



Il contrasto alle frodi finanziarie all'UE Strategie e strumenti di controllo

Potenza, 7 Giugno 2012

"Sala Inguscio" del Dipartimento Salute e Sicurezza
Regione Basilicata - Viale Vincenzo Verrastro, 9

09:15 INDIRIZZI DI SALUTO

09:30 PRIORITÀ E ATTIVITÀ POSTE IN ESSERE DAL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI COMUNITARIE (COLAF). GESTIONE DEL SISTEMA "IMS"

a cura del Gen. B. Giovambattista Urso, Comandante del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi contro l'UE presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Magg. Ugo Liberatore, Coordinatore della Segreteria Tecnica del COLAF

10:00 DIBATTITO

10:10 OLAF: DATI STATISTICI SULLE IRREGOLARITÀ E LE FRODI. SISTEMA DI COMUNICAZIONE "IMS"

a cura della Commissione europea - Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF)

10:40 DIBATTITO

10:50 COFFEE BREAK

11:20 CASISTICA DELLE IRREGOLARITÀ RILEVATE A LIVELLO REGIONALE E STRATEGIE DI PREVENZIONE E CONTRASTO POSTE IN ESSERE

a cura della Regione Basilicata

12:10 DIBATTITO

12:20 LA CORTE DEI CONTI: IRREGOLARITÀ E FRODI NEI FONDI STRUTTURALI

a cura del Cons. Fabio Gaetano Galeffi, Sezione di Controllo Sezione di controllo per la Regione Marche della Corte dei Conti

12:50 DIBATTITO

13:00 TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE. ANALISI DEI CASI PIÙ FREQUENTI DI FRODE

a cura della Guardia di Finanza di Potenza

13:30 DIBATTITO E CHIUSURA DEI LAVORI

"Questo evento è stato cofinanziato dalla Commissione europea (OLAF) nel quadro del programma Finestre II 2007-2013: un programma d'azione comunitario volto a promuovere attività a tutela degli interessi finanziari della Comunità"

Per ulteriori informazioni vedere: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm
<http://www.politichecomunitarie.it/attivita/7413/contenuti-programma-hercule>

"This notice reflects the author's view and that the European Commission (OLAF) is not liable for any use that may be made of the information contained therein"

Seminario formativo
"Il contrasto alle frodi finanziarie all'UE –
Strategie e strumenti di controllo"

Potenza, 7 giugno maggio 2012
Regione Basilicata – "Sala Inguscio" del Dipartimento Salute e sicurezza
Viale Vincenzo Verrastro, 9

"La Corte dei conti – Irregolarità e frodi nei fondi strutturali"
a cura del Cons. Fabio Gaetano Galeffi, magistrato della Corte dei conti

1	Introduzione	<i>Presentazione</i>
2	Definizioni e contesto normativo	<i>Le irregolarità</i>
		<i>Le frodi</i>
		<i>Contesto normativo</i>
3	Il ruolo della Corte dei conti	<i>Corte: controllo e giurisdizione</i>
		<i>Controllo: preventivo e successivo</i>
		<i>Controllo preventivo-interdittivo</i>
		<i>Controllo successivo-collaborativo</i>
		<i>Funzione consultiva</i>
		<i>Giurisdizione: responsabilità, pensionistica, giudizio di conto</i>
		<i>Organizzazione funzionale della Corte</i>
4	Elementi emersi da Sezione Affari comunitari	<i>Elementi emersi da Sezione Affari comunitari</i>



LA CORTE DEI CONTI A POTENZA

1. Introduzione

Presentazione

Anzitutto mi presento, sono il Consigliere Fabio Galeffi, magistrato della Corte dei conti, con assegnazione principale presso la Sezione regionale di controllo per le Marche.

Peraltro l'organizzazione della Corte, come vedremo fra poco, è basata su una struttura regionale e centrale, per cui sono molteplici le occasioni di partecipare ad attività presso le sezioni centrali, ovvero a incontri di formazione o aggiornamento.

Chi vi parla, ad esempio, ha collaborato con la Sezione affari comunitari e internazionali della Corte per una specifica iniziativa nel corso del 2011 (che ha dato luogo alla relazione speciale n. 2/2011, su cui torneremo in seguito) e svolge (oltre all'assegnazione principale) anche un'attività in assegnazione aggiuntiva presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

2. Definizioni e contesto normativo

Anticipiamo intanto alcuni aspetti tecnici.

La definizione di **irregolarità** nell'Unione Europea.

Irregolarità è **"qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita"** (Reg. 18 dicembre 1995, n. 2988/1995).

Gli Stati membri devono comunicare alla Commissione europea irregolarità che abbiano effetto sul bilancio superiori a 10.000 euro (Reg. n. 2035/05 art. 1.10 per i fondi strutturali – Reg. n. 1848/06 art. 6 per la politica agricola – Reg. n. 2168/05 art. 12 per i fondi di coesione).

Le frodi

La definizione di frode nell'Unione Europea.

In base all'art. 1 della Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995, ratificata e resa esecutiva con **legge 29 settembre 2000, n. 300**¹,

costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee:

a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il **percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee** o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;

- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;

- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi;

b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la **diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee** o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;

- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;

- alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto.

¹ recante "Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato dell'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica."

2. Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie e adeguate per recepire nel diritto penale interno le disposizioni del paragrafo 1, in modo tale che le condotte da esse considerate costituiscano un'illecito penale.

3. Ciascuno Stato membro prende altresì le misure necessarie affinché la redazione o il rilascio intenzionale di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui conseguano gli effetti di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali qualora non siano già punibili come illecito principale ovvero e titolo di complicità, d'istigazione o di tentativo di frode quale definita al paragrafo I.

Contesto normativo

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea - (versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché dei loro protocolli e allegati, quali risultano a seguito delle - con le modifiche introdotte dal trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009)

Articolo 310 (ex articolo 268 del TCE)

5. Il bilancio è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria. Gli Stati membri e l'Unione cooperano affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio.

6. L'Unione e gli Stati membri, conformemente all'articolo 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

L'art. 325 (ex articolo 280 del TCE) esprime tre principi.

(principio di **effettività**) 1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

(principio di **assimilazione**) 2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.

(principio di **cooperazione**) 3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo.

3. Il ruolo della Corte dei conti

Il ruolo della Corte dei conti

Come la Corte dei conti si occupa di questa materia?

Introducendo un breve inquadramento sistematico, la Corte dei conti svolge le sue funzioni sia in sede regionale, che in sede centrale.

Corte: controllo – giurisdizione

Le funzioni della Corte attengono alla giurisdizione e al controllo: questi due aspetti sono in un certo senso "connaturali" all'essenza stessa della Corte, come due pilastri della stessa costruzione.

Il controllo della Corte dei conti

Controllo: preventivo e successivo

Controllo preventivo-interdittivo

Legge 20/1994

Molto brevemente, si può dire che il controllo è stato visto in passato soprattutto sotto forma di attività di esame preventivo sugli atti dello Stato, attività caratterizzata da una precisa misura interdittiva (sino a che l'atto non è stato registrato, di regola non diviene efficace).

Fa parte di questa forma di controllo preventivo, anche l'attività che la Corte esercita – in base alla legge 10 del 2011 – sugli atti emessi in materia di protezione civile da parte del commissario delegato o del soggetto attuatore: questo tipo di controllo si caratterizza per l'estrema brevità del termine assegnato al controllo (7 giorni) che comprende anche il tempo per la risposta dell'amministrazione al rilievo istruttorio.

Controllo successivo-collaborativo

In tempi più recenti la legge 20 del 1994 ha ridisegnato l'area degli atti sottoposti a controllo e ha disciplinato il controllo successivo, già presente nell'art. 100, comma 2, della Costituzione: *"La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito."*

Attraverso il controllo successivo, la Corte esamina ex post le gestioni, individuandone le eventuali criticità, che vengono segnalate all'Amministrazione affinché possano essere adottati i provvedimenti conseguenziali.

Con legge 15 del 2009 è stato valorizzato anche il "controllo concomitante" ed è stato disciplinato il c.d. "avviso al Ministro" (o al Presidente della Giunta regionale, o al Sindaco) con cui la Corte può sollecitare il riesame dell'atto controllato.²

Come prescrive una precisa disposizione di legge (l'art. 7, comma 7, della legge 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 3/2001), il controllo sulla gestione ha "natura collaborativa":

"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati."

² Art. 11, comma 2: "La Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziate sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte. comma 3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di cui all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo concerto con il Presidente della Corte, possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In tal caso la facoltà attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive."

Le linee-guida per l'esercizio del controllo sono state approvate in sede centrale:

- dalla sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 5/2011 in data 3 maggio 2011³
- dalla sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali con deliberazione n. 7/2011 in data 9 maggio 2011⁴ come integrato dalla più di recente deliberazione n. 3/2012 del 26 aprile 2012

Alcuni principi che regolano l'attività di controllo si possono così riassumere:

- le **materie da sottoporre a controllo sono preventivamente soggette a programmazione**, anche alla luce dell'importanza strategica, della criticità dei settori, della rilevanza finanziaria, delle irregolarità emerse in precedenti controlli;
- le istruttorie delle indagini di controllo sono assegnate a uno o più magistrati, mentre il referto conclusivo è approvato dal collegio della sezione;
- il controllo si caratterizza per la presenza delle seguenti fasi: istruttoria, stesura della relazione, adunanza pubblica e approvazione della relazione;
- il **controllo presuppone l'applicazione costante del contraddittorio** (principi di imparzialità e trasparenza);
- il **controllo può prevedere la selezione di indicatori e la individuazione di campioni da controllare** in base all'entità dei mezzi finanziari, alle irregolarità già emerse, all'estensione territoriale, e ad altri fattori come ritardi, criticità, complessità e novità dell'intervento.

³ www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2011/delibera_5_2011_g_e_relazione.pdf

⁴

http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2011/delibera_7_2011_e_allegato.pdf

La funzione consultiva

Funzione consultiva

La legge 131 del 2003 ha introdotto anche una molto incisiva "funzione consultiva", che consente alle Sezioni regionali di rispondere a richieste di pareri in materia di contabilità pubblica, in favore di Comuni e Province, nonché della Regione, a cui si estendono anche ulteriori forme di collaborazione: *"8. Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane."*

La funzione consultiva è attribuita espressamente alle Sezioni regionali, mentre le Sezioni riunite hanno il compito di risolvere eventuali contrasti tra Sezioni o questioni di massima.

La giurisdizione

Giurisdizione: responsabilità, pensionistica, giudizio di conto

In sede giurisdizionale, la Corte ha competenza in materia di contenzioso pensionistico pubblico, e soprattutto in materia di responsabilità erariale, per il recupero di danni arrecati alle finanze pubbliche, da parte di amministratori e dipendenti, ed allo scopo di "prevenire ed impedire sperperi e cattive gestioni".

Non dimentichiamo però che la giurisdizione della Corte dei conti sulle autonomie locali è relativamente recente (risale alla legge 142 del 1990), mentre quella sulla Regione risale alla legge 335 del 1976 (artt. 18 e 30-32) per le Regioni a statuto ordinario.⁵

⁵ Art. 18 L. n. 335/76 (Pagamento delle spese); I competenti organi della regione dispongono i pagamenti nei limiti dei rispettivi stanziamenti di cassa del bilancio in corso, con separata scritturazione secondo che si tratti di pagamenti in conto competenze o in conto residui.

Non può farsi luogo al pagamento delle spese conseguenti alle deliberazioni o agli atti degli organi regionali, con i quali sono assunti i relativi impegni, se tali deliberazioni o atti non siano divenuti esecutivi ovvero risultino immediatamente eseguibili.

Gli amministratori e i funzionari della regione sono personalmente e solidalmente responsabili, secondo le norme vigenti per le amministrazioni dello Stato, della osservanza della disposizione di cui al precedente comma. Nello stesso modo gli amministratori rispondono delle spese pagate in relazione alle deliberazioni d'urgenza da essi adottate e che siano state annullate dal competente organo di controllo.

Art. 30 L. n. 335/76 (Responsabilità verso l'ente degli amministratori e dipendenti); Gli amministratori ed i dipendenti della regione sono tenuti a risarcire all'ente i danni derivanti da violazioni di obblighi di funzioni o di servizio, secondo le norme vigenti per le amministrazioni dello Stato.

Vanno esenti da responsabilità i dipendenti che abbiano agito per un ordine alla cui esecuzione erano tenuti, salva la responsabilità di colui che tale ordine abbia impartito.

Art. 31 L. n. 335/76 (Competenza della Corte di conti); Gli amministratori e i dipendenti della regione, per la responsabilità di cui agli artt. 18 e 30, sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, nei modi previsti dalle leggi vigenti in materia.

La corte dei conti, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso, secondo le norme in vigore per i dipendenti dello Stato.

La L. n. 335/76 è stata abrogata in toto dall'art. 35 del D.L.vo n. 76/2000.

- Art. 35 Abrogazioni

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate tutte le disposizioni con esso incompatibili e, in particolare, la L. 19 maggio 1976, n. 335.

2. Rimangono ferme le abrogazioni disposte dal co. 5° dell'art. 35 della L. 19 maggio 1976, n. 335.

La materia è ora regolata dall'art. 33 del medesimo D.L.vo n. 76/2000.

(Responsabilità verso l'ente degli amministratori e dei dipendenti, competenza della Corte dei conti e obblighi di denuncia.)

1. Gli amministratori e i dipendenti della regione, per danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni, rispondono nei soli casi e negli stessi limiti di cui alle L. 14 gennaio 1994, n. 20 e 20 dicembre 1995 [recte: 1996], n. 639. Si applicano alle indicate ipotesi di responsabilità gli istituti processuali valevoli per i dipendenti delle amministrazioni statali.

legge 19/1994

La materia della responsabilità è stata oggetto, in anni recenti, della nuova disciplina, con effetti anche sulla articolazione territoriale, in forza della legge 19 del 1994, di conversione del decreto legge 453 del 1993.

Per completezza, è il caso di accennare anche ad una specifica competenza della Corte in materia di "giudizio di conto" (da cui il nome dell'Istituto), che si esercita su quel documento – il conto – che l'agente contabile (a denaro o a materia) è tenuto a presentare.

L'organizzazione funzionale

Organizzazione della Corte

area giurisdizione/procura e controllo

In sede giurisdizionale, la Corte è articolata in primo grado in sezioni regionali giurisdizionali e in procure regionali; in sede di appello in 3 sezioni centrali; operano anche le sezioni riunite in sede giurisdizionale per la risoluzione di questioni di massima. Tecnicamente non vi è un terzo grado di giudizio, in quanto il giudizio incidentale per Cassazione può riguardare soltanto questioni di giurisdizione.

controllo: sezioni centrali legittimità e gestione, affari comunitari e internazionali

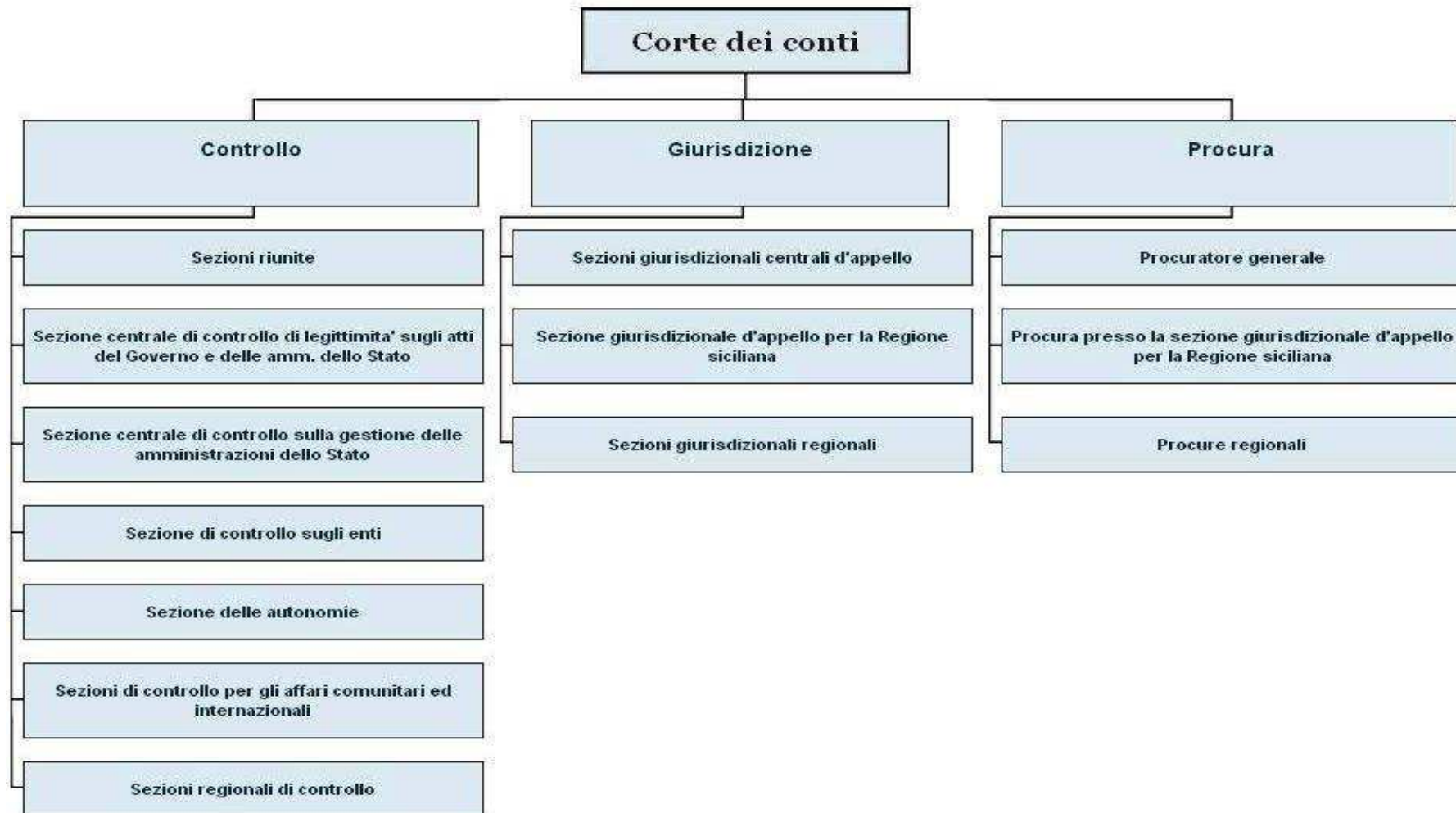
Sotto il profilo dell'organizzazione, restando nell'ambito del controllo, la Corte si articola in Sezioni centrali e Sezioni regionali.

Con specifiche funzioni di verifica del bilancio dello Stato, referto al Parlamento, verifica quadrimestrale delle leggi e spesa e supporto per le audizioni parlamentari, e risoluzione di questioni di massima, la Corte può operare anche in "Sezioni riunite in sede di controllo".

La Corte è articolata inoltre in:

- Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato
- Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
- Sezione controllo enti
- Sezione Autonomie
- Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali

Organigramma funzionale



Come dispone l'art. 10 del vigente regolamento di organizzazione della Corte dei conti, la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali:

- *riferisce almeno annualmente al Parlamento:*
- *sulla gestione dei fondi strutturali comunitari da parte delle amministrazioni e degli altri organismi con riferimento all'attuazione dei quadri comunitari di sostegno ed al rispetto dei principi definiti dall'Unione europea, con particolare riguardo agli interventi nelle aree depresse;*
- *sullo stato delle risorse della comunità di pertinenza nazionale e dei relativi sistemi di verifica;*
- *sulla consistenza e sulle cause delle frodi ai danni della comunità e sulle relative misure preventive e repressive.*

La sezione svolge, nel rispetto del programma annuale coordinato con le linee guida delle sezioni riunite ed in connessione con il programma della Corte dei conti europea, indagini specifiche sulla gestione dei fondi comunitari, anche in collaborazione con altre sezioni. La sezione, inoltre, svolge attività di controllo in cooperazione con la Corte dei conti europea e con le altre istituzioni superiori di controllo in attuazione di trattati, accordi e intese.

Le sezioni regionali di controllo

L'introduzione delle Sezioni regionali è avvenuta in un primo momento per effetto del regolamento interno di organizzazione n. 14 del 2000; nel 2003, la legge 131 ha espressamente considerato le Sezioni regionali di controllo, attribuendo loro di conseguenza una effettiva qualificazione.

Le Sezioni regionali di controllo assumono al loro interno le funzioni di controllo preventivo (su alcuni atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, ed ora sugli atti di protezione civile), di controllo successivo sugli enti locali ed ad esse, come già accennato in precedenza, è attribuito il compito di rendere pareri alle autonomie locali su materie di contabilità pubblica.

La legge 20 del 1994 ha introdotto un referto annuale sul rendiconto regionale; nell'ambito di questo referto, il cui contenuto essenziale attiene agli aspetti finanziari, possono essere inseriti specifici *focus* su argomenti di interesse.

È necessario infine accennare all'attività, che si presenta assai massiva per le Sezioni regionali, di controllo sugli enti locali, sotto forma di riscontro delle relazioni che gli organi di revisioni di Comuni e Province sono tenuti ad inviare alle Sezioni, ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 166/2005. Tale attività ha come base di riferimento tutto l'intero campione degli enti (Comuni e Province).

4. Elementi emersi da Sezione Affari comunitari

relazione sezione centrale 2011

La Sezione centrale di controllo per gli Affari comunitari e internazionali ha approvato in data 19 dicembre 2011 la relazione speciale n. 2/2011, avente ad oggetto: **"Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di Fondi strutturali – FESR Chiusura della programmazione 2000-2006"**



Nei prospetto di seguito indicato sono inseriti i dati sulle irregolarità riscontrate presso le Amministrazioni coinvolte nella programmazione dell'Obiettivo 1 e gli importi decertificati. A causa del costante monitoraggio, i dati sono soggetti a modifiche ed è, pertanto, necessario tenere conto delle date di aggiornamento.

Irregolarità e frodi comunitarie – Obiettivo 1 – programmazione 2000-2006

Anno di comunicazione OLAF 2003-2011**

(euro)

Amministrazioni	Tot. segnalazioni OLAF a=(b+c)	n. casi chiusi dalla Commissione (b)	n. casi aperti (c)	importi da recuperare			decertificati*	
				Importo totale d=(e+f)	Importo comunitario (e)	Importo nazionale (f)	n. casi aperti	Importo totale (naz.+com.)
MOLISE	4	4	0	0	0	0	0	0
CAMPANIA	252	0	252	53.338.849	14.345.824	38.993.025	155	24.679.642
BASILICATA	19	0	19	10.035.590	4.024.494	6.011.096	8	8.901.686
PUGLIA	256	0	256	52.965.013	8.994.200	43.970.813	182	34.990.351
CALABRIA*	498	8	490	184.340.802	60.072.386	124.268.416	429	64.294.457
SICILIA	114	3	111	83.522.525	15.664.842	67.847.683	61	44.881.876
SARDEGNA	22	0	22	72.367.229	36.105.209	36.262.020	1	0
TOT. Regioni	1.165	15	1.150	456.570.008	139.206.955	317.353.053	836	177.748.012
Ministero dello sviluppo economico	267	71	196	193.348.353	49.759.747	143.588.606	97	97.540.723
Ministero delle infrastrutture e trasporti**	71	0	71	266.926.054	2.447	266.923.607	31	266.923.607
Ministero istruzione università e ricerca	7	2	5	607.283	0	607.283	5	607.283
Ministero interno	5	5	0	0	0	0	0	0
TOT. Amm. Centrali	338	71	267	460.274.407	49.762.194	410.512.213	128	364.464.330
TOT. GENERALE	1.503	86	1.417	916.844.415	188.969.149	727.865.266	964	542.212.342

Fonte: elaborazioni della Cdc su dati IMS/OLAF al novembre 2011

* gli importi decertificati sono ricompresi fra quelli da recuperare, per ulteriori dettagli si rinvia alla II parte.

** gli aggiornamenti riguardano solo le segnalazioni del 2010

Programmazione 2000-2006 Audit della Commissione europea su interventi Ob.1								
PO	Identificativo	Data		Richiesti da Commissione		Decertificati da AdG		Note
		Inizio	Fine	Totale	di cui FESR	Totale	di cui FESR	
PON ATAS	2006/376/1-2	nov-06	apr-09	1.078.563,30	798.136,84	1.079.843,91	799.084,49	Audit chiuso
PON RICERCA	2005/293/1-2	set-05	feb-09			29.126.325,35	14.558.369,82	Audit chiuso
PON SIL	2008/643/1	feb-08	lug-09					Audit chiuso
PON TRASPORTI	2007/646/1	feb-08	set-10	418.624.544,00	193.795.477,00	418.624.544,00	193.795.477,00	Audit chiuso
	2007/645/1	feb-08	nov-09					Audit chiuso
POR Basilicata	2008/676/1	mag-08	set-09					Audit chiuso
POR Calabria	2004/166/1	2004	gen-10	72.621.397,24	36.310.698,62	71.413.718,93	37.956.946,67	AdG ha decertificato - Non risulta formale chiusura della CE
	2009/166/4	gen-10	ott-10					Audit chiuso
POR Campania	2006/377/1-2-3	mag-06	dic-08	18.489.770,56	9.244.885,28	21.676.847,37	10.838.423,69	Audit chiuso
	2009/750/1	mag-09		52.793.622,65		49.050.205,08		Audizione presso la CE il 18 maggio 2011 (ai sensi art. 93 reg. 1260/99) sul progetto. La AdG ha accettato tutte le correzioni finanziarie richieste dalla CE eccetto che per il progetto sulla Mis. 6.2 Biblioteche Digitali. Per la CE l'importo irregolare è pari 3.736.583,38 euro, mentre la AdG ribadisce che è pari solo a 747.316,74 euro. La AdG deve decidere se decertificare o subire una rettifica finanziaria.
POR Molise	2005/250/1	2005	nov-10	7.096.471,00	3.044.386,00	7.096.471,00	3.044.386,00	Audit chiuso
POR Puglia	2009/508/1-2-3-4	2009		127.171.762,65	79.335.741,11			Audit di sistema svolto in 4 fasi. A seguito della 1a e 2a fase (febbraio 2007 e novembre 2007), Decisione CE del 01.07.2008 di sospensione dei pagamenti intermedi. In data 21.12.2009 la Commissione ha emesso la decisione di rettifica finanziaria pari a 79.335.741,11 euro. La decisione è al Tribunale dell'Unione europea del Lussemburgo.
POR Sardegna	2007/675/1	apr-08	giu-10	72.645.308,70	34.170.519,84	72.645.308,70	34.170.519,84	Allegata alla chiusura risulta un importo totale pari a 79.336.493,62 euro e di quota FESR pari a 39.668.246,81 euro.
	2007/596/1	set-07	set-10	4.304.269,03	2.152.134,51	4.304.269,03	2.152.134,51	Audit chiuso
POR Sicilia	2006/380/1-2	2006	nov-09	330.432.289,96	148.694.530,48	330.432.289,96	149.122.030,48	Audit chiuso
	2009/754/1c	giu-09		11.711.878,29	5.270.345,23	11.711.878,29	5.270.345,23	Audit chiuso

Fonte: MSE-DSCE-DGPRUC al 15 dicembre 2011

BASILICATA: analisi delle irregolarità e frodi comunitarie dall'anno di comunicazione 2003-2011

	n. casi segnalati	n. casi chiusi dalla Comm.ne	n. casi aperti	totale importo irregolare liquidato dei casi aperti	totale importo recuperato dei casi aperti	totale importo da recuperare dei casi aperti	dei casi aperti n. casi decertificati	totale importo decertificato
FESR	28	0	28	15.817.765	751.263	15.066.502	13	10.581.100
FSE	4	4	0	0	0	0	0	0
FEAOG-O	1	0	1	23.150	0	23.150	0	0
SFOP	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	33	4	29	15.840.915	751.263	15.089.652	13	10.581.100

	FESR		FSE		FEAOG-O		SFOP	
	n.casi aperti	importo da recuperare	n.casi aperti	importo da recuperare	n.casi aperti	importo da recuperare	n.casi aperti	importo da recuperare
1988-1993	1	1.993.524	0	0	0	0	0	0
1994-1999	2	1.122.664	0	0	0	0	0	0
2000-2006	18	10.677.406	0	0	1	23.150	0	0
2007-2013	7	1.272.908	0	0	0	0	0	0
	28	15.066.502	0	0	1	23.150	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati estratti dal sistema IMS_OLAF a gennaio 2012

Elementi emersi dalla deliberazione della Sezione Affari comunitari 2011

Sezione centrale di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, relazione speciale n. 2/2011 del 19 dicembre 2011: **"Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di Fondi strutturali – FESR Chiusura della programmazione 2000-2006"**

ALCUNI ELEMENTI EMERSI NELL'INDAGINE SVOLTA DALLA SEZIONE AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI (relazione speciale n. 2/2011 del 19 dicembre 2011)

Considerazioni generali (relazione speciale n. 2/2011 del 19 dicembre 2011)

- vi è stata una **valutazione ampiamente positiva della formula del controllo coordinato con la Corte dei conti europea**, esperienza che ha consentito di concordare metodologie e tecniche di controllo, evidenziando l'esigenza di valorizzare gli obiettivi da perseguire piuttosto che le regole procedurali; in tal modo si è prodotto nelle Amministrazioni destinatarie la percezione di una uniformità di intenti e di analoghe modalità comportamentali; questa metodologia di controllo ha avuto il vantaggio di assumere, anche sotto il profilo dell'economicità e della semplificazione, risultati più rapidi e valutazioni uniformi senza considerare che l'utilizzo, in alcuni casi, di controlli affidabili di diverse Istituzioni potrebbe ridurre la duplicazione degli stessi.

- il **ciclo di programmazione che caratterizza l'utilizzo dei Fondi strutturali è particolarmente complesso** ed abbraccia più anni, visto che il suo iter supera i dieci anni; questo lungo lasso di tempo, a causa di cambiamenti sempre più rapidi del ciclo economico rende spesso superata l'originaria programmazione con conseguenti modifiche anche radicali rispetto all'impianto iniziale del programma

- la maggior parte dei programmi ha raggiunto soglie di realizzazione superiori al 100% con la presenza di **rilevanti overbooking**

Numerosi profili di criticità (relazione speciale n. 2/2011 del 19 dicembre 2011)

- **l'estrema parcellizzazione degli interventi programmati** ha reso difficile la gestione ed i controlli, impegnando risorse non sempre orientate ad una strategica visione d'insieme rivolta alla crescita ed allo sviluppo dei territori interessati.

- la **scarsa qualità degli investimenti è spesso riconducibile ad aiuti "a pioggia"** che, mancando di selettività, non contribuiscono in alcun modo ad aumentare la crescita e la competitività dei settori imprenditoriali che ne beneficiano

- **grande difficoltà di razionalizzare la durata delle opere pubbliche**, che spesso non riescono a concludersi nel ciclo di programmazione europea. Ciò genera fenomeni di progetti non conclusi e non operativi, con consistenti oneri ad esclusivo carico dello Stato membro, nel caso in cui nel termine di due anni gli interventi non vengano conclusi o resi operativi. E' evidente che l'accelerazione della tempistica, oltre a giovare al sistema complessivo degli investimenti, doterebbe il territorio di quelle infrastrutture essenziali per accelerare la crescita aumentando la qualità delle opere stesse.

- **cospicuo ricorso "ai progetti coerenti"** cioè a progetti già finanziati con fondi nazionali per i quali, per accelerare il processo di spesa, si chiede di sostituire le risorse nazionali con i finanziamenti comunitari. La disciplina comunitaria ne ammette l'utilizzo a condizione che le risorse risparmiate siano destinate ad interventi equivalenti nelle stesse zone e nello stesso settore (Asse). Il massiccio ricorso ai progetti coerenti richiama l'attenzione sull'esigenza che i Fondi strutturali debbano essere considerati non come sostitutivi ma come aggiuntivi di quelli nazionali. Va poi evidenziato che il ricorso ad essi limita la selettività e la qualità degli interventi in deroga al principio di programmazione, e produce una dilatazione temporale della spesa posticipando l'effetto degli interventi e dei benefici per lo sviluppo e per la crescita del territorio. Va, altresì, rilevato il fatto che, in diversi casi, la presenza di tali progetti fa aumentare il tasso di errore e rende più

difficili i controlli a causa della mancanza di documentazione, non sempre facilmente reperibile a distanza di diversi anni.

- necessità di sviluppare una **cultura dei controlli** indirizzandoli non al mero adempimento procedurale, bensì all'efficacia della spesa e quindi al merito degli interventi ad essa sottesi; occorre programmare una spesa che produca investimenti capaci di creare modifiche strutturali e non che costituisca solo un onere. Ciò deve condurre anche ad una maggiore semplificazione delle procedure comunitarie indirizzando una più ampia attenzione al contenuto effettivo dei risultati e non solo all'iter di svolgimento dell'attività amministrativa.

- l'**incidenza delle irregolarità**, al di là del merito delle singole fattispecie, in alcuni casi particolarmente gravi (frodi), è fonte di preoccupazione per la dispersione di risorse a danno dell'Erario nazionale. La banca dati delle irregolarità dell'OLAF (IMS-OLAF) è fonte conoscitiva indispensabile per il monitoraggio delle fattispecie ai fini di una adeguata analisi dei rischi, le Amministrazioni dovrebbero prestare maggiore attenzione a tale funzione, per prevenire il verificarsi di casi analoghi. Il costante monitoraggio, anche in itinere, di tale banca dati sarebbe particolarmente utile, sia per l'Autorità di pagamento che per quelle di *audit*, è quindi auspicabile che il limite conoscitivo, relativamente a tali Autorità, possa essere superato prevedendo, per esse, un accesso diretto al sistema.

- **entità rilevante degli importi decertificati** rende indispensabile un' incisiva azione di recupero visto che in tale caso gli importi cessano di interessare il bilancio dell'Unione ma ricadono interamente su quello nazionale, dovrà quindi essere posta in essere un'impegnativa attività di recupero, anche con riscossioni in forma coattiva, di risorse indispensabili per l'Erario statale e/o regionale.

- **scarsa utilità attribuita al sistema degli indicatori** quale strumento di governance (prima) e di verifica (poi) dei processi di programmazione. L'indicatore, di per se stesso dinamico, è il risultato di un processo valutativo che richiede continue integrazioni e adattamenti. Se, nella "gestione" degli indicatori, si prescinde dalle finalità per le quali sono stati individuati/costruiti, si corre il rischio di ridurli ad una serie di valori numerici di poca (se non nulla) significatività. Gli indicatori devono essere pochi numericamente ma altamente significativi quanto alla qualità delle informazioni che forniscono; è indispensabile sceglierli in base al "peso" ed alle "risposte" che si stanno cercando. Nei programmi esaminati, nel periodo della programmazione, gli indicatori sono stati modificati più volte, inseriti ex novo a metà programmazione, variati

nella rappresentazione, valorizzati in modi differenti o non valorizzati affatto; frequente è il caso di indicatori di risultato valorizzati senza indicazione dell'obiettivo da perseguire. Lo strumento degli indicatori appare percepito più come un mero adempimento burocratico ineludibile, che quale ausilio, fonte di informazioni per indirizzare, correggere e, da ultimo, valutare i risultati della gestione.

Proposte operative (relazione speciale n. 2/2011 del 19 dicembre 2011)

- occorre **migliorare la capacità progettuale, sia qualitativa che quantitativa**, con attività che vadano a beneficio della collettività, che riverberino i propri effetti sul tessuto sociale e che, consolidandosi, producano un"ritorno" anche nel medio e lungo periodo. A tale scopo sarebbe opportuno puntare su grandi e qualificanti iniziative progettuali le quali, fra l'altro, semplificherebbero le attività di gestione e le operazioni di controllo.

- auspicio di realizzare, oltre al miglioramento della capacità progettuale (che deve essere maggiormente indirizzata al piano dell'innovazione e della ricerca), un **maggior allineamento dei tempi** di attuazione nazionali con quelli comunitari.

- l'intero *iter* della gestione dei fondi potrebbe rivelarsi un settore sul quale **puntare per l'accrescimento di professionalità** tecniche adeguate sia nella fase della programmazione che per valorizzare e rafforzare le attività di controllo, puntando su nuove professionalità (soprattutto i giovani) per creare rapidamente profili altamente specializzati e competenze tecniche adeguate.

- per contenere il rischio di aiuti "a pioggia" potrebbero essere previste alcune **limitazioni di scopo** capaci di indirizzare le iniziative verso obiettivi specifici e qualificanti.

- **importanza dello scambio di informazioni**, in alcuni casi anche all'interno della stessa Amministrazione, dovrebbe condurre al potenziamento delle banche dati con funzioni di monitoraggio

conoscitivo a servizio, non solo delle Amministrazioni, come processo di semplificazione degli adempimenti, ma anche di tutti i cittadini, come espressione del principio di trasparenza.

- **sviluppare la cultura dei controlli** indirizzandoli non al mero adempimento procedurale, bensì all'efficacia della spesa e quindi al merito degli interventi ad essa sottesi. Ciò deve indurre anche ad una maggiore semplificazione delle procedure comunitarie, indirizzando una più ampia attenzione al contenuto effettivo dei risultati e non solo all'iter di svolgimento dell'attività amministrativa. In tale ambito vanno positivamente considerate quelle esperienze, volte a valorizzare, nei controlli di II livello, le strutture interne che, strutturalmente indipendenti, contribuiscono a potenziare la cultura dei controlli. Nel caso in cui invece, ci si avvalga di soggetti esterni, anche per l'esecuzione di controlli in loco a campione, l'Autorità di audit ha l'obbligo di predisporre specifiche linee di indirizzo e direttive puntuali al fine di definire la predeterminazione di metodologie di criteri oggettivi anche nella scelta dei campioni e deve, successivamente, farsi carico della supervisione della qualità del lavoro svolto, per evitare di attribuire un peso preponderante alle azioni intraprese dalla struttura esterna.

- esigenza che nelle future programmazioni sia posta una **maggiore attenzione alla scelta e alla costruzione degli indicatori** che devono essere altamente significativi quanto alla qualità dell'informazione che forniscono. E' infatti indispensabile sceglierli in base alle "risposte" che si stanno cercando. Ciò al fine di addivenire a strumenti di verifica il più possibile autonomi dalle variabili interne al programma e con valutazioni tendenzialmente uniformi rispetto ad analoghi obiettivi strategici presenti nelle diverse Regioni che beneficino di risorse comunitarie.

- **banca dati delle irregolarità** come fonte conoscitiva indispensabile per il monitoraggio delle fattispecie ai fini di una adeguata analisi dei rischi, le Amministrazioni dovrebbero prestare maggiore attenzione a tutti gli adempimenti ad essa connessi ed agli elementi informativi presenti per prevenire il verificarsi di casi analoghi. Il costante monitoraggio, anche in itinere, di tale banca dati sarebbe particolarmente utile, sia per l'Autorità di pagamento che per quelle di audit, è auspicabile che il limite conoscitivo relativamente a tali autorità possa essere superato prevedendo, per esse, un accesso diretto al sistema.

- entità rilevante degli importi decertificati rende indispensabile un'**incisiva azione di recupero**, in tale caso, infatti, gli importi cessano di interessare il bilancio dell'Unione, ma le operazioni di decertificazione non

modificano le situazioni creditorie/debitorie in atto con la conseguenza che alla copertura della spesa c.d. irregolare si dovrà far fronte con risorse proprie del bilancio nazionale, si dovrà quindi porre in essere un'impegnativa attività di recupero, anche in forma di riscossione coattiva, di risorse indispensabili per l'Erario statale e/o regionale.

- necessità, per una inderogabile esigenza di trasparenza e veridicità, di **esplicitare nelle scritture di bilancio**, con particolare riguardo a quelli regionali, **i movimenti finanziari in entrata ed in uscita relativi ai flussi di risorse afferenti alla programmazione comunitaria**.

* * *

Il punto che sta al cuore della materia "fondi comunitari" sembra incentrarsi nella **capacità progettuale**. **Investire maggiormente sulla capacità di programmazione**, sulle modalità e regole della progettazione consentirebbe di concentrarsi – oltre che sulla adeguatezza delle risorse finanziarie in termini quantitativi – soprattutto sulla qualità delle spesa e su una consuntivazione degli interventi effettivamente realizzati da misurare rispetto agli obiettivi iniziali.

Una migliore accessibilità ed una più condivisa fruibilità delle informazioni potrebbero rappresentare elementi a favore di un più produttivo utilizzo dei finanziamenti comunitari.



LA SEDE DELLA CORTE DEI CONTI A ROMA

Grazie per l'attenzione