un'apposita contabilità speciale e la possibilità di un'articolazione di tale contabilità in più sezioni. Ciò anche al fine di non incorrere nei divieti imposti dall'art. 44-ter, co.8 della l. n. 196/2009, in vista della progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali.

Oltre a quanto sopra, non sembra aver avuto alcun ruolo propulsivo nell'utilizzo della misura, che, sebbene istituita nel 2016, ha cominciato a funzionare solo a seguito della circolare ministeriale del dicembre 2016, attuativa del decreto interministeriale del 17 ottobre 2016, a partire dal marzo del 2017. L'andamento della gestione non si è palesato efficiente, avendo fatto registrare un numero totale di istanze fino ad oggi pari a 94 ed in particolare un avvio nei primi due esercizi decisamente minimale, con sole 12 istanze nel 2018. Non sono

---

<sup>32</sup> Il Fondo crescita sostenibile è stato oggetto di una specifica indagine conclusa con la relazione approvata dalla deliberazione 14 novembre 2017, n. 16/2017/G relativa al quadriennio 2013-2016. Esso ha natura di fondo rotativo misto, in ragione della compresenza di risorse per le erogazioni di cui è previsto il rientro (finanziamenti agevolati) e, seppur in minima parte, di risorse per le erogazioni per le quali non è previsto il rientro (contributi), ed in quanto fondo misto risulta caratterizzato da una quota-parte d'intervento rotativo (autorizzato al mantenimento fuori bilancio) e una quota parte d'intervento non rotativo (da gestire in bilancio). Il sistema di monitoraggio dei contratti di sviluppo, anche tramite una piattaforma condivisa fra la Direzione generale competente ed il soggetto gestore della misura, Invitalia s.p.a., è previsto dall'art. 13 c. 1, d. m. 9 dicembre 2014, attuativo della riforma dei contratti di sviluppo recata dal d. l. n. 69/2013. I contratti, finanziati a valere sulle risorse stanziati dal citato decreto legge e affluite nella contabilità speciale n. 1201 del Fondo per la crescita sostenibile, sono oggetto di monitoraggio con modalità diverse, che prevedono la predisposizione di relazioni semestrali da parte del soggetto gestore, oltreché la risposta dello stesso soggetto gestore alle richieste dell'Amministrazione in ordine a singoli contratti o linee di finanziamento.

riuscite a sortire l'auspicato effetto propulsivo neppure le disposizioni introdotte nel 2019 dal cd. decreto *Crescita*, che hanno ampliato la platea dei potenziali beneficiari e le fattispecie criminose riconducibili nell'ambito di azione della misura, con l'inequivoco fine di consentire un impiego delle risorse più efficace, almeno fino alla fine del 2019. Induce ad un cauto ottimismo la ripresa registrata nei primi mesi del corrente anno 2020, che sicuramente dovrà motivare l'amministrazione ad una più attenta valutazione degli strumenti posti in campo fino ad ora per il funzionamento del Fondo.

Nel caso di specie appare chiaro, inoltre, come la gestione fuori bilancio<sup>33</sup> non abbia consentito l'applicazione al capitolo 7487, che ne ha assicurato la provvista, degli ordinari criteri di valutazione dell'andamento finanziario, sia in conto competenza che in conto residui, dal momento che il suddetto capitolo per le annualità osservate non ha fatto registrare né residui né tantomeno economie. Ciò in quanto le risorse sono state annualmente trasferite con tre ordini di accreditamento (per gli es. 2016-2018) per complessivi 30 mln di euro. Tuttavia, all'interno della contabilità speciale, si sono accumulati oltre 25 mln di euro di risorse non ancora utilizzate, che solo un'analisi più approfondita come quella condotta nella

---

<sup>33</sup> Si riepilogano di seguito le principali disposizioni riguardanti la materia delle gestioni fuori bilancio. Alla luce dei principi generali di unità, integrità e universalità del bilancio le disposizioni contenute nella legge 25 novembre 1971, n. 1041 statuivano l'obbligo di eliminazione delle gestioni fuori bilancio, che non fossero previste espressamente da una disposizione di legge, e il conseguente riversamento delle relative risorse all'entrata dello Stato per la loro successiva destinazione a finalità istituzionali coincidenti od omologhe con quelle delle stesse gestioni soppresse. Principio fondante della materia, dunque, è stato quello dell'esclusiva fonte normativa delle gestioni fuori bilancio che non potevano essere istituite con regolamento. Solo le gestioni autorizzate potevano continuare a sussistere, con obbligo di rendicontazione annuale alla competente ragioneria ed alla Corte dei conti. Tuttavia, la legge di riforma della contabilità n. 196 del 2009 ha riproposto all'art. 40 la progressiva eliminazione delle gestioni fuori bilancio operanti a valere su contabilità speciali o conti di tesoreria, i cui fondi fossero stati, comunque, costituiti da risorse provenienti da stanziamenti su capitoli del bilancio dello Stato. Eliminazione che sarebbe dovuta intervenire entro 24 mesi dall'entrata in vigore delle suddette disposizioni ma che era già stata disposta dal d. l. 2 marzo 1989, n. 65, convertito con modificazioni dalla l. 26 aprile 1989, n. 155, ad eccezione delle gestioni f. b. riguardanti i fondi rotativi espressamente previste da legge. In seguito, la legge 23 dicembre 1993, n. 559 aveva disposto nuovamente la soppressione di tutte le gestioni fuori bilancio, esclusi i fondi di rotazione, introducendo novità in materia di controllo. Inoltre, la legge finanziaria per il 2003 aveva ribadito la necessità di soppressione delle gestioni fuori bilancio, ad esclusione di quelle riguardanti i fondi di rotazione, i quali ultimi dovevano essere individuati sulla base di specifici decreti da adottarsi da parte delle amministrazioni rispettivamente competenti per materia (Mef, Mise, Mipaaf, Miur). Infine, l'art. 44-ter della l. n. 196/2009, introdotto dall'art. 7, d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90 ha ribadito il divieto di istituzione di nuove gestioni fuori bilancio ed ha fissato il termine di 120 giorni per l'adozione di un d.p.c.m. nel quale fossero partitamente individuate quelle da ricondurre a gestione ordinaria. Nello stesso articolo si precisa che a decorrere dalla data di chiusura dei conti di tesoreria, al fine di mantenere l'operatività delle gestioni contabili ricondotte al bilancio dello Stato, in caso di affidamento a società in house o a controllo statale è possibile nominare funzionari delegati di contabilità ordinaria i dipendenti dei soggetti Gestori, i quali sono abilitati all'accesso al sistema Sicoge e assoggettati alla vigilanza dell'amministrazione delegante oltre che al controllo di regolarità amministrativa e contabile dei competenti organi. Con il successivo art. 44-quater, inserito dall'art. 10, c. 1, l. 4 agosto 2016, n. 163, come sostituito dall'art. 6, c. 2, d.lgs. 12 settembre 2018, n. 116, a decorrere dal 24 ottobre 2018, le amministrazioni dello Stato possono gestire risorse presso il sistema bancario e postale solo nel caso in cui ciò sia previsto da norma di legge o da disposizione regolamentare. In assenza di apposita previsione normativa, l'apertura di un conto bancario o postale può essere autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato su richiesta dell'amministrazione competente, debitamente motivata e documentata. L'autorizzazione è concessa entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta.

presente indagine, con il necessario supporto dell'Amministrazione, ha consentito di portare in emersione. Peraltro, le risorse inutilizzate accumulate nei tre esercizi avrebbero comportato, alla luce delle disposizioni introdotte dall'art. 7, d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, la cancellazione stessa della gestione fuori bilancio relativa al Fondo in esame e la sua riconduzione nel bilancio dello Stato.

Sul ricorso ancora troppo diffuso alle gestioni fuori bilancio la Corte dei conti è più volte intervenuta, esprimendo il proprio avviso non favorevole<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> A proposito delle gestioni fuori bilancio, la Corte dei conti, in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2015 osservava: "In quanto operano in deroga ai principi di integrità, universalità ed unità del bilancio, tali gestioni trovano giustificazione solo per ipotesi eccezionali, espressamente previste dalla legge, in cui sia necessario acquisire o impiegare risorse con procedure snelle, per le quali non è previsto il controllo preventivo della Ragioneria generale e della Corte dei conti. L'articolo 31-bis della legge n. 196 del 2009 ha previsto la redazione di un allegato obbligatorio, a fini conoscitivi, al disegno di legge di bilancio, per i fondi "che non rientrano nei bilanci ordinari". In attuazione di tale norma nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2016-2018 è stato pubblicato, in allegato allo Stato di previsione del MEF, l'elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero, dal quale emerge *per tabulas* la rilevanza del fenomeno, sia con riferimento al numero delle gestioni fuori bilancio, che alle risorse gestite con tali modalità *extra ordinem*, nonostante il reiterato disfavore espresso dal legislatore per il ricorso a tale modalità gestoria".

Le Sezioni Riunite, al riguardo, hanno, altresì, osservato che, sebbene tali forme di gestione assicurino una maggiore celerità e snellezza procedimentale, innegabili risultano gli aspetti di non congruenza con i principi di unità, universalità ed integrità dettati dall'articolo 81 della Costituzione. La modalità operativa prescelta, se può risultare utile in situazioni di urgenza, non dovrebbe essere considerata lo strumento ordinario per assicurare "il più efficiente e tempestivo utilizzo delle risorse pubbliche" richiesto dalla norma, a maggior ragione, laddove il parametro valutativo indicato delle "esigenze attuali e prospettive dei fondi di origine e di destinazione" riveli l'esaurita operatività o la scarsa incisività economica di un determinato intervento. Al contrario, proprio tale previsione normativa evidenzia ancora di più la necessità di una razionalizzazione delle gestioni fuori bilancio in essere, anche al fine di evitare che fondi pubblici, destinati dal Parlamento ad una finalità definita con legge, vengano, con decreto del Ministro dell'Economia, indirizzati a scopi diversi.

Il frequente ricorso a tali forme di gestione costituisce un indice dell'avvertita necessità di riforma delle procedure di spesa in una logica di snellimento e semplificazione.

La Corte ha ritenuto necessario segnalare la necessità di una più approfondita analisi da parte della Ragioneria generale dello Stato anche in merito alla legittimità della permanenza in essere di tutte le attuali gestioni fuori bilancio alla luce dei criteri espressi dalla normativa vigente (anche, da ultimo, dal d.lgs. n. 90 del 2016) e dalle pronunce di questa Corte, operando, nel contempo, un'analisi della natura e del meccanismo operativo di ciascuna gestione.

Venendo, poi, all'esame complessivo e comparativo dei fondi, le Sezioni Riunite hanno individuato gestioni, che da anni non avessero effettuato erogazioni di risorse o le avessero effettuate in misura non significativa rispetto alla dotazione disponibile, il che induceva a ritenerne esaurito lo scopo o ad affrontare le potenziali difficoltà che la mancata movimentazione faceva presumere. In alcuni casi, la non attualità della finalità istitutiva sembrava dimostrata da interventi normativi che consentissero l'utilizzo delle somme in giacenza per finalità diverse; altri fondi, poi, risultavano avere finalità assimilabili tra loro, pur essendo gestiti su contabilità diverse.

Pertanto, al fine di evitare immobilizzazione di risorse, che potrebbero essere più proficuamente utilizzate per altri scopi, la Corte ha segnalato l'opportunità di una verifica sull'attualità delle finalità individuate dalla norma istitutiva di ciascuna gestione.

Tale sembra essere la *ratio* del disposto della legge di stabilità 2016 che, all'articolo 1, c. 876, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro o i Ministri competenti in materia, a disporre variazioni compensative tra capitoli del bilancio dello Stato, anche in conto residui, o ad autorizzare il trasferimento di risorse mediante giro fondo tra conti aperti presso la Tesoreria dello Stato, relativi a fondi di garanzia.

Più di recente, in sede di referto sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2018, la Corte ha aggiornato il quadro delle gestioni fuori bilancio e ha citato anche il Fondo vittime mancati pagamenti, considerandolo a tutti gli effetti un'articolazione del Fondo crescita sostenibile, mancante di una sua autonoma configurazione (tanto è vero che esso non compare nell'elenco dei fondi di rotazione delle gestioni fuori bilancio autorizzate) considerato uno degli interventi riconducibili al Fondo crescita sostenibile. Il quale ultimo viene gestito con la contabilità speciale n. 1201 ed ha natura di fondo misto, caratterizzato da una quota parte di fondo rotativo, autorizzato al mantenimento fuori bilancio, e una quota parte di interventi, finanziata con le restituzioni,

### 3. La procedura contabile seguita per l'erogazione dei finanziamenti agevolati

Sulla base degli elementi informativi riportati dall'Amministrazione nelle controdeduzioni finali fornite in vista dell'adunanza con nota del 12 ottobre 2020, è possibile ricostruire la procedura utilizzata per la liquidazione e ordinazione della spesa sostenuta per l'erogazione dei finanziamenti agevolati di cui trattasi, che prevede due fasi con l'utilizzo di due applicativi informatici diversi.<sup>35</sup>

Come precisato dall'Amministrazione, le attività di verifica effettuate dalla Divisione VI della DGIAI confluiscono nella richiesta di erogazione inoltrata alla Divisione V "Programmazione e gestione risorse finanziarie" della stessa Direzione, competente per i pagamenti in favore dei soggetti beneficiari che predisporre il relativo mandato di pagamento con indicazione della somma da erogare a favore del beneficiario e lo trasmette alla Banca d'Italia – Tesoreria Provinciale dello Stato – Sezione di Roma, attraverso il gestionale contabile "online banking", affinché Banca d'Italia predisponga il pagamento effettivo.

Il funzionamento operativo delle contabilità speciali è regolato dalle disposizioni di cui alle Istruzioni sul servizio di Tesoreria dello Stato, approvate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 maggio 2007. Attualmente la DGIAI ha optato per l'opzione implementata dalla RGS, che prevede che i titolari di contabilità speciale possano predisporre i titoli di spesa telematici (secondo lo standard condiviso tra RGS e Banca d'Italia), firmarli digitalmente su un proprio applicativo e trasmetterli alla RGS con un flusso elaborato autonomamente, per il successivo invio alla stessa Banca, con modalità FTP (file transfer protocol).

Alla luce dei passaggi procedurali dettagliati dall'Amministrazione, secondo quanto dalla stessa precisato gli ordinativi di pagamento sono consultabili e disponibili per il download in qualsiasi momento, facilmente rintracciabili attraverso diversi parametri di ricerca: ragione sociale dell'impresa beneficiaria, numero dell'ordinativo di pagamento, uno specifico range di date, ecc., in attuazione del decreto del MEF del 19 febbraio 2009 per la dematerializzazione degli ordinativi di contabilità speciale di conto corrente, di cui all'articolo 145 delle Istruzioni sul servizio di Tesoreria.

La seconda fase, identificata nella contabilizzazione dei pagamenti, si realizza con la

---

e destinata ad erogazioni a fondo perduto da gestire all'interno del bilancio.

Da ultimo la Sezione per il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha ribadito le osservazioni formulate anche in sede di Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2018 nella delibera n. 20/2019/G, concernente l'indagine svolta in merito al Fondo garanzia prima casa.

<sup>35</sup> I due applicativi informatici utilizzati nella procedura sono: un software per la gestione dei pagamenti che utilizza protocolli di colloquio con Banca d'Italia, i cui standard sono stabiliti dalla Ragioneria Generale dello Stato (gestionale contabile online banking) ed un software per la contabilizzazione del pagamento (AS400), che, attraverso una registrazione consente la gestione e successiva consultazione della "storia" finanziaria del progetto per il quale vengono effettuate le erogazioni all'impresa beneficiaria.

registrazione dei movimenti contabili sul sistema contabile AS400 in uso presso la DGIAl. L'applicativo precedentemente citato (gestionale contabile online banking), oltre a consentire la predisposizione e l'invio degli ordinativi a Banca d'Italia, permette di effettuare la registrazione contabile degli stessi su AS400 manualmente o in modalità automatica. È in questa fase che si utilizzano le codifiche descritte in precedenza<sup>36</sup>.

#### 4. Le risorse impiegate e i costi della convenzione Mise - Invitalia

Il costo totale della Convenzione stipulata fra il Mise ed Invitalia ammonta per l'intero periodo (2017-2022) ad euro 600.000,00 ripartiti fra le diverse linee di attività come riepilogato nelle tabelle di seguito riportate. All'Agenzia Invitalia sono stati erogati sino ad ora 371.156,68 euro, relativi alle annualità rendicontate 2017 e 2018 ai quali, come comunicato da ultimo in sede di controdeduzioni finali, devono aggiungersi 35.608,37 euro per il 2019.

**Tabella 9 - Le voci di costo in convenzione per linea di attività: accreditamento imprese**

VOCI DI COSTO	Attività 1.1. Accreditamento imprese richiedenti
Personale	13.502
Acquisto beni e servizi	32.500
<b>Totale</b>	<b>46.002</b>
Spese generali	9.200
<b>Totale</b>	<b>55.202</b>
IVA	12.145
<b>Totale</b>	<b>67.347</b>

Fonte: Corte dei conti su dati Mise Convenzione Invitalia-Piano delle attività

<sup>36</sup> Codice gestionale AL - individua i pagamenti effettuati dalla contabilità speciale n. 1201;  
 Raggruppamento 8O - codice alfanumerico che identifica il fondo per le vittime di mancati pagamenti;  
 Articolo - codice numerico che individua la localizzazione regionale del beneficiario;  
 Sigla - codice che attribuisce univocamente il fondo e presente nel sistema contabile AS400 come "VMP";  
 Progetto - è un codice numerico che indica progressivamente l'apertura di un impegno dedicato per ogni progetto accompagnato dalla scheda di affidamento.

**Tabella 10 - Le voci di costo in convenzione per linea di attività: supporto istruttoria**

<b>VOCI DI COSTO</b>	<b>Attività 1.2. Supporto all'istruttoria delle domande</b>
Personale	162.025
Acquisto beni e servizi	-
<b>Totale</b>	<b>162.025</b>
Spese generali	32.405
<b>Totale</b>	<b>194.430</b>
IVA	42.775
<b>Totale</b>	<b>237.205</b>

Fonte: Corte dei conti su dati Mise Convenzione Invitalia-Piano delle attività

**Tabella 11 - Le voci di costo in convenzione per linea di attività: supporto alla DGIAI**

<b>VOCI DI COSTO</b>	<b>Attività 1.3. Supporto alla DGIAI per concessione erogazione e rientro dei finanziamenti</b>
Personale	54.009
Acquisto beni e servizi	-
<b>Totale</b>	<b>54009</b>
Spese generali	10.802
<b>Totale</b>	<b>64.811</b>
IVA	14.258
<b>Totale</b>	<b>79.069</b>

Fonte: Corte dei conti su dati Mise Convenzione Invitalia-Piano delle attività

**Tabella 12 - Le voci di costo in convenzione per linea di attività: sistema informativo**

<b>VOCI DI COSTO</b>	<b>Attività 1.4. Sistema informativo di pianificazione e controllo di gestione</b>
Personale	13.502
Acquisto beni e servizi	84.500
<b>Totale</b>	<b>98.002</b>
Spese generali	19.600
<b>Totale</b>	<b>117.602</b>
IVA	25.872
<b>Totale</b>	<b>143.474</b>

Fonte: Corte dei conti su dati Mise Convenzione Invitalia-Piano delle attività

**Tabella 13 - Le voci di costo dedotte in convenzione per linea di attività: sito Internet Mise**

<b>VOCI DI COSTO</b>	<b>Attività 1.5. Sito Internet Mise comunicazione, assistenza, promozione e reportistica</b>
Personale	27.004
Acquisto beni e servizi	22.794
<b>Totale</b>	<b>49.798</b>
Spese generali	9.960
<b>Totale</b>	<b>59.758</b>
IVA	13.147
<b>Totale</b>	<b>72.905</b>

Fonte: Corte dei conti su dati Mise Convenzione Invitalia-Piano delle attività

**Tabella 14 Ricapitolazione delle voci di costo delle attività in Convenzione**

Voci di costo	Attività 1.1 - Accredimento delle imprese richiedenti		Attività 1.2 - Supporto all'istruttoria delle domande di finanziamento agevolato		Attività 1.3 - Supporto alla DGIAI nella concessione, erogazione e rientro dei finanziamenti agevolati		Attività 1.4 - Sistema informativo/di pianificazione e controllo di gestione		Attività 1.5 - Sito internet MISE, comunicazione, assistenza, promozione, reportistica		Totale	
	gg/u	costo	gg/u	costo	gg/u	costo	gg/u	costo	gg/u	costo	GG/U	COSTO
A. Personale (attuazione + IT)	56	13.502,00	670	162.025,00	223	54.009,00	56	13.502,00	112	27.004,00	<b>1.117</b>	<b>270.042,00</b>
B. Acquisto di beni e servizi		32.500,00		0,00		0,00		84.500,00		22.794,00		<b>139.794,00</b>
<b>TOTALE A + B</b>		<b>46.002,00</b>		<b>162.025,00</b>		<b>54.009,00</b>		<b>98.002,00</b>		<b>49.798,00</b>		<b>409.836,00</b>
C. Spese generali		9.200,00		32.405,00		10.802,00		19.600,00		9.960,00		<b>81.967,00</b>
<b>TOTALE A + B + C</b>		<b>55.202,00</b>		<b>194.430,00</b>		<b>64.811,00</b>		<b>117.602,00</b>		<b>59.758,00</b>		<b>491.803,00</b>
IVA 22%		12.145,00		42.775,00		14.258,00		25.872,00		13.147,00		<b>108.197,00</b>
<b>TOTALE IVA INCLUSA</b>		<b>67.347,00</b>		<b>237.205,00</b>		<b>79.069,00</b>		<b>143.474,00</b>		<b>72.905,00</b>		<b>600.000,00</b>

Fonte: Corte dei conti su dati Mise Convenzione Invitalia Piano delle attività

Le risorse umane impiegate nella convenzione sono state individuate in termini di giorni/persona e ammontano a complessivi 1.117 gg/u, distribuiti fra le diverse linee di attività come dimostrato nella tabella 15, dalla cui lettura emerge chiaramente che la maggior parte delle risorse umane impiegate (670 gg/u) sia stata destinata alle attività istruttorie ed a quelle di supporto (223 gg/u) per la concessione ed il rientro dei finanziamenti. Il costo complessivo dedotto in convenzione è pari a 270.042 euro per un valore medio ad unità (giorno/persona) pari a 241,75 euro.

**Tabella 15 - Le risorse umane in convenzione distinte per linee di attività**

<b>Linee di attività</b>	<b>Gg/u</b>
Attività 1.1. Accreditamento imprese richiedenti	56
Attività 1.2. Supporto all'istruttoria delle domande	670
Attività 1.3. Supporto alla DGIAl per concessione erogazione e rientro dei finanziamenti	223
Attività 1.4. Sistema informativo di pianificazione e controllo di gestione	56
Attività 1.5. Sito Internet Mise comunicazione, assistenza, promozione e rep	112
Totale	1.117
Costo totale delle risorse umane impiegate	Euro 270.042,00

Fonte: Corte dei conti su dati Mise Convenzione Invitalia Piano delle attività

Si osserva che per un'individuazione puntuale dei diversi livelli di funzione impiegati nelle suddette linee di attività, il Piano dei costi non precisa alcunché, dal momento che, come previsto in Convenzione, tale individuazione interviene solamente in sede di rendicontazione delle attività svolte. Modalità sulla quale sarebbe opportuna una riflessione, giacché la programmazione delle attività deve essere accompagnata da una contestuale programmazione delle risorse da impiegare nelle suddette attività, in vista di un utilizzo quanto più possibile efficiente. Efficienza che non può essere certamente assicurata nell'ipotesi, in concreto verificatasi, in cui le risorse siano individuate solo in sede di rendicontazione, allorquando non può che prendersi atto di quanto avvenuto.

**Tabella 16- I costi della convenzione es. 2017/2022**

<b>VOCI DI COSTO</b>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totali
Personale	130.828	39.147	29.975	26.499	22.8 28	20.765	270.042
Acquisto beni e servizi	139.794	-	-	-	0	0	139.794
Totale	270.622	39.147	29.975	26.499	22.8 28	20.765	360.509
Spese generali	54.124	7.829	5.995	5.300	4.56 6	4.153	72.101
Totale	324.746	46.976	35.970	31.799	27.3 94	24.918	432.610
IVA	71.444	10.335	7.913	6.996	6.02 7	5.482	95.174
Totale	396.190	57.311	43.883	38.795	33.4 21	30.400	600.000

Come è possibile verificare dalla lettura dei dati riportati nella tabella che riepiloga i costi dedotti in convenzione per le annualità 2017-2022, la voce principale è quella legata alle spese di personale che ammontano a complessivi 270.042 euro, mentre quella relativa all'acquisto di beni e servizi (139.794) risulta valorizzata solo per il primo anno, allorquando evidentemente si riteneva di dover affrontare le spese relative al sistema informativo da utilizzare per la lavorazione delle richieste di finanziamento agevolato. Analogamente è stato previsto per le spese generali pianificate nel 2017 per complessivi 54.124 euro che era previsto si riducessero in modo drastico a valori decisamente più contenuti (5.300 euro).

Alla luce delle informazioni contenute nella relazioni tecnico amministrative redatte da Invitalia, sono state constatate, come si avrà modo di meglio precisare più avanti (cfr. *infra* Cap. IV par. 5), alcune divergenze fra quanto programmato nel Piano dei conti e quanto, in effetti, rendicontato dall'Agenzia al Mise.



## **Capitolo IV**

### **Le attività di gestione del Fondo per il credito alle vittime di mancati pagamenti**

*Sommario:* 1. Le attività di gestione del Fondo; - 1.1. Le istanze istruite e i finanziamenti erogati; -1.2. Le tempistiche impiegate; - 1.3. I finanziamenti concessi ed i costi sostenuti; - 1.4. Le risorse umane impiegate; -1.5. La piattaforma web; - 2. Le attività di verifica e il controllo dei requisiti richiesti; - 3. La valutazione dell'effettiva capacità del soggetto beneficiario di rimborsare il finanziamento; - 4. Il monitoraggio dei risultati; - 4.1. La rendicontazione delle attività svolte da Invitalia; 4.2. Le attività di recupero delle somme erogate; - 5. Considerazioni sui costi rendicontati

#### **1. Le attività di gestione del Fondo**

Il Ministero, come accennato sopra, si occupa dell'istruttoria delle istanze attraverso il supporto tecnico fornito da Invitalia a termini della vigente Convenzione, in virtù della quale risultano essere state pianificate, con i limiti già indicati, le risorse da impiegare e le attività da svolgere.

Le unità di personale impiegate dal Ministero per le anzidette attività presso la competente Div. VI sono due e, come da ultimo precisato nell'ordine di servizio n. 1/2019 del 20 settembre 2019, sono state incardinate all'interno di un'unità organizzativa, che si occupa, oltre che del Fondo vittime mancati pagamenti, anche del Fondo di garanzia ex art. 2, l. 23 dicembre 1996, n. 662, degli interventi di cui al credito di imposta per gli investimenti nel mezzogiorno ex art. 1, cc. 98-108, l. 28 dicembre 2015, n. 208, delle agevolazioni alle imprese per la diffusione e il rafforzamento dell'economia sociale di cui al d. m. 3 luglio 2015, degli interventi per le aziende sequestrate o confiscate, di cui all'art. 1, c. 195, l. 28 dicembre 2015, n. 208.

I provvedimenti di concessione dei finanziamenti a valere sulle risorse del Fondo vengono adottati a seguito di una revisione finale posta in essere dal Ministero, sebbene predisposti da Invitalia e sottoposti dalla stessa Agenzia ad un doppio controllo, per essere successivamente inviati ai beneficiari, attraverso la piattaforma elettronica.

#### **1.1. Le istanze istruite e i finanziamenti erogati**

Per dare contezza sia dell'andamento registrato nel corso degli anni dal 2017-2019 che del significativo incremento delle istanze pervenute al sistema fra la fine dell'anno 2019 e i primi mesi dell'anno 2020, pari, in termini di finanziamenti erogabili, a 3,31 mln di euro, si

riportano in due distinte tabelle, la ripartizione per anno, con aggiornamento rispettivo al 29 ottobre 2019 e al 29 maggio 2020, delle istanze ammesse, di quelle rigettate o oggetto di rinuncia nonché di quelle sospese e in fase istruttoria.

**Tabella n. 17 - Istanze pervenute e numero dei finanziamenti richiesti**

Domande	2017	2018	2019	Totale
Ammesse	7	1	1	9
Rigettate	17	6	0	23
Rinunciate	2	2	0	4
Preavviso di rigetto	1	0	2	3
Sospese	3	3	19	25
In istruttoria	0	0	12	12
<b>Totale</b>	<b>30</b>	<b>12</b>	<b>34</b>	<b>76</b>
<b>Finanziamenti richiesti</b>	<b>6.419.020,00</b>	<b>2.061.750,00</b>	<b>10.544.504,43</b>	<b>19.025.274,43</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise (prot. Cdc n. 2704 del 29.10.2019 aggiornamento al 23/10/2019)

**Tabella n. 18 - Istanze pervenute e numero dei finanziamenti richiesti: variazioni**

Domande	2017	2018	2019	2020	Totale	Variazioni
Ammesse	7	1	8	0	16	+7
Rigettate	20	7	6	0	33	+10
Rinunciate	2	3	5	0	10	+6
Preavviso di rigetto	1	1	8	2	12	+9
Sospese	0	0	6	3	9	-16
In istruttoria	0	0	8	2	10	-2
<b>Totale istanze</b>	<b>30</b>	<b>12</b>	<b>41</b>	<b>7</b>	<b>90</b>	<b>+14</b>
<b>Finanziamenti richiesti</b>	<b>6.419.020,00</b>	<b>2.061.750,00</b>	<b>12.370.037,43</b>	<b>1.486.197,75</b>	<b>22.337.005,18</b>	<b>+3.311.730,75</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. del 04.06.2020 aggiornamento al 29 maggio 2020)

**Tabella n. 18 bis- Istanze pervenute e numero dei finanziamenti richiesti: aggiornamenti**

DOMANDE	2017	2018	2019	2020	TOTALE
Ammesse	7	1	11	2	21
Rigettate	21	8	15	2	46
Rinunciate	2	3	5	0	10
Sospese	0	0	8	6	14
In istruttoria	0	0	2	1	3
<b>Totale istanze</b>	<b>30</b>	<b>12</b>	<b>41</b>	<b>11</b>	<b>94</b>

Fonte: dati Mise prot. n 2684 del 12 ottobre 2020.

Come può evincersi dalla lettura dei dati esposti nelle sopra riportate tabelle, il numero complessivo delle istanze presentate fino al 23 ottobre 2019 era di 76, che divise nei tre anni di funzionamento assommano rispettivamente a 30 nel 2017, 12 nel 2018 e 41 nel 2019.

Se si confrontano i dati registrati al 23 ottobre 2019 con quelli comunicati dall'Amministrazione nella nota istruttoria del 4 giugno 2020 si evidenzia (vedi colonna variazioni tab. 17), a fronte di un incremento di 14 istanze presentate al sistema, 7 nuovi provvedimenti di concessione del finanziamento agevolato, mentre appaiono ridotte di ben 16 unità le istanze sospese e incrementate di 10 unità quelle rigettate e di 9 quelle con preavviso di rigetto.

Complessivamente, l'ammontare dei finanziamenti richiesti al 29 maggio 2020 è pari a 22,34 mln di euro con un incremento rispetto alla precedente rilevazione di 3,31 mln di euro. I descritti andamenti e le variazioni intervenute in sette mesi sembrano dimostrare una decisa ripresa della funzionalità del Fondo e un rinnovato interesse per i finanziamenti agevolati a valere sulle sue risorse.

In sede di controdeduzioni finali come più puntualmente esposto nel Cap. V par. 2 della presente relazione, l'Amministrazione ha fornito dati aggiornati all'ottobre 2020, riportati nella tabella n. 17 bis dalla quale emerge un numero totale di istanze pari a 94, delle quali 46 rigettate e 10 rinunciate. Le istanze ammesse al finanziamento sono complessivamente 21. Un dato moderatamente positivo è rappresentato dalle domande ancora in fase istruttoria che risultano drasticamente ridotte, pari nell'ultima rilevazione a 3 (erano 12 nella 1<sup>a</sup> rilevazione e 10 nella seconda) ma che devono essere necessariamente sommate a quelle sospese salite a 14.

Premesso quanto sopra, deve osservarsi che in sede istruttoria non sono emerse attività di formazione o assistenza, tanto di tipo amministrativo quanto di tipo tecnico-informatico a favore dei soggetti interessati ai finanziamenti, sebbene siano state asseverate dall'Amministrazione in sede di controdeduzioni finali (cfr. Cap. V par.2). Tuttavia, a fronte delle complessive istanze inviate al sistema (94), deve sottolinearsi che circa la metà (46) risultano essere state rigettate. Questo dato appare complessivamente elevato se si ha riguardo al fatto che ben 25 erano alla data della 1<sup>a</sup> osservazione le istanze sospese (per motivi legati all'incompletezza della documentazione fornita) che restano anche nell'ultima rilevazione elevate, assommando a 14 ed alle quali devono necessariamente aggiungersi le 10 rinunciate.

## **1.2. Le tempistiche impiegate**

Circa le tempistiche impiegate per lo svolgimento delle attività istruttorie è bene considerare che esse appaiono mediamente non in linea con quanto previsto al riguardo

(emissione del provvedimento di concessione/erogazione entro 60 giorni dal completamento della domanda) come può evincersi dalla lettura dei dati riportati nella seguente tabella. Nella colonna  $\Delta_2$  sono riportati i giorni trascorsi fra la data di completamento della domanda e la data del provvedimento di concessione ed è possibile osservare che, sebbene per le ultime concessioni siano stati impiegati tempi decisamente più contenuti ed in un caso addirittura soli 17 giorni, tuttavia, la media registrata nel triennio è pari a 71 giorni e cioè superiore alle tempistiche dettate dalle norme ed in alcuni casi anche di molto superiore (175 giorni).

Sul punto l'Amministrazione ha fatto presente che la dilatazione dei tempi è stata dovuta anche alle verifiche del Documento unico di regolarità contributiva (Durc) nonché al rilascio della certificazione antimafia. Al riguardo, deve evidenziarsi, tuttavia, che, innanzitutto la certificazione antimafia è richiesta solo per i finanziamenti > 150.00,00 euro e che, secondo quanto prescritto dalla circolare del 22 dicembre 2016 (v. *supra* Cap. II par. 1.3), il Ministero può adottare, trascorsi trenta giorni dalla richiesta della documentazione mancante, anche in assenza della certificazione, i provvedimenti di concessione sottoposti a condizione risolutiva.<sup>37</sup>

In sede di controdeduzioni finali, comunicate in vista dell'adunanza con nota del 12 ottobre 2020, come meglio precisato nel Cap. V par. 2, l'Amministrazione ha aggiornato il quadro istruttorio risultante dall'indagine, fornendo ulteriori dati relativi a provvedimenti di concessione/erogazione dei finanziamenti a favore di ulteriori beneficiari (n. 4) di cui due liberi professionisti e due imprese, per i quali sono stati indicati i giorni impiegati per l'emanazione del provvedimento di concessione a partire dalla data di completamento della domanda. I dati aggiunti confermano la criticità osservata, dal momento che le relative tempistiche risultano quasi tutte superiori ai 60 gg. previsti dalle norme (in un caso 183 e negli altri rispettivamente 92,72 e 21) e comportano un ricalcolo dei tempi medi che salgono, in tal modo, a 77 giorni.

---

<sup>37</sup> In questo senso la circolare del Mise ha risolto già dal 2017 un problema che interessa anche altre amministrazioni fra cui il Miur che si sono di recente determinate verso la stessa soluzione.

**Tabella n. 19 - Tempistiche di adozione dei provvedimenti di concessione e erogazione dei finanziamenti**

ID Domanda	Denominazione impresa	A data domanda	B data richiesta a impresa	C Data risposta impresa	D data decreto concessione	E data ordinativo pagamento	$\Delta_1$ (B-A)	$\Delta_2$ (D-C)	$\Delta_3$ (E-D)
VMP_00000013	A. s.n.c.	03/04/2017	04/07/2017	03/10/2017	17/10/2017	15/12/2017	92	14	59
VMP_00000028	F s.n.c.	03/04/2017	28/06/2017	27/07/2017	26/09/2017	27/11/2017	86	61	62
VMP_00000037	I s.a.s.	03/04/2017	28/06/2017	25/07/2017	15/09/2017	30/11/2017	86	52	76
VMP_00000036	S s.r.l.	04/04/2017	28/06/2017	08/04/2019	07/08/2019	12/9/2019	85	121	36
VMP_00000054	M s.r.l.	09/05/2017	-	-	15/09/2017	27/11/2017	-	129	73
VMP_00000061	L s.r.l.	01/06/2017	27/07/2017	28/05/2018	26/07/2018	20/08/2018	56	59	25
VMP_00000066	A s.r.l.	28/06/2017	27/07/2017	26/09/2018	20/03/2019	9/4/2019	29	175	20
VMP_00000906	G s.r.l.	17/01/2018	17/04/2018	20/06/2018	25/10/2018	21/12/2018	90	127	57
VMP_00009674	F.	26/03/2019	26/06/2019	12/09/2019	10/10/2019	21/10/2019	92	28	11
VMP_00009914	F s.r.l.	27/07/2019	04/10/2019	15/01/2020	28/01/2020	05/02/2020	71	13	8
VMP_00009861	A s.r.l.	07/08/2019	18/09/2019	09/10/2019	23/12/2019	20/01/2020	42	75	28
VMP_00009928	C	02/08/2019	21/10/2019	02/12/2019	15/05/2020	15/05/2020	80	165	0
VMP_000100017	E s.r.l.			05/12/2019	05/06/2020			183	
VMP_LP000001	M (professionista)	29/08/2019	30/10/2019	17/02/2020	19/03/2020	01/06/2020	62	31	/
VMP_00009923	M s.r.l.	13/09/2019	08/10/2019	17/01/2020	03/02/2020	06/02/2020	25	17	3
VMP_00009970	T	21/10/2019	30/10/2019	06/12/2019	27/01/2020	11/03/2020	9	52	14
VMP_LP000004	A (professionista)			22/04/2020	23/07/2020			92	
VMP_LP000003	F (professionista)	22/11/2019	10/01/2020	07/05/2020	28/05/2020	/	42	21	/
VMP_00009923	C			11/06/2020	07/08/2020			57	
VMP_00010356	C			23/06/2020	03/09/2020			72	
$(\Delta 1)$ giorni intercorrenti tra la data di presentazione della domanda e la data della prima richiesta di integrazione documentale trasmessa all'impresa richiedente									
$(\Delta 2)$ giorni intercorrenti tra la data di completamento della domanda (da parte dell'impresa) e la data del provvedimento di concessione									
$(\Delta 3)$ giorni intercorrenti tra la data del provvedimento di concessione e la data di erogazione del finanziamento all'impresa									

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. del 04.06.2020)

### 1.3. I finanziamenti concessi ed i costi sostenuti

Dalla lettura della tabella sotto riportata, i dati confermano l'assoluta esiguità del numero di erogazioni di finanziamenti agevolati a valere sulle risorse del Fondo intervenute fino al maggio 2020, dei quali, come già si è avuto modo di constatare dalla disamina della gestione della contabilità speciale 1201 (v. *supra* Cap. III par. 2), otto provvedimenti sono intervenuti fra la fine del 2019 (in data 10 ottobre e 23 dicembre) ed i primi mesi dell'anno 2020 (in data rispettivamente 27 e 28 gennaio, 3 febbraio, 19 marzo, 15 e 28 maggio 2020), che portano il numero complessivo delle concessioni a 16, totalizzate in tre anni di effettivo funzionamento del Fondo (avviato a marzo 2017).

**Tabella n. 20 - Pagamenti intervenuti sulla contabilità speciale 1201 anni 2017-2020**

ANNO 2017		ANNO 2018		ANNO 2019		ANNO 2020	
Numero titolo	Importo c/comp.	Numero titolo	Importo c/comp.	Numero titolo	Importo c/comp.	Numero titolo	Importo c/comp.
1184	88.205,00	1432	111.371,00	150211	88.998,00	150016	499.998,00
1185	114.320,51	1579*	164.190,70	150738	299.998,00	150021	326.757,92
1240	139.998,00	1580*	36.121,95	150772*	206.965,88	150023	299.998,00
1243*	112.515,44	1640	91.998,00	150773	45.532,49	150041	499.998,00
1449	58.898,56			150778	63.998,00	150276	425.379,00
						150277	42.776,40
						150295	162.296,00
						<b>150366</b>	<b>149.617,86</b>
						<b>150394*</b>	<b>35.608,37</b>
						150442	499.998,00
<b>TOTALI</b>	<b>513.937,51</b>		<b>403.681,65</b>		<b>705.492,37</b>		<b>2.942.427,55</b>

Fonte: dati forniti dal Mise (note del 29 ottobre 2019, del 04.06.2020 e del 12 ottobre 2020 [con \* sono individuate le voci di pagamento dirette a istituzioni Agenzia delle entrate, Tesoro e Invitalia che non sono incluse nei totali].

Complessivamente sono stati erogati a valere sulle risorse del Fondo, alla luce degli ultimi aggiornamenti forniti in sede di controdeduzioni finali, 4.565.539,08 euro, dei quali ben 2.942.427,55 euro nei mesi da gennaio a settembre del corrente anno 2020, a fronte dei 30 mln che erano stati originariamente stanziati nelle leggi di bilancio 2016, 2017 e 2018. Pertanto, considerate le spese complessive affrontate nel corso del periodo considerato, comprensive di quelle destinate ad Invitalia ed all’Agenzia delle entrate pari ad euro 555.402,34 euro resterebbero poco meno di 25 mln di euro presenti sulla contabilità speciale da utilizzare per la gestione del Fondo.

I dati esposti acquistano maggior significato alla luce dei costi sostenuti per gli esercizi 2017 e 2018) per la Convenzione con Invitalia pari a 371.156,68 euro.

Da quanto sopra ne deriva che il costo della singola istanza istruita nel corso del primo biennio rendicontato e saldato risultava pari a 8.837,06 euro, mentre corrispondeva a 46.394,6 euro il costo medio per pratica pervenuta alla concessione del relativo finanziamento.

Per completezza espositiva devono essere presi in considerazione anche i costi rendicontati per l’esercizio 2019 (pari a 35.608,37 euro) dall’Agenzia, pagati dall’Amministrazione in data 5 agosto 2020 che portano le spese di Convenzione fino ad ora sostenute a 406.765,05 euro.

Alla luce dei dati aggiornati sia con riferimento ai costi rendicontati che in ordine alle

istanze pervenute a sistema ammontanti all'ottobre 2020 a 94 delle quali solo 21 sono approdate all'emanazione del provvedimento di concessione/erogazione, emerge che il costo per istanza pervenuta a sistema è stata pari in media a 4.327,28 euro, decisamente più basso rispetto a quello calcolato con riferimento alle prime due annualità, giacché le istanze pervenute a sistema risultano incrementate, così come il costo per provvedimento di concessione adottato risulta ora pari in media a euro 19.369,76.

L'elevato valore dei costi per pratica risulta addebitabile, in primo luogo, agli oneri sostenuti per le risorse umane.

#### 1.4. Le risorse umane impiegate

Le risorse umane impiegate da Invitalia nel corso del triennio rendicontato sono esposte nella tabella di seguito riportata sulla base dell'unità di misura utilizzata dalla Convenzione (gg/u).

**Tabella n. 21 - Risorse umane impiegate anni 2017-2019**

QUALIFICA	ATTIVITÀ SVOLTA	2017		2018		2019	
		N.	TOT GG	N.	TOT GG	N.	TOT GG
Quadro	Progettazione attuativa strumenti agevolati	1	35,68	1	27,73	1	5,75
Quadro	Programmazione management	1	9,30	1	13,15		0
Quadro	Attuazione misura			1	44,93	1	2,97
Impiegato	Attuazione misura	4	224,19	3	74,17	2	92,14
Impiegato	Promozione misura	1	26,62	0	0	0	0
Impiegato	Progettazione attuativa strumenti agevolati	2	107,02	2	110,14	0	0
Impiegato	Pianificazione e controllo di gestione	1	47,29	2	79,2	2	10,08
Impiegato	Sviluppo sistemi e piattaforme di gest.	1	39,14	0	0	0	0
<b>TOTALI</b>		<b>11</b>	<b>489,24</b>	<b>10</b>	<b>348,91</b>	<b>6</b>	<b>110,94</b>

Fonte: Corte dei conti su relazioni tecnico-amministrativa anni 2017-2019

Dalla lettura della tabella è possibile ricavare che sono stati in tutto tre i quadri utilizzati nel periodo considerato in modo diverso nelle tre annualità ed, in particolare, sono stati 2 sia nel 2017 che nel 2019, mentre nel 2018 sono stati tre. Gli impiegati (di livello dal 5<sup>^</sup> al 2<sup>^</sup>) totali sono stati 9 nel 2017 e solo 4 nel 2019. Appare importante evidenziare che nel 2017 risulta impiegata una sola unità di personale, nessuna nel 2018 e nel 2019 per l'attività di promozione del Fondo che, dalla lettura delle relazioni tecnico-amministrative, risulterebbe essere stata rendicontata almeno per due dei tre esercizi osservati. Considerato che tale attività riveste un ruolo centrale nella gestione dei Fondi e in particolare per questo Fondo, proprio in considerazione delle difficoltà dimostrate per la sua entrata a regime, non

appare idonea l'attività a tal fine svolta dall'Agenzia e rendicontata.

**Tabella n. 22 - Risorse umane impegnate nelle attività convenzionate anno 2017**

Macrofasi convenzione	Attività svolte	Risorse umane	gg
1.1. accreditamento imprese richiedenti	Progettazione attuativa	1 quadro	142,70
1.2. supporto istruttoria		2 impiegati	
1.3. supporto DGIAI concessioni, erogaz e rientri	Attuazione misura	4 impiegati	224,19
1.4. sistema informatico pianificazione e controllo gestione	Sviluppo sistema informatico	1 impiegato	39,14
	Programmazione management	1 quadro	
		1 impiegato	59,59
1.5.sito internet Mise e promozione	Promozione misura	1 impiegato	26,62
TOTALI		2 quadri	
		9 impiegati	<b>489,24</b>

Fonte: Corte dei conti su relazioni tecnico-amministrative anni 2017-2019

La rendicontazione fornita nelle relazioni tecnico-amministrative predisposte da Invitalia consente, come riportato nelle tabelle esposte (numeri 21,22,23), di conoscere le risorse anche in termini di qualifiche professionali utilizzate nelle diverse attività operative dedotte in Convenzione.

Nonostante l'apparente semplicità del dettaglio informativo fornito, non risulta affatto facile trovare diretta connessione fra la modalità espositiva utilizzata in fase di pianificazione (vedi piano delle attività approvato in uno con la Convenzione del 20 giugno 2017) e quella di cui Invitalia si è avvalsa nella rendicontazione per esporre l'utilizzo delle risorse nelle diverse linee di attività svolte.

Inoltre, da una prima analisi dei dati emerge immediatamente che l'ammontare delle giornate/uomo pianificato in Convenzione pari a 1.117 non appare adeguato rispetto al valore complessivo di quelle effettivamente impiegate e rendicontate fino al dicembre 2019 pari a 949. Se ne deduce che per le restanti annualità 2020-2022 della Convenzione residuano 168 gg/u, che non appaiono sufficienti a coprire le esigenze di gestione del Fondo.

Da queste premesse derivano almeno due osservazioni. Innanzitutto, deve evidenziarsi che la mancata coincidenza fra quanto preventivato in Convenzione e quanto rendicontato in sede di relazione tecnico amministrativa è da collegarsi ad una non corretta programmazione delle gg/u necessarie. Invero, il numero di gg/u impiegate nell'annualità 2017 è stato molto elevato e si è andato riducendo negli anni successivi (è passato dai 489 gg/u del 2017 ai 110 gg/u del 2019), circostanza che, se da un lato, appare fisiologica alle necessità implementative della struttura organizzativa del Fondo, più sentite nel primo anno di funzionamento rispetto agli anni successivi, dall'altro lato fa registrare un rapporto inversamente proporzionale fra le risorse impiegate e il numero dei finanziamenti erogati, che è andato incrementandosi. Inoltre, giacché le gg/u residuali rispetto all'ammontare

totale, pari a 168, non appaiono sufficienti a supportare l'impegno derivante dall'attuazione della Convenzione per le restanti tre annualità (2020-2022), anche solamente con riferimento alla linea principale di attività, consistente nell'Attuazione della misura" (per la quale sono state fino al 2019 adoperate 438 gg/u), si paventa che i costi della Convenzione, che sono composti principalmente dalla voce "personale", possano in un futuro non troppo lontano aumentare rispetto a quelli preventivati, al fine di consentire il proseguimento delle attività di gestione.

**Tabella n. 23 - Risorse umane impegnate nelle attività convenzionate anno 2018**

Macrofasi convenzione	Attività svolte	Risorse umane	gg
1.1. accreditamento imprese richiedenti 1.2. supporto istruttoria 1.5. sito internet Mise e promozione	Progettazione attuativa	1 quadro 2 impiegati	137,46
1.3. supporto DGIAl concessioni, erogaz e rientri	Attuazione misura	1 quadro 3 impiegati	119,1
1.4. sistema informatico pianificazione e controllo gestione	Program management pianificazione e controlli	1 quadro 2 impiegati	92,35
TOTALI		3 quadri 7 impiegati	348,91

Fonte: Corte dei conti su relazioni tecnico-amministrative anni 2017-2019

**Tabella n. 24 - Risorse umane impegnate nelle attività convenzionate anno 2019**

Macrofasi convenzione	Attività svolte	Risorse umane	gg
1.1. accreditamento imprese richiedenti 1.2. supporto istruttoria 1.5. sito internet Mise e promozione	Progettazione attuativa	1 quadro	5,75
1.3. supporto DGIAl concessioni, erogaz e rientri	Attuazione misura	1 quadro 2 impiegati	95,11
1.4. sistema informatico pianificazione e controllo gestione	Program management pianificazione e controlli	2 impiegati	10,08
TOTALI		2 quadri 4 impiegati	110,94

Fonte: Corte dei conti su relazioni tecnico-amministrative anni 2017-2019

Inoltre, appare evidente come nel 2019 le gg/u complessive ammontanti a 111 dimostrino una limitata attuazione del Piano delle attività dedotte in Convenzione, che, per quanto riguarda l'implementazione del sito internet, piuttosto che la pianificazione ed il controllo di gestione, non sembrano essere state sufficientemente realizzate, in vista presumibilmente della riduzione drastica dei costi di una "linea di produzione" che l'Agenzia evidentemente riteneva in fase regressiva, anche in considerazione del mancato rifinanziamento per le annualità 2019 e 2020.

Tale ultima considerazione non trova riscontro nell'attuale situazione di ripresa della funzionalità del Fondo, soprattutto, non tiene doverosamente conto delle attività connesse al recupero dei finanziamenti erogati, che si sviluppa in modo prospettico negli anni a venire e che costituisce una delle attività centrali nel supporto tecnico-amministrativo fornito da Invitalia al Ministero.

Infine, deve osservarsi che dai prospetti forniti in sede di rendicontazione per il raffronto fra attività svolte e risorse umane impiegate emerge una significativa riduzione delle prime, in termini di gg/u, tale da mettere lecitamente in dubbio la possibilità di annoverarle nell'ambito dell'attività svolta riferita in sede di relazione tecnico-amministrativa (sul punto vedi *infra* par. 4.2).

### **1.5. La piattaforma web**

La piattaforma web predisposta per la ricezione delle istanze e gestita da Invitalia raccoglie informazioni in parte autocertificate dal firmatario dell'istanza ed in parte accertate telematicamente in tempo reale attraverso il collegamento con il Registro delle imprese. Per la gestione della misura Invitalia si avvale di ulteriori piattaforme ed, in particolare, del sistema di gestione degli archivi digitali (Gedoc), di un sistema di gestione delle comunicazioni con i beneficiari (Portale Attuazione DGIAI) e di un sistema più articolato utilizzato per la gestione delle istanze che impegnano un valore maggiore di risorse.

L'attività di supporto resa da Invitalia comprende anche una parte di assistenza che avviene tramite e-mail. A tale supporto si aggiunge l'assistenza telefonica (fornita dal lunedì al venerdì nelle fasce orarie 9,00-17,00). Per questo servizio l'amministrazione ha dichiarato livelli di prestazioni pari all'80 per cento delle chiamate ricevute e tempi di risposta alle richieste telematiche non superiori alle 8 ore dall'avvenuta ricezione, oltre che il tracciamento delle singole richieste di informazioni su apposita reportistica.

## **2. Le attività di verifica ed il controllo dei requisiti richiesti**

Le attività di verifica attengono principalmente alla fase istruttoria e sono seguite presso Invitalia da un Gruppo di lavoro che per ciascuna istanza, come accennato sopra, deve predisporre un'apposita relazione istruttoria, che riepiloga, innanzitutto, i dati relativi all'impresa richiedente, fra cui rivestono particolare importanza i valori del bilancio societario riportati nel modulo di richiesta riguardanti gli ultimi due esercizi approvati e depositati, ovvero le ultime due dichiarazioni dei redditi nel caso in cui il richiedente sia un libero professionista o un'impresa non tenuta alla predisposizione del bilancio. Fra gli altri documenti richiesti in fase di istruttoria è ricompreso il prospetto dei debiti a medio e lungo termine in essere verso i soggetti finanziatori riportante le singole rate per capitale e interessi e le rispettive scadenze.

**Tabella n. 25- Articolazione in sezioni della relazione istruttoria**

1	ANAGRAFICA E RIEPILOGO
2	RIEPILOGO CONTROLLI ISTRUTTORI
3	DOMANDA E ALLEGATI
4	VERIFICA DICHIARAZIONE IN MERITO AL PROCEDIMENTO PENALE E AI MANCATI PAGAMENTI
5	REQUISITI DI AMMISSIBILITÀ
6	VALORI DI BILANCIO
7	FINANZIAMENTO CONCEDIBILE
8	CALCOLO ESL E CLASSI DI MERITO
9	AMMORTAMENTO
10	INDICI DI BILANCIO
11	CONTROLLI AMMINISTRATIVI
12	PROPOSTA

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise – (prot. Cdc n. 2704 del 29.10.2019)

Per la predisposizione dell'anzidetta relazione devono essere eseguiti una serie di controlli attuabili attraverso l'interlocuzione con i soggetti istituzionali competenti per materia, come di seguito ricapitolato.

**Tabella n. 26- Soggetti istituzionali coinvolti nei controlli sul possesso dei requisiti**

a	Registro delle imprese	1. riscontro dei dati legali e amministrativi dell'impresa richiedente, mediante consultazione ed estrazione delle visure storiche.
		2. riscontro del requisito di pmi ai sensi del Reg. (UE) 651/2014, attraverso la determinazione del perimetro dell'impresa richiedente, individuando le eventuali imprese associate e collegate come richiesto dal d.m. 18 aprile 2005.
		3. riscontro dei valori economici e finanziari, mediante consultazione ed estrazione dei bilanci depositati, al fine di verificare il soddisfacimento dei requisiti della patrimonializzazione e della capacità di rimborso (di cui si dirà ai successivi punti 6 e 8) e la sussistenza di una situazione di potenziale crisi di liquidità a causa di mancati pagamenti da parte dei debitori.
b	Uffici giudiziari	Competenti in merito alle dichiarazioni rese dal richiedente sul procedimento penale
c	Sito internet dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)	Indirizzo <a href="https://www.agcm.it/competenze/rating-di-legalita/rating-elenco-imprese">https://www.agcm.it/competenze/rating-di-legalita/rating-elenco-imprese</a> per la consultazione dell'elenco aggiornato delle imprese con rating di legalità, per l'eventuale accesso alla riserva del 10% dei fondi disponibili, di cui all'articolo 10 co. 2 del decreto 17/10/2016. Delle nove imprese che al 23 ottobre 2019 hanno ricevuto il provvedimento di concessione ed erogazione del finanziamento agevolato nessuna risulta in possesso del rating di legalità.
d	Portale dell'I.N.P.S. o dell'I.N.A.I.L. per l'accesso al servizio "DURC ON LINE" per la verifica del documento unico di	In caso di irregolarità contributiva, ai sensi dell'articolo 31, commi 3 e 8 bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98, il Ministero provvede, tramite intervento sostitutivo, a trattenere dall'eventuale finanziamento agevolato l'importo dei versamenti irregolari, evidenziati nel DURC; le somme sono versate direttamente agli enti previdenziali e assicurativi

	<b>regolarità contributiva (DURC)</b>	nei confronti dei quali è stata accertata l'inadempienza. Per le nove imprese che al 23 ottobre 2019 hanno ricevuto provvedimento di concessione ed erogazione del finanziamento agevolato il DURC è risultato regolare alla data di concessione.
<b>e</b>	<b>Per i finanziamenti agevolati di valore complessivo superiore a euro 150.000,00, la Banca Dati Nazionale Unica della documentazione Antimafia (BDNA)</b>	Accessibile all'indirizzo <a href="https://bdna.interno.gov.it">https://bdna.interno.gov.it</a> per il rilascio dell'informativa antimafia ai sensi dell'articolo 92, comma 1 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 e successive modifiche e integrazioni. Non si procede con la suddetta consultazione, qualora si accerti che il richiedente sia presente nell'elenco denominato "White List" della Prefettura del luogo in cui il soggetto ha sede legale, in quanto tale iscrizione, ai sensi di quanto previsto all'articolo 1, commi dal 52 al 57, della legge 6 novembre 2012 n. 190, risulta essere equipollente al rilascio della Comunicazione antimafia liberatoria. Due imprese su 9 hanno ottenuto al 23 ottobre 2019 un finanziamento agevolato di valore complessivo superiore a euro 150.000,00. Per esse si è proceduto ad effettuare le verifiche per il rilascio dell'informativa antimafia.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise – (prot. Cdc n. 2704 del 29.10.2019)

### 3. La valutazione dell'effettiva capacità del soggetto beneficiario di rimborsare il finanziamento

Un approfondimento a parte merita la questione relativa alla valutazione dell'effettiva capacità del soggetto beneficiario di restituire il finanziamento secondo i termini indicati nel prospetto di ammortamento approvato in uno con il provvedimento di concessione.

L'anzidetta valutazione viene effettuata da Invitalia e rientra, infatti, nella relazione istruttoria che deve essere compilata per ciascuna istanza e conservata nel fascicolo.

**Tabella n. 27 - Valutazione dell'effettiva capacità del soggetto beneficiario di rimborsare il finanziamento**

I^ schema	
+	Ammontare del risultato di esercizio
+	Ammontare degli ammortamenti
+	Ammontare degli accantonamenti per rischi, degli altri accantonamenti, degli oneri straordinari, dei proventi straordinari e delle prestazioni agli organi sociali
=	<b>Flusso di cassa (FC)</b>
II^ schema	
Dati inerenti agli altri finanziamenti - esigibili oltre l'esercizio successivo - già erogati al soggetto richiedente da parte di soggetti finanziatori sia nell'esercizio in corso che negli esercizi precedenti e in essere alla data di presentazione della domanda. Per ciascuno di detti finanziamenti, vengono specificati la data di scadenza, la descrizione, il totale dell'impegno annuo (somma delle rate del debito dovute nell'esercizio) e il totale del debito.	
III^ schema	
Somma dell'ammontare dell'impegno annuo verso soggetti finanziatori terzi e l'ammontare dell'impegno annuo derivante dalle rate del finanziamento agevolato richiesto ( <b>IMP</b> ).	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise – (prot. Cdc n. 2704 del 29.10.2019)

La valutazione è positiva qualora il flusso di cassa risulti, dai valori sopra riportati, superiore all'ammontare dell'impegno annuo verso soggetti terzi sommato all'impegno annuo derivante dalle rate di ammortamento per il finanziamento agevolato di cui trattasi. Mentre il *cash flow* viene valutato insufficiente nel caso in cui l'esposizione debitoria per rientri da precedenti finanziamenti ottenuti dall'azienda beneficiaria risulti superiore alla capacità di cassa della stessa. In tale ipotesi si procede – qualora ci sia capienza – a ridurre l'importo del finanziamento agevolato nella misura necessaria a reintegrare la suddetta capacità di rimborso ovvero all'invio dei motivi ostativi.

**Grafico n. 4 - Valutazione dell'effettiva capacità del soggetto beneficiario di rimborsare il finanziamento**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. 2704 del 29.10.2019)

Alle verifiche sopra riportate devono aggiungersi quelle effettuate per il controllo dei massimali in termini di equivalente sovvenzione lordo (ESL) inserite, nella compilazione delle sezioni della relazione istruttoria a tal uopo predisposte su ammortamento ed indici di bilancio.

La base di calcolo è rappresentata dal tasso pubblicato dalla Commissione europea al quale viene applicata una maggiorazione in termini di punti base, a seconda del punteggio raggiunto dal soggetto richiedente, conformemente alla comunicazione n. 14/08, determinato nel modo riportato nella seguente tabella.

**Tabella n. -28 Controllo dei massimali in termini di ESL previsti dai regolamenti *de minimis***

Determinazione del punteggio del soggetto richiedente ai fini della quantificazione della maggiorazione da applicare al tasso base	
	Indici di bilancio per la determinazione del punteggio:
<b>a</b>	“redditività dell'attivo ROI”: rapporto del reddito operativo netto sul totale attivo;
<b>b</b>	“copertura finanziaria immobilizzazioni”: somma tra patrimonio netto e passività a medio e lungo termine rapportata al valore delle immobilizzazioni;
<b>c</b>	“indipendenza finanziaria”: rapporto del patrimonio netto sul totale dell'attivo;
<b>d</b>	“costo indebitamento”: rapporto degli oneri finanziari su ricavi;
<b>e</b>	“incidenza gestione caratteristica su fatturato”: rapporto del margine operativo lordo su ricavi.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. 2704 del 29.10.2019)

La somma dei punti base, come sopra individuati, con il tasso di base costituisce il tasso al quale sarebbe concesso il finanziamento in condizioni di mercato. La differenza fra la quota capitale del finanziamento a tasso agevolato e quella del finanziamento al tasso di riferimento viene attualizzata con un criterio apposito e l'importo così ottenuto costituisce l'ammontare dell'equivalente sovvenzione lordo (*EsI*) del finanziamento agevolato concedibile. Ai fini del controllo dei massimali sono effettuate tre diverse tipologie di visure come di seguito esposto.

**Tabella 29 Controllo dei massimali in termini di ESL: tipologie di visure tramite accesso al Registro nazionale aiuti**

Tipologie di visure tramite accesso al Registro Nazionale Aiuti:	
<b>a</b>	<b>visura aiuti de minimis:</b> con la quale vengono individuati tutti gli aiuti in regime <i>de minimis</i> già concessi al soggetto richiedente;
<b>b</b>	<b>visura aiuti:</b> con la quale vengono individuati tutti gli aiuti, sia in regime <i>de minimis</i> che non, già concessi al soggetto richiedente;
<b>c</b>	<b>visura Deggendorf:</b> con la quale vengono individuati i soggetti tenuti alla restituzione degli aiuti illegali oggetto di una decisione di recupero della Commissione europea.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. 2704 del 29.10.2019)

In questo modo è possibile verificare come possa essere concesso il finanziamento agevolato, qualora la somma delle agevolazioni in *de minimis* già concesse e dell'importo dell'*EsI* relativo al finanziamento *in fieri* non superi il massimale previsto dal Regolamento *de minimis* riguardante l'azienda interessata<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Reg. Ue n. 1407/2013 regolamento *de minimis*; Reg. Ue n. 1408/2013 *de minimis* agricoltura; Reg. Ue n. 717/2014 *de minimis* pesca

Nel caso in cui si verifichi il superamento dei limiti di EsL su tre esercizi consecutivi, l'impresa richiedente ha, comunque, la facoltà di optare o per la riduzione dell'ammontare del finanziamento agevolato, ovvero per la riduzione della durata dello stesso attraverso apposita richiesta da formulare entro 10 giorni dall'avvenuta comunicazione.

#### **4. Il monitoraggio dei risultati**

In ordine al monitoraggio dei risultati conseguiti nella gestione del Fondo in esame occorre evidenziare, in primo luogo, che le imprese beneficiarie devono impegnarsi a fornire al Ministero tutte le informazioni necessarie per consentire la ricostruzione delle ricadute sul tessuto produttivo nazionale prodotte dalla suddetta gestione, anche in termini statistici.

Inoltre, deve precisarsi che, per quanto riguarda più strettamente il monitoraggio delle attività di gestione del Fondo, poste in essere da Invitalia in attuazione della Convenzione stipulata con il Ministero dello sviluppo economico sono previsti dagli articoli 3, co. 8 e 6, co.1, due distinti momenti valutativi delle attività svolte da Invitalia, che, peraltro, come noto, è una società *in house* del Ministero ed, in quanto tale, deve essere sottoposta, altresì, al controllo analogo.

In particolare, la prima delle due citate disposizioni prevede che, a decorrere da dicembre 2017, Invitalia sia tenuta a trasmettere una relazione semestrale sull'attività svolta formulata sulla base di uno schema condiviso con la competente Direzione generale. La seconda disposizione prevede che il pagamento dei costi sostenuti dall'Agenzia da parte del Ministero sia subordinato alla presentazione allo stesso, con cadenza annuale di una rendicontazione, da prodursi entro 120 giorni dalla fine dell'anno, sulla base dello schema approvato in uno con la Convenzione, di cui fa parte integrante.

La rendicontazione deve riguardare il costo complessivo che ricomprende le voci relative alla struttura operativa ed alle spese generali. Sulla base del principio del costo effettivo sostenuto, la rendicontazione deve certificare per la struttura i costi aziendali relativi al personale<sup>39</sup>, alle trasferte ed all'acquisizione di beni e servizi<sup>40</sup>. Per quanto

---

<sup>39</sup> Per il personale dipendente assunto a tempo indeterminato la rendicontazione deve contenere l'elenco nominativo, la qualifica posseduta da ciascuno, il costo sostenuto, le ore lavorate per la specifica commessa. Per ciascun dipendente il costo complessivo è su base mensile e deve contenere tanto gli oneri diretti che quelli indiretti. Si considera ammissibile alla rendicontazione solo il costo sostenuto per attività effettivamente inerenti alla commessa e da calcolarsi in base alla formula  $Rml + Dif + Os/h$  lavorative; dove Rml sta per retribuzione mensile lorda, Dif sta per retribuzione differita e Os sta per oneri previdenziali ed assistenziali. H lavorative sta per ore ordinarie previste dal contratto+ assenze c/Inps + assenze c/Azienda. Il costo rendicontabile deve essere calcolato sulla base della seguente formula:

riguarda le spese generali esse devono ricomprendere i costi di struttura non direttamente imputabili al progetto, ma, per loro natura, funzionali alla realizzazione delle attività di gestione, per una quota non superiore al 20 per cento del totale.

Premesso quanto sopra, deve osservarsi che per quanto riguarda il monitoraggio delle attività svolte da Invitalia le uniche relazioni prodotte e trasmesse al Ministero sono quelle per l'annuale rendicontazione delle spese sostenute. Tale circostanza è stata motivata dall'Amministrazione sulla base di quanto riportato nelle premesse delle stesse relazioni, ove si legge che ".....la Convenzione MISE-INVITALIA del 30 giugno 2017, all'art. 3, co. 8, prevede che "a decorrere dal 31 dicembre 2017, Invitalia trasmette alla DGIAI una relazione semestrale sull'attività svolta, redatta sulla base di uno schema condiviso con la DGIAI". Per tale adempimento il predetto atto convenzionale stabilisce pressoché la medesima tempistica prevista per la trasmissione alla Direzione della rendicontazione annuale delle spese e delle attività svolte dall'Agenzia (da effettuarsi entro 120 giorni dalla scadenza del periodo oggetto di rendicontazione). Pertanto, di comune accordo con il Committente, si è ritenuto opportuno includere nella relazione tecnico-amministrativa anche i dati relativi allo stato di avanzamento lavori della commessa, in genere riportati nelle "relazioni semestrali" previste dall'atto convenzionale"<sup>41</sup>.

Non risultano essere state trasmesse relazioni semestrali per nessuna delle annualità di funzionamento del Fondo, in quanto, come precisato dall'Amministrazione in sede istruttoria "non è prevista la loro trasmissione, essendo le stesse incluse nelle relazioni tecnico-amministrative (rendiconti) relative agli anni 2017-2019 trasmesse in copia".

In realtà, la previsione di una relazione semestrale sull'attività svolta esiste e come ammesso dalla stessa Amministrazione è contenuta nel testo dell'art.3, co. 8 della vigente Convenzione, che non risulta essere stato modificato con appositi atti aggiuntivi o integrativi, che abbiano formalmente manifestato una volontà delle parti contraenti in tal senso diretta.

---

Rml+differite+polizze+ferie spettanti+casse di prev.+premi di produzione+oneri+TFR+Irap-valore ferie e assenze c/dip

-----  
Ore ordinarie+ assenze c/Inps+ assenze c/azienda

<sup>40</sup> Per acquisizione di beni e servizi si intende l'acquisizione di servizi specifici e consulenze specialistiche, le azioni di comunicazione e promozione, la costruzione di programmi SW, noleggio di attrezzature specialistiche e altre spese funzionali alla realizzazione delle attività della convenzione.

<sup>41</sup> Inoltre, si sottolinea che nelle stesse note di trasmissione l'Agenzia richiama espressamente l'art.6 della Convenzione al quale viene dato adempimento.

Tenendo a mente quanto detto fino ad ora in ordine allo scarso funzionamento del Fondo, soprattutto nelle annualità 2017 e 2018, si palesa la necessità di una verifica costante da parte del Mise delle attività poste in essere per l'attuazione della Convenzione, che peraltro, diversamente da altre convenzioni stipulate con l'Agenzia per analoghe gestioni, non prevede sanzioni, né l'applicazione di penali nel caso di inadempienza o di mancato conseguimento degli obiettivi programmati. Proprio la continuità del controllo, la sua tempestività ed un maggiore grado di approfondimento avrebbero potuto, presumibilmente, scongiurare gli andamenti gestionali non certo soddisfacenti registratisi negli esercizi osservati.

L'approccio valutativo da parte del Ministero non può fermarsi ad aspetti eminentemente, se non esclusivamente, di tipo finanziario-contabile. Molto importante è la conoscenza delle attività svolte per la gestione del Fondo, come pure delle difficoltà operative incontrate nel corso della stessa e soprattutto della ricaduta delle misure e quindi della loro stessa efficacia.

Allo stato attuale non risultano approfondite da parte dell'Amministrazione, attraverso adeguati studi, non solo la fattibilità ma anche l'efficacia del Fondo, che in ogni caso è considerato una misura importante per le p.m.i., giacché non è stato abrogato dal decreto Crescita. In tale sede, infatti, a fronte della puntuale ricognizione della situazione della sua gestione<sup>42</sup>, contenuta nella relazione tecnica di accompagnamento al ddl, il legislatore non ha disposto il rifinanziamento del Fondo ma lo ha modificato in modo importante.

Nella Convenzione non sono contenute specifiche previsioni riguardo al monitoraggio dei risultati ottenuti dai finanziamenti erogati alle imprese beneficiarie, anche se all'art. 2 (oggetto della convenzione) risulta fra le attività elencate anche il monitoraggio attuativo oltre che finanziario della misura.

Sul punto, si deve rammentare che, diversamente da quanto accade per il Fondo in esame, la regolamentazione del Fondo crescita sostenibile prevede piste di monitoraggio per i singoli interventi finanziati, da realizzare tramite una piattaforma condivisa fra la Direzione generale competente del Mise ed il soggetto gestore della misura ed estrinsecantesi in relazioni semestrali. Si ritiene, pertanto, di voler sottoporre alla riflessione

---

<sup>42</sup> Dalla lettura della relazione tecnica di accompagnamento al ddl Crescita emerge che al 31.05.2019 erano pari a 806.318,51 euro i finanziamenti concessi a valere sulle risorse del Fondo, che sono diventati 1,2 mln al 29 ottobre dello stesso anno con un incremento di circa 400 mila euro in 5 mesi (molto di più di quanto avvenuto nei 24 mesi precedenti).

dell'amministrazione, soprattutto alla luce della ripresa registrata da ultimo nel funzionamento del Fondo, la possibilità di avvalersi della stessa piattaforma, già condivisa con Invitalia, anche se attraverso metodologie diverse, in quanto nel caso del Fondo vittime mancati pagamenti non possono essere utilizzate piste di monitoraggio analoghe a quelle relative ai progetti finanziati con il Fondo crescita sostenibile.

#### **4.1. La rendicontazione delle attività svolte da Invitalia**

Ai fini della ricostruzione della gestione del Fondo per le annualità in cui esso ha funzionato, le notizie principali sono state fornite dall'Agenzia al Ministero in sede di relazioni tecnico amministrative predisposte per le annualità 2017 - 2019 e sono state in fase istruttoria ricostruite per singole annualità come di seguito riportato.

<b>Relazione 2017</b>
-----------------------

Dalla lettura della prima relazione, che è stata presentata da Invitalia in data 18 luglio 2018 e dunque con ritardo di tre mesi circa rispetto al termine previsto dall'art. 6 della Convenzione (120 giorni dalla fine dell'esercizio) per la rendicontazione, emerge come, a fronte delle 30 istanze pervenute dall'avvio del funzionamento del Fondo (3 marzo 2017), per un ammontare complessivo di 6.419.020,00 euro, solo 12, a quella data, risultavano essere state istruite. Per l'esattezza, 6 con esito positivo (di cui 4 pervenute all'erogazione del finanziamento per complessivi euro 513.945,51) e 6 con esito negativo, rigettate a causa principalmente della carenza dei requisiti di accesso e per la mancanza delle condizioni economico patrimoniali richieste ai beneficiari dei finanziamenti.

**Tabella n. 30- Attività rendicontate da Invitalia anno 2017**

<b>Deliverable macrofase: 1.1, 1.2, 1.3:</b>	
Imprese richiedenti accreditate sulla piattaforma ICT	30
<b>N. domande pervenute</b>	<b>30</b>
<b>TOTALE FINANZIAMENTI RICHIESTI</b>	<b>€ 6.419.020,00</b>
N. istruttorie concessione/erogazione CHIUSE POSITIVE	6
N. istruttorie concessione/erogazione CHIUSE NEGATIVE	6
N. istruttorie concessione/erogazione IN LAVORAZIONE	18
<b>N. totale istruttorie CHIUSE + IN LAVORAZIONE</b>	<b>30</b>
N. comunicazioni dei motivi ostativi inviate	14
N. decreti di concessione ed erogazione INVIATI	4
<b>TOTALE FINANZIAMENTI CONCESSI</b>	<b>€ 513.945,51</b>
<b>TOTALE FINANZIAMENTI EROGATI</b>	<b>€ 513.945,51</b>

Fonte: dati Invitalia

Per quanto concerne l'attività di comunicazione e promozione l'Agenzia, nella stessa sede, ha riferito di aver provveduto all'implementazione dell'apposita sezione all'interno del sito web del Mise e di aver diramato comunicati alle associazioni di categoria, organizzando, al contempo, seminari informativi presso gli stakeholder e divulgando materiale informativo (nella relazione si riferisce di 2000 booklets *stampati*).

Sul piano organizzativo procedurale, l'Agenzia ha comunicato di aver svolto attività connesse alla progettazione dell'impianto normativo-procedurale, nonché alla predisposizione della strumentazione tecnico-operativa, precisando che si tratterebbe di compiti non espressamente previsti dalla convenzione, che invero li enuncia all'art. 2 lett. a) a proposito di organizzazione delle attività di attuazione della misura e definizione della cornice normativa, amministrativo-procedurale e gestionale dell'intervento, compresa la strumentazione tecnico-operativa.

Non sono state rilevate criticità nel corso dell'anno 2017 e non vengono riferite in sede di rendiconto.

In ordine alle spese sostenute i prospetti di seguito riportati le riassumono per macro-aree e partitamente con riferimento specifico ai costi di personale.

**Tabella n. 31 - Costi sostenuti nel corso dell'anno 2017**

Costi sostenuti per impiego personale Invitalia	136.825,58
Costi sostenuti per acquisizione di beni e servizi	2.214,32
Spese generali	27.807,98
<b>TOTALE</b>	<b>166.847,88</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. 1601 del 04.06.2020)

**Tabella n. 32- Costi sostenuti per il personale nel corso dell'anno 2017**

Qualifica	N. dipendenti	Totale ore	Costo risorse	Costo trasferte	Totale costi
Quadro	2	323,86	25.801,81	251,17*	26.052,98
Liv.2	2	552,16	24.692,34		24.692,34
Liv.3	3	1.429,87	53.825,06		53.825,06
Liv.4	3	746,00	19.881,71		19.881,71
Liv.5	2	470,65	12.373,49		12.373,49
TOTALE	11	3.552,54	136.574,41	251,17	136.825,58

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. 1601 del 04. 06. 2020)\* la voce delle trasferte non coincide perfettamente con quella riportata nelle specifiche della tab. 12 della relazione

Per i beni e servizi le spese, ammontanti complessivamente a 2.214 euro, sono state ripartite fra due fornitori E s.r.l. e l'Agencia del Demanio. Le spese generali sono state pari a 27.807,98 euro.

<b>Rendiconto 2018</b>
------------------------

La relazione presentata da Invitalia in data 30 aprile 2019, nel rispetto del termine previsto, riporta un numero complessivo di istanze pervenute pari a 12, per un ammontare complessivo di finanziamenti di 2.061.750,00 euro, delle quali solo 6 a quella data risultavano essere state istruite. Per l'esattezza 2 con esito positivo (entrambe pervenute all'erogazione del finanziamento per un totale di 203.373,00 euro) e 4 con esito negativo, rigettate a causa principalmente della carenza dei requisiti di accesso e mancanza delle condizioni economico patrimoniali richieste.

Tabella n. 33- Attività rendicontate da Invitalia anno 2018

Deliverable macrofase: 1.1, 1.2, 1.3:		
	ANNO 2018	Dalla data di apertura dello sportello 3 aprile 2017 al 31/12/2018
Imprese richiedenti accreditate sulla piattaforma ICT	12	42
<b>N. domande pervenute</b>	<b>12</b>	<b>42</b>
<b>TOTALE FINANZIAMENTI RICHIESTI</b>	<b>€ 2.061.750,00</b>	<b>€ 8.480.771,00</b>
N. istruttorie concessione/erogazione CHIUSE POSITIVE	2	7
N. istruttorie concessione/erogazione CHIUSE NEGATIVE	6	16
N. istruttorie concessione/erogazione IN LAVORAZIONE	8	10
<b>N. totale istruttorie CHIUSE + IN LAVORAZIONE</b>	<b>16</b>	<b>33</b>
N. comunicazioni dei motivi ostativi inviate	2	0
N. decreti di concessione ed erogazione INVIATI	2	7
<b>TOTALE FINANZIAMENTI CONCESSI</b>	<b>€ 203.373,00</b>	<b>€ 717.318,51</b>
<b>TOTALE FINANZIAMENTI EROGATI</b>	<b>€ 203.373,00</b>	<b>€ 717.318,51</b>

Fonte: dati Invitalia

Per quanto concerne l'attività di comunicazione e promozione, l'Agenzia ha riferito di aver provveduto all'implementazione dell'apposita sezione all'interno del sito web del Mise e di aver monitorato il sito web istituzionale per la risposta alle *Faq* (frequently asked questions) Non sono state rilevate criticità nel corso dell'anno 2018 e non vengono riferite in sede di rendiconto. In ordine alle spese sostenute nel corso dell'esercizio i prospetti di seguito riportati le riassumono per macro-aree e partitamente per quanto riguarda la voce costi di personale.

Tabella n. 34- Costi sostenuti nel corso dell'anno 2018

Costi sostenuti per impiego personale Invitalia	106.796,57
Costi sostenuti per acquisizione di beni e servizi	67.728,12
Spese generali	34.904,94
<b>TOTALE</b>	<b>209.429,63</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. 1601 del 04.06.2020)

**Tabella n. 35- Costi sostenuti per il personale nel corso dell'anno 2018**

Qualifica	N. dipendenti	Totale ore	Costo risorse	Costo trasferte	Totale costi
Quadro	3	614,90	44.219,43	-	44.219,43
Liv.2	2	536,97	21.590,98	-	21.590,98
Liv.3	2	792,99	25.052,82	-	25.052,82
Liv.4	3	567,3	15.933,35	-	15.933,35
Liv.5	0	0	0	-	0
TOTALE	10	2.512,16	106.796,57	-	106.796,57

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise - (prot. Cdc n. 1601 del 04.06.2020).

Per i beni e servizi le spese ammontanti complessivamente a 67.728,12 euro sono state ripartite fra i due fornitori dell'anno precedente e cioè una s.r.l. e l'Agenzia del Demanio, ai quali si sono aggiunti due nuovi: un privato e Infocamere. Non è dato conoscere l'oggetto delle prestazioni acquisite e neppure l'utilizzo fattone, in quanto difettano totalmente elementi informativi al riguardo nella relazione, che riferisce in modo generico circa le modalità operative seguite dall'Agenzia. Le spese generali sono state pari a 34.904,94 euro

Deve premettersi che non è affatto intuitivo il collegamento da operare fra i dati rendicontati nelle diverse relazioni presentate da Invitalia allo scopo di tenere monitorato l'andamento delle pratiche chiuse positivamente o con esito negativo, oltre che di quelle pervenute all'erogazione del finanziamento. Ciononostante, può approssimativamente osservarsi che la situazione rappresentata nel luglio 2018 riportava un numero di istanze pervenute nel corso del 2017 pari a 30, delle quali solo 4 esitate in erogazioni, a fronte delle 6 concessioni assentite nell'anno e attestava che 18 erano in lavorazione con 14 comunicazioni di motivi ostativi. Nel successivo report annuale, Invitalia ha comunicato un numero di istanze pervenute minimale, giacché, pur essendo il secondo anno di funzionamento, sono state solamente 12 e si sono andate ad aggiungere alle precedenti 30, delle quali, deve precisarsi, solo 6 istruite con esito positivo e 6 con esito negativo. La situazione rappresentata al 30 aprile 2019 fotografava un numero di istanze in lavorazione pari a 10, comprensive intuibilmente anche di quelle dell'anno precedente, giacché, nel 2018 delle 12 arrivate due erano state respinte e due erano terminate con esito positivo. Il dato come ricostruito sembrerebbe non in linea con le tempistiche previste dalle disposizioni vigenti che impongono un limite massimo di 60 giorni dall'arrivo della domanda completa della relativa documentazione per l'adozione del provvedimento, soprattutto se si considera che le disposizioni in vigore consentono all'amministrazione di adottare provvedimenti di concessione sottoposti a condizione risolutiva nel caso di carenza di documentazione

antimafia (richiesta solo per finanziamenti >150.000,00 euro) e DURC.

## Rendiconto 2019

La relazione predisposta e (presumibilmente) inviata da Invitalia al Ministero riporta un numero complessivo di istanze pervenute pari a 39 (il numero non coincide con quello - 41- comunicato dall'Amministrazione in sede istruttoria aggiornato al 4 giugno 2020), per un ammontare complessivo di finanziamenti di 11.747.362,35 euro, solo 15 operazioni a quella data risultavano essere state istruite. Per l'esattezza 4 con esito positivo (tutte pervenute all'erogazione del finanziamento per un totale di 953.000,00 euro) e 11 con esito negativo, rigettate a causa principalmente della carenza dei requisiti di accesso e mancanza delle condizioni economico patrimoniali richieste.

Nello specchio riepilogativo riportato nella relazione 2019 sono esposti i numeri dell'intera gestione del Fondo dalla sua entrata in funzione (3 aprile 2017). Le domande presentate ammonterebbero in totale a 81 per una somma complessivamente finanziabile di 11.747.362,35 euro a fronte dei 20.228.13,35 di euro richiesti negli anni.

**Tabella n. 36- Attività rendicontate da Invitalia anno 2019**

ANNO 2019	Dalla data di apertura dello sportello 3 aprile 2017 al 31/12/2019	
Imprese richiedenti accreditate sulla piattaforma ICT	39	81
<b>N. domande pervenute</b>	<b>39</b>	<b>81</b>
<b>TOTALE FINANZIAMENTI RICHIESTI</b>	<b>11.747.362,35</b>	<b>20.228.133,35</b>
N. istruttorie concessione/erogazione CHIUSE POSITIVE	4	11
N. istruttorie concessione/erogazione CHIUSE NEGATIVE	11	27
N. istruttorie concessione/erogazione IN LAVORAZIONE	22	32
<b>N. totale istruttorie CHIUSE + IN LAVORAZIONE</b>	<b>37</b>	<b>70</b>
N. comunicazioni dei motivi ostativi inviate	0	0
N. decreti di concessione ed erogazione INVIATI	4	10
<b>TOTALE FINANZIAMENTI CONCESSI</b>	<b>953.000,00</b>	<b>1.670.318,51</b>
<b>TOTALE FINANZIAMENTI EROGATI</b>	<b>953.000,00</b>	<b>1.670.318,51</b>

Fonte: dati Invitalia

Non si riferisce nulla nella relazione in ordine all'attività di comunicazione e promozione svolta nel corso del 2019.

Per quanto concerne le criticità rilevate nel corso dell'anno 2019, l'Agenzia aveva nel corso dell'istruttoria precisato che: *“A seguito del fallimento di un Gruppo societario sono pervenute diverse richieste di finanziamento agevolato da aziende fornitrici dello stesso Gruppo, per un ammontare di circa 16 milioni di euro. La vicenda giudiziaria si è articolata in due procedimenti penali rispettivamente presso le Procure di Milano e di Bologna. Nel primo caso, come comunicato*

dall'ufficio giudiziario, le indagini sono ancora in corso, mentre, nel secondo, i giudici ....hanno emesso sentenza di assoluzione nei confronti degli imputati. Per tali ragioni, l'Amministrazione ha deciso di bloccare momentaneamente l'attività istruttoria, con conseguente ritardo delle fasi di concessione ed erogazione delle agevolazioni in oggetto. Sono al vaglio dell'Amministrazione le determinazioni per il superamento della criticità".

In sede di controdeduzioni finali, come diffusamente esposto nel Cap. V par. 2, l'Amministrazione ha sciolto la riserva, rappresentando che, in seguito alla sentenza (5 febbraio 2020) intervenuta in pendenza dell'anzidetta attività istruttoria, che ha assolto in primo grado con formula piena i rappresentanti legali di una delle due società debentrici, alla luce dell'interlocuzione con l'Ufficio legislativo del Ministero, si è optato per la concessione del finanziamento, in considerazione dell'assenza del passaggio in giudicato prevista dalla vigente normativa quale condizione necessaria per fare luogo alla revoca della concessione.

I prospetti di seguito riportati riassumono le spese sostenute divise per macro-aree e i costi di personale partitamente ricostruiti.

**Tabella n.37 – Costi sostenuti nel corso dell'anno 2019**

Costi sostenuti per impiego personale Invitalia	29.949,19
Rettifica Mbo personale Invitalia	-661,39
Costi sostenuti per acquisizione di beni e servizi	385,84
Costi indiretti	5.934,73
<b>TOTALE</b>	<b>35.608,37</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise – (prot. Cdc n. 1601 del 04.06.2020)

**Tabella n.38 – Costi sostenuti per il personale nel corso dell'anno 2019**

Qualifica	N. dipendenti	Totale ore	Costo risorse	Costo trasferte	Totale costi
Quadro	2	62,78	3.789,93	-	3.789,93
Liv.2	2	363,41	14.836,44	-	14.836,44
Liv.3	1	38,70	1.255,87	-	1.255,87
Liv.4	1	333,88	10.066,95	-	10.066,95
Liv.5	0	0	0	-	0
<b>TOTALE</b>	<b>6</b>	<b>798,77</b>	<b>29.949,19</b>	<b>-</b>	<b>29.949,19</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mise – (prot. Cdc n. 1601 del 04.06.2020)

In ordine alla rettifica operata nel 2019, rispetto al bilancio dell'esercizio precedente l'Agenzia ha riferito nella relazione annuale che: "Alla data della trasmissione della rendicontazione riferita all'annualità 2018, l'Agenzia non aveva ancora erogato gli MBO ai dirigenti e ai Quadri con ruolo direttivo. Per questo motivo il costo del lavoro rendicontato relativo a questi due profili era comprensivo del valore dell'MBO accantonato. Tale valore viene rettificato (nella seguente

*tabella) in relazione all'unica risorsa interessata tra quelle presenti all'interno del rendiconto 2018. Si precisa che per le altre risorse presenti nel rendiconto 2018 non è necessario operare alcuna rettifica, in quanto, al momento della presentazione del rendiconto, era già noto e valutato il mancato raggiungimento degli obiettivi per l'erogazione del premio di produzione e quindi gli importi rendicontati risultavano già al netto del valore del premio di produzione accantonato".*

Per i beni e servizi le spese ammontanti complessivamente a 385,84 euro sono state destinate esclusivamente a Infocamere, ma non è dato conoscere dalla relazione l'oggetto delle prestazioni acquisite e neppure l'utilizzo fattone, in quanto difettano totalmente informazioni al riguardo nella relazione, che riferisce, in modo generico, circa le modalità operative seguite dall'Agenzia. I costi indiretti sostenuti dall'Agenzia nel corso del 2019 ammontano a 5.934,73 euro.

#### **4.2. Le attività di recupero delle somme erogate**

Premesso che, come illustrato ampiamente in precedenza, le aziende che presentino domanda per accedere alle risorse del Fondo, oggetto di analisi, sono valutate anche sotto il profilo della sufficiente capacità di rimborso del finanziamento richiesto, deve evidenziarsi che, alla luce degli elementi raccolti nel corso dell'istruttoria, non risultano essere state ancora avviate le procedure per il rientro dei finanziamenti erogati secondo i piani di ammortamento approvati in uno con i provvedimenti di concessione. Stessa cosa dicasi per i rimborsi da parte dei soggetti beneficiari dei finanziamenti, a seguito dell'eventuale assoluzione dei debitori nei procedimenti penali avviati a loro carico. Come pure non risultano essere stati effettuati recuperi di somme relative a soggetti beneficiari di acconti (50 per cento), che siano risultati dalle successive verifiche carenti dei presupposti per accedere alle provvidenze. Attività tutte quelle elencate rientranti nelle competenze attribuite ad Invitalia dalla vigente Convenzione e non specificamente rendicontate nelle relazioni tecnico-amministrative fornite al Ministero per le annualità analizzate.

#### **5. Considerazioni sui costi rendicontati**

Conclusivamente si riepilogano di seguito i costi sostenuti nelle tre annualità rendicontate, messi a confronto con quelli preventivati nel Piano dei costi approvato in uno con la Convenzione del giugno 2017.

**Tabella 39- I costi rendicontati da Invitalia confrontati con quelli previsti dalla Convenzione**

<b>VOCI DI COSTO</b>	Preventivo 2017	Rendiconto 2017	Preventivo 2018	Rendiconto 2018	Preventivo 2019	Rendiconto 2019
Personale	130.828	136,825,58	39.147	106.796,57	29.975	29.949,19 -661,39
Acquisto beni e servizi	139.794	2.214,32	-	67.728,12	-	385,84
<b>Totale</b>	<b>270.622</b>	<b>139.039,90</b>	<b>39.147</b>	<b>174.524,69</b>	<b>29.975</b>	<b>29.673,64</b>
Spese generali	54.124	27.807,98	7.829	34.904,94	5.995	5.934,73
<b>Totale</b>	<b>324.746</b>	<b>166.847,88</b>	<b>46.976</b>	<b>209.429,63</b>	<b>35.970</b>	<b>35.608,37</b>

Fonte: Corte dei conti su dati Mise Convenzione Invitalia Piano delle attività

Come è possibile constatare dalla lettura delle tabelle sopra riportate i totali dei costi rendicontati e di quelli preventivati nel Piano dei conti non coincidono perfettamente nel loro ammontare complessivo pari rispettivamente a 411.885,88 euro e a 407.692 euro. Tale differenza è ascrivibile principalmente alla prima delle annualità rendicontate. Infatti, quanto preventivato nel 2017 era pressoché pari al doppio di quanto effettivamente speso da parte di Invitalia e rendicontato.

In particolare, la differenza in negativo più rilevante nel 2017 ha riguardato le spese per l'acquisto di beni e servizi, per le quali l'Agenzia ha reso noto l'utilizzo di procedure in linea con le regole vigenti in materia di appalti pubblici oltre che l'esistenza di un controllo da parte dell'Amministratore delegato per commesse eccedenti i 40.000 euro. Sebbene in generale dall'analisi delle rendicontazioni fornite, è emerso che le spese di questa tipologia sostenute nel corso dei tre anni sono state di importo piuttosto contenuto, nel caso dell'esercizio 2017 la differenza fra quanto preventivato (euro 139.794) e quanto effettivamente speso è pari a 137.579,68 euro, mentre nelle annualità successive, a fronte di zero uscite preventivate, sono state sostenute spese rispettivamente per euro 67.728,12 e per euro 385,84.

Nel 2018 le spese totali rendicontate sono state pari a 209.429 euro a fronte dei 49.976 dedotti in Convenzione. La differenza è stata determinata, innanzitutto, dalle spese di personale che sono state rendicontate per un importo pari a euro 106.796,57 a fronte di una previsione di soli 39.147 ed in generale le spese di personale sono state rendicontate per il triennio in complessivi 243.622,15 euro a fronte di una somma preventivata in Convenzione pari a 169.975 euro.

Tuttavia, le prime due annualità complessivamente si bilanciano, nel senso che

quanto rendicontato in meno per il 2017 viene ri-equilibrato dagli incrementi registrati nelle voci del rendiconto 2018 e i totali (euro 376.277,51 rendicontati a fronte di 371.722 preventivati) si equivalgono. Il bilanciamento fra rendicontato e preventivato è stato possibile solo in ragione di un significativo contenimento delle spese di beni e servizi, il cui importo, piuttosto elevato, nel 2017, era stato previsto in considerazione delle necessità di apprestamento di un adeguato sistema informatico per la gestione delle istanze.

Per l'annualità 2019 è stato effettuato, in data 5 agosto 2020, un pagamento a favore dell'Agenzia pari a 35.608,37.

Le relazioni tecnico-amministrative predisposte da Invitalia per le annualità 2017, 2018 e 2019 riferiscono in modo ripetitivo (vengono usate esattamente le stesse parole) dello svolgimento delle attività dedotte in Convenzione e consistenti in alcuni casi in compiti per il cui svolgimento il dispendio di risorse umane è presumibilmente nullo, come per l'accreditamento delle imprese richiedenti, che si concretizza nel rilascio, ad opera del sistema ICT, di un'attestazione di avvenuta ricezione. Senza dubbio più significative sul piano delle risorse umane da impiegare appaiono tanto l'attività di supporto all'istruttoria delle domande di finanziamento quanto il supporto fornito direttamente alla DGIAI, articolato nei diversi passaggi procedurali propedeutici all'adozione dei provvedimenti di concessione. Per quanto riguarda il sistema informativo, le relazioni riferiscono costantemente delle attività svolte sia per la manutenzione che per la progettazione evolutiva della piattaforma ICT, anche in vista della realizzazione di un controllo di gestione sul grado di avanzamento finanziario della misura rendicontata. Infine, per tutte le annualità, le relazioni prodotte riferiscono dell'implementazione del sito internet del Mise a fini promozionali e per l'attuazione della disciplina sulla trasparenza.

Alla descritta parte redazionale, tuttavia, fanno seguito tabelle, con le quali vengono esplicitate le risorse umane impiegate per le diverse linee di attività, dimostrative del fatto che non tutte sono state egualmente portate avanti nel corso delle tre annualità considerate.



## Capitolo V

# OSSERVAZIONI CONCLUSIVE - ESITI DEL CONTRADDITTORIO E RACCOMANDAZIONI PROPOSTE

*Sommario:* 1. Osservazioni conclusive dell'istruttoria; 2. Esiti del contraddittorio finale; 3. Raccomandazioni proposte

### 1. Osservazioni conclusive dell'istruttoria

L'indagine ha avuto ad oggetto la gestione delle risorse del Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti, istituito ai sensi dell'art. 1 commi 199-202, l. 28 dicembre 2015, n. 208 e s.m.i., con lo scopo di sostenere le piccole e medie imprese che versino in situazione di potenziale crisi di liquidità a causa dei mancati pagamenti da parte di debitori imputati dei delitti previsti dalle vigenti disposizioni.

L'analisi è stata condotta, con riferimento al periodo di funzionamento del Fondo che va da marzo 2017 a ottobre del 2020, nei confronti della Direzione Generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, competente per lo svolgimento delle attività di gestione dello stesso Fondo, attraverso il supporto tecnico-amministrativo fornito dall'Agenzia Invitalia, in forza di una Convenzione stipulata nel giugno 2017.

Le risorse del Fondo sono state gestite con un'apposita contabilità speciale creata come sezione *ad hoc* nell'ambito del conto di tesoreria 1201, destinato alla gestione del Fondo Crescita sostenibile, di cui all'art. 23 del d. l. 22 giugno 2012, n. 83.

Innanzitutto, occorre premettere che dalla ricostruzione delle disposizioni che hanno regolato il Fondo negli anni è emerso che nel testo originario la finalità di sostegno alle piccole e medie imprese entrate in crisi di liquidità era limitata alle ipotesi di mancato introito dei crediti vantati dall'azienda richiedente il beneficio nei confronti di altre aziende sue debentrici, i cui responsabili risultassero imputati in procedimenti penali per i reati individuati dalle disposizioni della legge di stabilità 2016.

Con l'entrata in vigore delle novelle, introdotte dal d. l. 30 aprile 2019, n. 34 (cd. decreto *Crescita*), è stata modificata la denominazione del Fondo, divenuto *per il credito alle vittime di mancati pagamenti*, in ragione dell'ampliamento della platea dei soggetti beneficiari, fra i quali sono stati ricompresi i liberi professionisti.

Inoltre, le novelle hanno esteso l'ambito di applicazione dei benefici alle pmi ed ai

liberi professionisti non risultanti direttamente parte offesa nei procedimenti penali per i reati indicati ma comunque iscritti al passivo di una procedura fallimentare o concorsuale, per la quale il curatore fallimentare si sia costituito parte civile nei suddetti procedimenti penali.

Con le citate disposizioni, inoltre, sono state incrementate le fattispecie criminose che assumono rilievo ai fini dell'accesso al Fondo, aggiungendo a quelle già previste dalla legge istitutiva (ovvero i reati di cui agli articoli 629, 640 e 641 del codice penale e le false comunicazioni sociali, di cui all'art. 2621 c.c.) i reati commessi dal fallito, ai sensi degli articoli 216-218 (bancarotta fraudolenta, bancarotta semplice e ricorso abusivo al credito), e quelli commessi da persone diverse, ai sensi degli artt. 223-225 (fatti di bancarotta fraudolenta cosiddetta impropria e ricorso abusivo al credito) sempre nell'ambito delle procedure concorsuali di cui al r. d. 16 marzo 1942, n. 267 (attualmente è vigente il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza d.lgs. n.14/2019).

Alla luce delle criticità rilevate in sede di prima applicazione dei finanziamenti, il legislatore è intervenuto nel 2019 con lo scopo di migliorare l'operatività della misura, che aveva fatto registrare nei primi due anni di funzionamento un numero davvero esiguo di istanze prodotte al sistema (30 nel 2017 e 12 nel 2018) ed un importo complessivo di finanziamenti concessi (come risultanti dalla relazione di accompagnamento al d.d.l. *Crescita*) assai contenuto (806.318,51 euro) a fronte degli stanziamenti autorizzati e delle somme versate sulla citata sezione separata della contabilità speciale 1201 (30 mln di euro).

Tale intervento ha comportato, come accennato sopra, un ampliamento potenzialmente significativo della platea dei beneficiari (creditori), con la modifica della denominazione stessa del Fondo, oltre che un ampliamento della categoria dei *debitori imputati*, fra i quali non sono più ricompresi solamente le aziende ma anche i soggetti, debitori del beneficiario del finanziamento nell'ambito dell'attività di impresa dallo stesso svolta, imputati dei reati previsti.

Inoltre, le novelle hanno determinato uno snellimento delle procedure, attraverso la previsione della possibilità per l'amministrazione di procedere alla concessione di una parte del finanziamento, non superiore al 50 per cento, in pendenza delle operazioni di verifica della correttezza e della conformità delle dichiarazioni rese in sede di compilazione della domanda, con provvedimento sottoposto a condizione risolutiva.

Nello stesso tempo, deve notarsi che, pur essendo quella perseguita dal Fondo una finalità di carattere strutturale per il sostegno delle piccole e medie imprese entrate in crisi di liquidità, il legislatore del 2019 non ha ritenuto opportuno provvedere al rifinanziamento

della misura per le annualità successive, essendo stata verificata, attraverso un apposito studio, la consistenza molto limitata dei finanziamenti concessi nelle prime due annualità di funzionamento del Fondo e la presenza di una quantità elevata di risorse, stanziata in bilancio e trasferite sulla sezione separata della contabilità speciale 1201, non ancora utilizzate.

Già da un primo inquadramento della tematica trattata è possibile formulare una constatazione di carattere generale relativa al fatto che, come confermato dallo stesso intervento del legislatore attraverso l'inserimento nel decreto *Crescita* di specifiche disposizioni integrative e correttive delle norme istitutive, il Fondo non ha funzionato come auspicato e non ha realizzato le finalità per le quali era stato previsto originariamente uno stanziamento di 30 mln di euro per il triennio 2016-2018.

Alla predetta constatazione conducono i diversi elementi emersi nel corso dell'analisi svolta per il periodo osservato e scaturenti nelle osservazioni di seguito riportate.

1. Occorre innanzitutto sottolineare, come accennato sopra, che il numero complessivo delle istanze presentate (90) per l'accesso ai finanziamenti agevolati dall'avvio della misura (marzo 2017) fino al maggio 2020 (38 mesi), è stato molto contenuto. Delle suddette istanze solo 19 sono pervenute alla concessione di finanziamenti agevolati ed hanno sviluppato un ammontare complessivo di risorse erogate pari a 3.927.501,83 euro, a fronte dei 30 mln stanziati per il Fondo dalle leggi di bilancio degli esercizi 2016-2018.

Come è stato possibile evincere dalla lettura dei dati comunicati dall'Amministrazione, in due diversi momenti, il numero complessivo delle istanze presentate fino ad ottobre 2019 era di 76 (rispettivamente: 30 nel 2017, 12 nel 2018 e 34 nel 2019), a giugno 2020 è stato evidenziato un incremento di 14 istanze presentate al sistema, delle quali 7 negli ultimi due mesi del 2019 e 7 nei primi 5 mesi del 2020, in costanza di emergenza Covid-19. Inoltre, nella seconda rilevazione sono stati registrati sette nuovi provvedimenti di concessione di finanziamenti agevolati (che fino al ottobre 2019 erano in totale 9), mentre appaiono ridotte di ben 16 unità le istanze sospese (erano 25) e incrementate di 10 quelle rigettate (erano 23) e di 9 quelle con preavviso di rigetto (erano 3).

Questi ultimi dati, in particolare quelli relativi al numero complessivo di istanze rigettate (33) nel corso del periodo di funzionamento del Fondo, fanno riflettere sulla necessità di una più efficace attività di assistenza, tanto di tipo amministrativo quanto di tipo tecnico-informatico, ai soggetti che formulano istanza di accesso ai finanziamenti, in sede di compilazione, onde evitare fraintendimenti circa il possesso al momento della presentazione

della domanda dei requisiti richiesti e scongiurare altresì carenze documentali.

Gli aggiornamenti forniti dall'amministrazione in sede di controdeduzioni finali, come meglio ricostruito nel successivo paragrafo, confermano sostanzialmente le criticità emerse nell'istruttoria. Infatti, le domande complessivamente prodotte a sistema alla luce dei suddetti aggiornamenti risultano salite a 94, ma restano 21 le pratiche pervenute alla concessione/erogazione dei finanziamenti agevolati e ammontano complessivamente a 56 le istanze rigettate o rinunciate nel periodo osservato. Ben 14 sono le pratiche che al momento della chiusura dell'istruttoria della presente indagine risultavano sospese.

2. In ordine alle tempistiche impiegate per lo svolgimento delle attività istruttorie da parte dell'Agenzia Invitalia incaricata dal Mise, è bene considerare che esse appaiono mediamente non in linea con quanto previsto al riguardo (concessione/erogazione entro 60 giorni dal completamento della domanda). Infatti, sebbene per i finanziamenti concessi da ultimo siano stati impiegati tempi decisamente più contenuti, ed in un caso addirittura soli 17 giorni, tuttavia, la media registrata nel triennio è pari a 71 giorni e cioè superiore alle tempistiche dettate dalle norme ed in alcuni casi anche di molto superiore (175 giorni).

Anche su questo aspetto, gli aggiornamenti forniti dall'Amministrazione in sede di controdeduzioni finali, confermano le osservazioni sopra formulate ed, anzi, comportano un ricalcolo dei tempi medi che salgono a 77 giorni per pratica.

Sul punto, l'Amministrazione ha fatto presente che la dilatazione dei tempi è stata dovuta alle verifiche del Documento unico di regolarità contributiva (Durc), nonché al rilascio della certificazione antimafia.

Al riguardo, deve evidenziarsi, tuttavia, che, innanzitutto, la certificazione antimafia, come è noto, è richiesta solo per i finanziamenti > 150.000,00 euro e che, secondo quanto prescritto da entrambe le circolari applicative (del 22 dicembre 2016 e del 7 agosto 2019), il Ministero può adottare, trascorsi trenta giorni dalla richiesta della documentazione mancante, anche in assenza della certificazione, i provvedimenti di concessione sottoposti a condizione risolutiva, secondo quanto disposto dal codice antimafia.

Oltre a ciò, devono rammentarsi le novità introdotte dal citato decreto *Crescita*, in forza delle quali dal 2019 è possibile per l'amministrazione provvedere alla concessione del 50 per cento del finanziamento, a titolo di acconto, in pendenza delle operazioni di accertamento della correttezza e della conformità delle dichiarazioni relative al procedimento penale a carico dei debitori presso gli uffici giudiziari competenti, salva la revoca dei finanziamenti concessi.

3. Per quanto concerne i costi sostenuti dall'Amministrazione per la gestione del Fondo in esame, connessi principalmente alla Convenzione in essere con Invitalia dal giugno 2017, essi sono stati rendicontati relativamente alle annualità 2017-2019 per un ammontare complessivo pari a 411.885,88 euro, di poco superiore a quello previsto ed approvato nel Piano dei conti (pari a 407.692 euro).

Da quanto sopra ne deriva che il costo della singola istanza istruita nel corso del biennio rendicontato e saldato (2017-2018) risulta pari a 8.837,06 euro, mentre corrisponde a 46.394,6 euro il costo medio per pratica pervenuta alla concessione del relativo finanziamento.

Per completezza espositiva sono stati presi in considerazione anche i costi rendicontati per l'esercizio 2019 (pari a 35.608,33 euro) dall'Agenzia e liquidati dall'Amministrazione.

Alla luce dei dati aggiornati sia con riferimento ai costi rendicontati che in ordine alle istanze pervenute a sistema ammontanti all'ottobre 2020 a 94, delle quali solo 21 sono approdate all'emanazione del provvedimento di concessione/erogazione, emerge che il costo per istanza pervenuta a sistema è pari in media a 4.327,28 euro, decisamente più basso rispetto a quello calcolato con riferimento alle prime due annualità, giacché le istanze pervenute risultano incrementate, così come il costo per provvedimento di concessione/erogazione adottato risulta ora pari in media a euro 19.369,76.

L'elevato valore dei costi per pratica appare addebitabile principalmente agli oneri sostenuti per le risorse umane.

4. Le risorse umane impiegate nel triennio rendicontato dall'Agenzia nelle relazioni tecnico-amministrative 2017-2019 presentate al Mise annualmente sono state calcolate in termini di giornate/uomo che assommano a 949, per un costo di euro 272.910, a fronte dei 199.950 euro preventivati per lo stesso periodo nella Convenzione.

Dalla lettura dei dati raccolti emerge chiaramente che l'ammontare delle giornate/uomo pianificato in Convenzione, pari a 1.117, non appare adeguato rispetto al valore di quelle impiegate e rendicontate fino al dicembre 2019. Se ne deduce, infatti, che per le restanti annualità 2020-2022 di vigenza della Convenzione residuano sole 168 gg/u, *prime facie* non sufficienti a coprire le future esigenze di gestione del Fondo.

Da queste premesse derivano almeno due osservazioni. Innanzitutto, la mancata coincidenza fra quanto preventivato in Convenzione e quanto rendicontato in sede di

relazione tecnico amministrativa deve considerarsi il portato di una non compiuta programmazione delle risorse umane necessarie. Invero, il numero di gg/u impiegate nel 2017 è stato molto elevato e si è andato riducendo nelle annualità successive (è passato dai 489 gg/u del 2017 ai 110 gg/u del 2019), circostanza che, se da un lato, appare fisiologica alle necessità implementative iniziali della struttura organizzativa del Fondo, più sentite nel primo anno di funzionamento rispetto agli anni successivi, dall'altro lato fa registrare un rapporto inversamente proporzionale fra le risorse impiegate e il numero dei finanziamenti erogati, che è andato aumentando. Inoltre, giacché le gg/u residuali rispetto all'ammontare totale, pari a 168 non appaiono sufficienti a supportare l'impegno derivante dall'attuazione della Convenzione per le restanti tre annualità (2020-2022), anche solamente con riferimento alla linea principale di attività, consistente nell'"Attuazione della misura"(per la quale sono state fino al 2019 adoperate 438 gg/u), si paventa che i costi della Convenzione, che sono composti principalmente dalla voce "personale", potrebbero in un futuro non troppo lontano aumentare rispetto a quelli autorizzati, al fine di consentire il proseguimento delle attività di gestione.

5. Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio che, in parte, la stessa Convenzione affida ad Invitalia sulla base degli elementi messi a sua disposizione anche dalla Direzione Generale competente, l'analisi condotta ha portato in emersione alcune criticità riferite tanto alla verifica dell'efficacia della misura quanto al controllo sulle attività di gestione poste in essere per la sua attuazione.

A quest'ultimo proposito soccorrono le disposizioni della citata Convenzione ed in particolare gli articoli 3, co. 8 e 6, co.1, che prevedono due distinti momenti valutativi delle attività svolte da Invitalia: una relazione semestrale sull'attività svolta, formulata sulla base di uno schema condiviso con la competente Direzione generale, che Invitalia è tenuta a trasmettere a decorrere da dicembre 2017 e una rendicontazione annuale da prodursi entro 120 giorni dalla fine dell'anno, sulla base dello schema approvato in uno con la Convenzione, al fine di ottenere il rimborso dei costi sostenuti dall'Agenzia.

Premesso quanto sopra, deve osservarsi che le uniche relazioni prodotte da Invitalia e trasmesse all'Amministrazione sono state quelle per l'annuale rendicontazione delle spese sostenute. Tale circostanza è stata motivata sulla base di quanto riportato nelle premesse delle stesse relazioni, ove si legge che ".....la Convenzione MISE-INVITALIA del 30 giugno 2017, all'art. 3, co. 8, prevede che "a decorrere dal 31 dicembre 2017, Invitalia trasmette alla DGIAI una relazione semestrale sull'attività svolta, redatta sulla base di uno schema condiviso con la

DGIAI.” Per il predetto adempimento la Convenzione stabilisce per il primo anno di vigenza la medesima tempistica prevista per la trasmissione della rendicontazione annuale delle spese e delle attività svolte. Pertanto, come argomentato dall’Amministrazione, di comune accordo con il Committente la struttura competente di Invitalia ha ritenuto opportuno includere anche per gli anni successivi nella relazione tecnico-amministrativa i dati relativi allo stato di avanzamento lavori della commessa, in genere riportati nelle “relazioni semestrali” previste dall’atto convenzionale. Quest’ultima tipologia di relazione non risulta, infatti, essere state mai trasmessa al Mise da Invitalia per nessuna delle annualità di funzionamento del Fondo.

Al riguardo, occorre sottolineare che, in realtà, la previsione di una relazione semestrale sull’attività svolta esiste e, come ammesso dalla stessa Amministrazione, è contenuta nel testo dell’art. 3, co. 8 della vigente Convenzione, che non risulta essere stata in alcun modo modificata, men che meno con un necessario atto aggiuntivo che formalmente abbia manifestato la volontà delle parti contraenti convergente su una modifica in tal senso.

Proprio in considerazione di quanto rappresentato fino ad ora in ordine allo scarso funzionamento del Fondo, soprattutto nelle annualità 2017 e 2018, si palesa evidente la necessità di una verifica costante da parte del Mise delle attività poste in essere per l’attuazione della Convenzione, che peraltro, diversamente da altre convenzioni stipulate con la stessa Agenzia per analoghe gestioni, non prevede sanzioni né l’applicazione di penali nel caso di inadempienza o di mancato conseguimento degli obiettivi programmati.

Proprio la continuità del controllo, la sua tempestività ed un maggiore grado di approfondimento avrebbero potuto, presumibilmente, scongiurare gli andamenti gestionali non certo soddisfacenti registratisi, soprattutto, nei primi due esercizi.

L’approccio valutativo da parte del Ministero ha avuto carattere eminentemente se non esclusivamente finanziario-contabile. Molto importante sarebbe stata, invece, la conoscenza delle attività svolte per la gestione del Fondo, come pure delle difficoltà operative incontrate e, soprattutto, delle ricadute della misura e, quindi, della sua stessa efficacia.

Circa il contenuto delle relazioni tecnico-amministrative, la Sezione osserva che quelle predisposte da Invitalia per le annualità 2017, 2018 e 2019 riferiscono in modo ripetitivo (vengono usate esattamente le stesse parole) dello svolgimento delle attività come elencate nella Convenzione del giugno 2017 ed, in alcuni casi, descrivono compiti per il cui adempimento il dispendio di risorse umane è da presumersi nullo – come, ad esempio per la funzione di accreditamento delle imprese richiedenti, consistente nel rilascio ad opera del

sistema ICT di un'attestazione di avvenuta ricezione. Alla descritta parte redazionale, complessivamente carente sul piano dell'illustrazione dei risultati conseguiti, fanno seguito tabelle, con le quali vengono esplicitati i costi sostenuti e le risorse umane impiegate per le diverse linee di attività, comprese quelle con scarso o nullo utilizzo di risorse umane.

In ordine, poi, al monitoraggio sull'efficacia della misura analizzata, da attuarsi anche attraverso i dati raccolti dalle aziende beneficiarie dei finanziamenti agevolati, allo stato attuale tali profili non risultano approfonditi da parte dell'Amministrazione, che non ha provveduto, né direttamente né avvalendosi di soggetti esterni, alla redazione di specifici studi sul funzionamento del Fondo, nonostante l'importanza dallo stesso rivestita come strumento di sostegno alle piccole e medie imprese. Neppure la Convenzione con Invitalia prevede alcunché di specifico riguardo al monitoraggio dei risultati ottenuti dai finanziamenti erogati alle imprese beneficiarie se non come voce elencata all'art. 2 (oggetto della Convenzione) fra gli ambiti di attività affidate all'Agenzia.

Sul punto, nel rammentare che per altri Fondi, fra cui il Fondo crescita sostenibile, sono previste, invece, piste di monitoraggio per i singoli interventi da realizzare tramite una piattaforma condivisa fra il Mise ed il soggetto gestore della misura (Invitalia) ed estrinsecantesi in relazioni semestrali, si ritiene di voler sottoporre alla riflessione dell'Amministrazione, soprattutto in vista dell'auspicata ripresa del funzionamento del Fondo vittime mancati pagamenti, la possibilità di avvalersi della stessa piattaforma, già condivisa con Invitalia per la gestione di altre misure di sostegno, adeguandola alle caratteristiche precipue della misura in esame che non prevede piste di monitoraggio connesse a singoli progetti.

6. Sicuramente gli andamenti osservati nella gestione del Fondo devono costituire motivo di attenta riflessione da parte dell'Amministrazione, particolarmente in questo momento storico, in cui la grave crisi determinatasi a seguito dell'emergenza sanitaria Covid 19, richiede che tutte le risorse destinate al sostegno delle pmi siano utilizzate al meglio per consentire la ripresa dell'economia nazionale. Perciò, nonostante l'inversione di tendenza degli ultimi mesi, che hanno fatto registrare un significativo incremento, in termini percentuali, dei finanziamenti concessi e delle risorse erogate, appare necessaria un'approfondita valutazione della misura in termini di analisi costi-benefici.

Come pure deve costituire motivo di riflessione approfondita la modalità fino ad ora impiegata per l'utilizzo delle risorse del Fondo, troppo complessa e articolata nella fase istruttoria e resa a monte poco trasparente dal ricorso ad una contabilità speciale.

In ordine alla questione, vagliata in contraddittorio con l'Amministrazione nel corso dell'istruttoria, della trasparenza della gestione del Fondo come attualmente condotta, attraverso il ricorso a una sezione separata di una contabilità speciale destinata ad altro Fondo (quello per la crescita sostenibile), deve evidenziarsi che sono state fornite rassicurazioni in merito. Sul punto, infatti, l'Amministrazione ha rappresentato nel corso dell'istruttoria e meglio precisato in fase di controdeduzioni finali che per le erogazioni effettuate si è avvalsa di sistemi di codifica in grado di individuare le singole operazioni con un codice gestionale (AL), un codice alfanumerico ed un articolo per la collocazione geografica dei beneficiari, oltre ad una sigla VMP (acronimo del Fondo), rendendole facilmente riconoscibili nell'ambito della più vasta gestione fuori bilancio.

Tuttavia, nonostante le rassicurazioni fornite, si è potuto constatare che tale modalità gestionale non ha giovato in termini di snellezza e trasparenza delle operazioni, essendo stato necessario nel corso dell'attività istruttoria fare luogo ad una ricerca *ad hoc* sui singoli ordinativi di pagamento per poter seguire gli andamenti gestionali del Fondo. Ciò sebbene la principale utilità del ricorso alla contabilità speciale, che, vale la pena ricordare, si differenzia dalle ordinarie regole della gestione del bilancio dello Stato, dovrebbe essere proprio quella di agevolare un'attribuzione quanto più possibile rapida dei benefici a vantaggio dei soggetti destinatari. Utilità che nel caso di specie non si è di fatto concretizzata, non essendosi prodotto alcun effetto propulsivo nell'utilizzo della misura, ingessata da altri aspetti procedurali che non attengo alla velocità del procedimento di spesa.

Oltre a ciò, deve rilevarsi che la gestione fuori bilancio su cui opera il Fondo non è stata autorizzata con specifica disposizione di legge ma fatta riconfluire con decreto ministeriale all'interno di quella del Fondo crescita sostenibile, per il quale, invece, le disposizioni istitutive hanno previsto espressamente la gestione in forza di un'apposita contabilità speciale e la possibilità di un'articolazione di tale contabilità in più sezioni, già in quella sede destinate a particolari finalità. Aspetti questi ultimi che devono essere valutati alla luce dei divieti imposti dall'art. 44-ter, co.8 della l. n. 196/2009, in vista della progressiva eliminazione e/o riconduzione al bilancio dello Stato delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali ed, in particolare, di quelle che non abbiano fatto registrare un numero sufficiente di movimentazioni.

Infine, appare chiaro, come la gestione fuori bilancio abbia in questo caso, analogamente a quanto accaduto in altri casi, vanificato l'applicazione degli ordinari criteri di valutazione dell'andamento finanziario, sia in conto competenza che in conto residui del capitolo 7487 dello stato di previsione del MISE, che ne ha assicurato la provvista; dal

momento che lo stesso, per le annualità osservate, non ha fatto registrare né residui né tantomeno economie, apparendo quindi scevro da criticità. Ciò in quanto, come asseverato dal competente Ufficio centrale di bilancio, le risorse sono state puntualmente trasferite con tre ordini di accreditamento negli esercizi 2016-2018 per complessivi 30 mln di euro alla contabilità speciale 1201- sezione Fondo vittime mancati pagamenti – ove si sono accumulati più di 25 mln di euro di risorse non utilizzate, che solo un’analisi più approfondita, come quella condotta a seguito della presente indagine, ha consentito di portare in emersione.

7. Conclusivamente deve sottolinearsi che non appaiono di particolare pregio le argomentazioni spese dall’Amministrazione in sede istruttoria per giustificare l’esiguità del numero di finanziamenti fino ad ora concessi a valere sulle risorse del Fondo. Argomentazioni che fanno esplicito riferimento “alla complessità della misura agevolativa che, per come impostata dal legislatore, sconta i tempi della Giustizia”. Giacché, come precisato dalla stessa Amministrazione, ai fini dell’ammissione dell’istanza è necessario che l’impresa debitrice abbia assunto la qualifica di *imputata* il che comporta che in fase di indagini preliminari l’impresa istante non possa essere ammessa all’agevolazione”.

A fronte di quanto affermato dall’Amministrazione circa il fatto che sarebbero opportune modifiche alla vigente disciplina del Fondo dirette a superare l’anzidetta criticità, si ritiene di voler sottolineare che fino ad ora essa ha riguardato principalmente le istanze sospese che rappresentano una percentuale non troppo elevata di quelle pervenute al sistema nel periodo considerato. Inoltre, appare chiaro che la condizione di imputato, il cui concretizzarsi, in termini di modalità e tempi, si presume noto alle parti interessate, non solo in quanto disciplinato dalla legge ma anche in virtù dell’asseverazione in atti giudiziari, rappresenta un requisito per l’ammissione ai benefici in mancanza del quale non può essere proposta istanza.

Alla luce dell’analisi condotta, l’esiguità del numero delle istanze prodotte a fronte delle imprese e dei soggetti potenziali beneficiari, che complessivamente versano nelle condizioni previste dalla legge per la concessione dei finanziamenti agevolati, appare più verosimilmente imputabile alla mancata conoscenza dello strumento, che si va ad aggiungere all’estrema complessità e farraginosità dell’*iter* istruttorio previsto dalle vigenti disposizioni.

Si ritiene, quindi, che lo snellimento dell’*iter* istruttorio e la semplificazione dei controlli sui requisiti posseduti dai richiedenti al momento della domanda, realizzabile anche attraverso un ricorso più ampio ed efficiente alle banche dati istituzionali, peraltro già

a disposizione del sistema di gestione del Fondo, potrebbero esercitare un effetto propulsivo sul funzionamento della misura. A ciò dovrebbe auspicabilmente aggiungersi una più capillare informazione dei potenziali beneficiari, la cui platea è stata significativamente ampliata dalle novelle del 2019, in modo coerente con gli esiti delle prime analisi condotte dal legislatore, in occasione del decreto Crescita. Ciò al fine di rendere edotti in modo corretto tutti coloro che si trovino nelle condizioni per poter accedere ai finanziamenti ed evitare la proposizione di istanze destinate ad essere respinte, a seguito di un periodo di sospensione, che contribuisce intuibilmente all'allungamento dei tempi di lavorazione. Gli accennati interventi, da attuarsi alla luce di un'approfondita analisi costi benefici, per lo snellimento dell'utilizzo delle risorse del Fondo in esame potrebbero ottenere un positivo impatto sulla sua funzionalità, sbloccando le risorse non ancora utilizzate ed in grado di produrre ricadute importanti sul tessuto produttivo nazionale in un settore così rilevante come quello delle piccole e medie imprese ed in una contingenza come quella attuale di grave crisi economica dovuta all'emergenza sanitaria Covid-19.

## **2. Esiti del contraddittorio finale**

L'Amministrazione (Direzione generale per gli incentivi alle imprese- Divisione VI Accesso al credito e incentivi fiscal e Div. IV) ha fornito le proprie controdeduzioni in ordine alle criticità evidenziate dalla Corte dei conti, articolandole nella nota prot. n. 2684 del 12 ottobre 2020 sulla base dei punti in cui risulta sviluppata la specifica parte del presente referto dedicata appunto alle osservazioni conclusive dell'istruttoria.

In merito alla considerazione iniziale riguardante l'esiguo numero delle istanze presentate al Sistema informativo gestito da Invitalia dall'avvio del funzionamento del Fondo (marzo 2017), e alle presunte carenze nell'attività di supporto ai potenziali beneficiari dei finanziamenti agevolati, l'Amministrazione ha evidenziato che *nonostante la capillare informazione fornita mediante il costante aggiornamento della specifica sezione del sito istituzionale dedicata al Fondo, oltre che attraverso l'assistenza telefonica ed informatica prestata agli utenti e la formazione da remoto per imprese, associazioni di categoria, consulenti e stakeholder, "si è dovuta riscontrare la presentazione e il successivo necessario rigetto di domande trasmesse da parte di imprese, già rese esaustivamente edotte sui requisiti soggettivi ed oggettivi e sul funzionamento della misura. In particolare, nonostante la chiarezza sul punto della normativa primaria e secondaria, sono state molto numerose le richieste di finanziamento agevolato da parte di creditori di soggetti che risultavano come da verifiche presso i tribunali*

competenti indagati e non imputati in procedimenti penali.”

In ordine alle tempistiche impiegate per lo svolgimento delle attività istruttorie nelle controdeduzioni finali è stato *confermato che la media dei tempi istruttori registrata nel triennio 2017-2019 (pari a 71 giorni) risulta superiore alle tempistiche dettate dalle norme di riferimento, evidenziando, al contempo che, ove si prendano in considerazione le domande presentate a decorrere dalla data (30 giugno 2019) di entrata in vigore del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 (c.d. decreto Crescita), le tempistiche impiegate per lo svolgimento dell’attività istruttoria risultano ridotte, fornendo a tal uopo i dati rappresentati nella tabella di seguito riportata.*

Tab. 41 Le tempistiche registrate per l’istruttoria delle istanze a decorrere dal 30.06.19				
ID Domanda	Denominazione impresa	Data completamento domanda (A)	Data decreto concessione (B)	Δ gg. (B-A)
VMP_00009861	A S.r.l.	09/10/2019	23/12/2019	75
VMP_00009928	C s.n.c. & Figli	02/12/2019	15/05/2020	165
VMP_00010017	"E S.r.l. "	05/12/2019	05/06/2020	183
VMP_00009970	T	06/12/2019	27/01/2020	52
VMP_00009914	F.S.r.l.	15/01/2020	28/01/2020	13
VMP_00009923	M S.r.l.	17/01/2020	03/02/2020	17
VMP_LP000001	M (Professionista)	17/02/2020	19/03/2020	31
VMP_LP000004	A (Professionista)	22/04/2020	23/07/2020	92
VMP_LP000003	F (Professionista)	07/05/2020	28/05/2020	21
VMP_00009939	C s.r.l.	11/06/2020	07/08/2020	57
VMP_00010356	C S.r.l.	23/06/2020	03/09/2020	72

Fonte: dati Mise

Sullo specifico punto l’Amministrazione ha sottolineato che, ai fini della corretta interpretazione del dato statistico, si renderebbe, a suo avviso, *necessario escludere dal computo della media (71 gg.) le concessioni effettuate a favore di due imprese creditrici di una stessa società debitrice insolvente, per la quale è intervenuta, in data 5 febbraio 2020, la sentenza di assoluzione dai reati contestati ai suoi rappresentanti legali, in pendenza dell’attività istruttoria delle domande di finanziamento agevolato (presentate in data rispettivamente 2 e 5 dicembre del 2019).* Nel caso specifico, come riferito in sede di memoria conclusionale, sebbene a termini delle vigenti disposizioni, l’assoluzione dei debitori, con sentenza passata in giudicato, costituisca causa di revoca della concessione, l’Amministrazione, anche alla luce dell’interlocuzione intervenuta con l’Ufficio legislativo, *in considerazione dell’assenza del passaggio in giudicato di detta sentenza di assoluzione e della conseguente conservazione della qualità di imputati dei rappresentanti legali della società debitrice, ha optato per la concessione del finanziamento agevolato richiesto, che è intervenuto con tempistiche particolarmente dilatate (gg. 185 e gg. 163).*

Tab. 42 Le istanze pervenute alla concessione del finanziamento con le tempistiche più lunghe				
Identificativo	Soggetto Istante	Richiesta Verifica Ufficio Giudiziario (A)	Risposta Verifica Ufficio Giudiziario (B)	Delta Gg. (B-A)
VMP_00000061	L s.r.l.	14/07/2017	08/01/2018	178
VMP_00000036	S s.r.l.	02/05/2017	14/07/2017	73
VMP_LP000001	M	07/10/2019	14/02/2020	130
VMP_LP000003	F	09/01/2020	04/05/2020	116
VMP_00010364	C Srl	15/01/2020	05/06/2020	142

Fonte: dati Mise

Ancora in merito alle tempistiche, l'Amministrazione ha messo in evidenza come l'erogazione del finanziamento a titolo di acconto risulti, in base a quanto stabilito dalla circolare 7 agosto 2019, n. 312471, subordinata all'acquisizione degli atti giudiziari da parte del soggetto beneficiario e che la mancata trasmissione di detti atti o la trasmissione di documenti incompleti o inidonei (sono state trasmesse in alcuni casi le querele contro i debitori, o altri atti dai quali non si poteva dedurre la qualità di persona offesa) abbia cagionato ulteriori aggravamenti nello svolgimento delle istruttorie, considerato che è stato, comunque, necessario attendere il riscontro da parte degli Uffici giudiziari dei documenti propedeutici alla concessione da allegare alla domanda (copia degli atti del procedimento penale in corso).

Per quanto riguarda i costi sostenuti per l'attuazione della Convenzione Mise-Invitalia, nelle controdeduzioni finali sono state riepilogate le voci relative alle annualità rendicontate a partire dal 2017, con dati sostanzialmente coincidenti con quelli rappresentati nell'apposito capitolo del presente referto, e sono state fornite alcune spiegazioni in ordine alla mancata coincidenza fra quanto programmato nel Piano delle attività e quanto rendicontato dall'Agenzia.

Con riferimento, in particolare, alle risorse umane, è stato evidenziato che *al fine di garantire la fluida gestione operativa della misura, Invitalia, ha effettuato una rimodulazione del fabbisogno delle risorse umane impegnate sulla commessa, che ha determinato un aumento dei costi e delle giornate/uomo rendicontate rispetto a quanto stimato nel Piano operativo allegato alla Convenzione del 20 giugno 2017*. Al riguardo, l'Amministrazione ha, inoltre, precisato che "tale scostamento, rispetto alla pianificazione iniziale, è stato determinato dal fatto che, oltre alla lavorazione delle 12 domande pervenute nel 2018, Invitalia ha proseguito anche l'attività istruttoria di iniziative che risultavano in lavorazione alla fine del 2017, facendo fronte anche ad alcuni fattori critici esogeni, legati principalmente ai lunghi tempi di riscontro degli uffici giudiziari, che hanno dilatato le tempistiche di istruttoria delle istanze".

A proposito del tema centrale del monitoraggio dei risultati conseguiti nella gestione del Fondo ed in particolare di quanto osservato in merito alla mancata

predisposizione da parte dell’Agenzia delle relazioni semestrali, l’Amministrazione ha fornito le proprie controdeduzioni, precisando che: *le relazioni semestrali sull’attività svolta da Invitalia previste dalla Convenzione sono state incluse nelle rendicontazioni annuali delle spese sostenute dalla stessa Agenzia, in considerazione della quasi concomitanza di presentazione alla DGIAI dei due documenti, nonché del fatto che l’attività istruttoria di ciascuna istanza è inoltrata alla DGIAI e che, a seconda dell’esito della stessa, il Direttore generale di detta Direzione adotta decreti di concessione o provvedimenti di diniego. Dunque, la DGIAI ha costante contezza dell’attività svolta e ha potuto constatare lo scarso tiraggio della misura, proponendo più volte modifiche normative tese a rendere più efficace lo strumento agevolativo; tali proposte, purtroppo, sinora non hanno avuto esito.*

Proseguendo sulla stessa tematica, l’Amministrazione ha, altresì, evidenziato che “il monitoraggio dei risultati ottenuti dal finanziamento – sopravvivenza delle imprese – avviene *de facto* in sede di rimborso delle somme erogate, atteso che a conclusione del piano di ammortamento (al massimo dopo due anni dall’erogazione) il Ministero trasmette al soggetto beneficiario una comunicazione con cui vengono indicate le modalità di restituzione delle rate. Il controllo *ex post* sull’efficacia delle agevolazioni concesse avviene, nella sostanza, verificando che il beneficiario abbia effettivamente la capacità di restituire il finanziamento concesso ed erogato. Il riscontro di detta capacità di rimborso, già valutata a monte in sede di istruttoria, costituisce, altresì, un evidente indice della ripresa economica del beneficiario medesimo. In caso contrario e ove il beneficiario non rimborsi due rate consecutive, il Ministero procede alla revoca”.

Un punto importante della relazione è quello riguardante la trasparenza della gestione analizzata, basata sul ricorso alla gestione fuori bilancio che, come precisato dall’amministrazione, *è stata istituita ai sensi dell’art. 10 del decreto interministeriale del 17 ottobre 2016, registrato dalla Corte dei Conti, e che risulta caratterizzata dal requisito fondamentale della rotatività, in quanto essa prevede, in via esclusiva, la concessione di agevolazioni con obbligo di restituzione.*

In ordine alla procedura contabile utilizzata per la liquidazione e ordinazione della spesa, le controdeduzioni finali forniscono una descrizione dettagliata dei diversi passaggi in cui operativamente essa risulta articolata (che sono riportati integralmente nel Cap. III al par. 3), con l’intento di dare compiuta dimostrazione della facilità di riconoscimento delle operazioni ricadenti nella contabilità speciale, oltre che della sostanziale velocità dei pagamenti effettuati, riportando alcuni dati in una tabella *ad hoc*, dalla cui lettura si evince una media di 32 giorni per pagamento e che si riporta qui di seguito.

Sul punto la memoria conclusiva sottolinea che *le attività di verifica effettuate dalla*

Div. VI della DGIAl confluiscano in un'apposita richiesta di erogazione che viene inoltrata alla Div. V "Programmazione e gestione risorse finanziarie" della stessa Direzione, competente per i pagamenti in favore dei soggetti beneficiari. La quale ultima predispone il relativo mandato di pagamento con indicazione della somma da erogare a favore del beneficiario e lo trasmette alla Banca d'Italia - Tesoreria Provinciale dello Stato - Sezione di Roma, attraverso il gestionale contabile online banking, affinché Banca d'Italia predisponga il pagamento effettivo.

Tab. 43 Giorni intercorrenti fra la concessione e l'ordinativo di pagamento				
ID DOMANDA	DENOMINAZIONE IMPRESA	Data Decreto (A)	Data Ordinativo (B)	Ä Gg. (B-A)
VMP_00000037	I S.a.s. & C.	15/09/2017	30/11/2017	76
VMP_00000054	M S.r.l.	15/09/2017	28/11/2017	74
VMP_00000028	F S.n.c.	26/09/2017	28/11/2017	63
VMP_00000013	A S.n.c.	17/10/2017	15/12/2017	59
VMP_00000061	L S.r.l.	26/07/2018	31/08/2018	36
VMP_00000906	G S.r.l.	25/10/2018	19/12/2018	55
VMP_00000066	A S.r.l.	20/03/2019	05/04/2019	16
VMP_00000036	S S.r.l.	07/08/2019	05/09/2019	29
VMP_00009674	F	10/10/2019	21/10/2019	11
VMP_00009861	A S.r.l.	23/12/2019	16/01/2020	24
VMP_00009970	T S.r.l.	27/01/2020	03/03/2020	36
VMP_00009914	F S.r.l. -	28/01/2020	03/02/2020	6
VMP_00009923	M S.a.s.	03/02/2020	04/02/2020	1
VMP_LP000001	M	19/03/2020	28/05/2020	70
VMP_00009928	C	15/05/2020	28/05/2020	13
VMP_LP000003	F	28/05/2020	08/06/2020	11
VMP_00010017	E S.r.l.	05/06/2020	10/06/2020	5
VMP_LP000004	A	23/07/2020	30/07/2020	7
VMP_00009939	C S.r.l.	07/08/2020	24/08/2020	17

Fonte: dati Mise

In alcuni casi, secondo quanto ulteriormente rappresentato dall'Amministrazione, "gli ordinativi di pagamento sono stati emessi oltre i tempi previsti dalla circolare del Direttore della DGIAl del 22 dicembre 2016, n. 127554, in quanto, a seguito dei dovuti controlli amministrativi riguardo la regolarità contributiva delle imprese, è stata accertata l'inadempienza nei confronti di Agenzia delle entrate - Riscossione (già Equitalia S.p.A.) e/o Inps/Inal. In tali ipotesi si è, pertanto, dovuto attendere che le Amministrazioni citate confermassero l'importo dell'inadempienza, così da poter procedere al pagamento in compensazione. Tali adempimenti hanno comportato il dilatamento delle tempistiche di pagamento".

In ordine allo stato attuale delle domande, la situazione è stata riepilogata nella tabella inserita nelle controdeduzioni che si riporta di seguito oltre che nel Capitolo che ne tratta specificatamente (Cap. IV par. 1.1).

Tab. 44	Numero delle istanze nelle annualità 2017/2020				
Domande	2017	2018	2019	2020	TOTALE
Ammesse	7	1	11	2	21
Rigettate	21	8	15	2	46
Rinunciate	2	3	5	0	10
Sospese	0	0	8	6	14
In istruttoria	0	0	2	1	3
<b>TOTALE</b>	<b>30</b>	<b>12</b>	<b>41</b>	<b>11</b>	<b>94</b>

Fonte: dati Mise

### 3. Raccomandazioni proposte

Alla luce degli esiti dell'istruttoria condotta per la presente indagine, che si intendono qui complessivamente richiamati, e tenuto conto delle controdeduzioni formulate dall'Amministrazione in sede di contraddittorio finale, riportate anche nel paragrafo precedente, si ritiene di voler sintetizzare alcune delle principali raccomandazioni, scaturenti dalle osservazioni riportate nel paragrafo 1, nei punti di seguito elencati:

1. considerato che il funzionamento del Fondo nel periodo analizzato dalla presente indagine è stato tutt'altro che soddisfacente, in ragione tanto del numero delle istanze presentate a sistema (94), la metà delle quali (46) rigettata a conclusione della complessa e articolata istruttoria condotta da Invitalia, quanto della modesta quantità di risorse erogate (5 mln di euro) per i finanziamenti concessi (21), a fronte dei 30 mln di euro stanziati dalle leggi di bilancio 2016-2018, si sollecita l'Amministrazione ad un ripensamento complessivo delle modalità organizzative fino ad ora seguite per la gestione della misura in vista di una maggiore trasparenza nell'utilizzo delle risorse stanziare in bilancio, oltre che di una semplificazione delle procedure per la concessione delle agevolazioni;
2. si sottolinea, inoltre, l'importanza di un'approfondita riflessione in merito alle condizioni che regolano i rapporti fra codesta Amministrazione e Invitalia, volta ad un confronto più stretto oltre che ad una collaborazione più efficace, nell'ottica del contenimento dei costi per lo svolgimento delle attività residuali della Convenzione in essere, connesse all'utilizzo delle risorse del Fondo ancora presenti nella citata contabilità speciale, oltre che al recupero dei finanziamenti erogati fino ad ora, secondo i piani di ammortamento approvati in uno con i provvedimenti di concessione;
3. sarà opportuna nella predetta sede anche una revisione delle attività di monitoraggio non solo della gestione amministrativo-contabile del Fondo,

attuando un sistema di reportistica più efficace ed una rendicontazione delle voci di spesa più dettagliata, al fine di assicurarne l'efficientamento, quanto anche e soprattutto delle ricadute prodotte dalla misura sul comparto delle p.m.i., alla luce degli ulteriori strumenti messi in campo dal legislatore, in vista di un coordinamento complessivo di tutti gli interventi nell'attuale contingenza di grave crisi economica dovuta all'emergenza sanitaria Covid-19.

