

SEMINARIO

“Il contrasto alle frodi finanziarie all’UE.
Strategie e strumenti di controllo”

**Il contrasto alle irregolarità e alle frodi:
il ruolo della Corte dei conti.**

Dott.ssa Giuseppa Cernigliaro

Aprile 2012

Il contesto normativo

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

art. 310 (par. 6)

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

art. 325

L'Unione e gli Stati membri combattono 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.

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.

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.

Il TFUE all'art. 325 (ex art. 280 del TCE)
enuncia i principi di :

- effettività
- assimilazione
- cooperazione

- **Principio di assimilazione:**

con riferimento alle risorse comunitarie, gli Stati devono intervenire con tutti gli strumenti di tutela previsti per le risorse nazionali e pertanto anche con l'applicazione della disciplina relativa ai danni cagionati allo Stato ed alle amministrazioni pubbliche.

- **Principio di cooperazione:**

la tutela degli interessi finanziari dell'Unione è assicurata attraverso il coordinamento delle attività degli Stati membri che organizzano, insieme alla Commissione, una efficace cooperazione tra le autorità competenti.

Definizione di irregolarità

(Regolamento del Consiglio 2988/95 del 18 dicembre 1995)

“Irregolarità è qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un’azione od omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio della Comunità’ attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto della Comunità o a causa di una spesa indebita”.

Definizione di frode

(art. 1.1 Convenzione TIF 26 luglio 1995)

Costituisce **frode**, lesiva degli interessi finanziari della Comunità, “qualsiasi azione o 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 o la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee...o relativa alla mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico...o alla distrazione di tali fondi per fini diversi per cui sono stati concessi...o di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegue lo stesso effetto”.

La Corte dei conti

Il principio di assimilazione permette di assegnare alla Corte dei conti le stesse funzioni che essa esercita nell'ordinamento nazionale di giudice degli equilibri di finanza pubblica nonché in materia di responsabilità per danno alle finanze pubbliche.

La Corte è un organo di rilievo costituzionale, autonomo ed indipendente da altri poteri dello Stato, cui la Costituzione affida importanti funzioni di controllo (art.100 Cost.) e giurisdizionali (art. 103 Cost.).

Essa è tenuta a vigilare sulla corretta gestione delle risorse pubbliche, sul rispetto degli equilibri finanziari complessivi, sulla regolarità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

La Corte dei conti è definita dalla Costituzione “organo ausiliario” nel senso che coadiuva gli organi titolari di funzioni legislative, di controllo ed indirizzo politico, esecutive e di amministrazione attiva.

Gli articoli 100 e 103 della Costituzione

Art. 100

A norma del secondo comma, la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Inoltre essa partecipa al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. La Costituzione assicura l'indipendenza della Corte e dei suoi componenti di fronte al Governo e prevede un diretto collegamento fra la Corte ed il Parlamento, al quale essa è tenuta a riferire sul risultato del riscontro eseguito.

Art. 103

Nel suo secondo comma, stabilisce che la Corte ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

La Corte dei conti, a livello nazionale, opera nella duplice veste di Istituzione Superiore di Controllo e di Giudice Contabile/Finanziario, dotato, in questa seconda veste, di una funzione requirente e di una funzione giudicante.

Il modello della Corte dei conti italiana è visto con estremo interesse dai paesi dell'Unione europea, che generalmente hanno strutture diverse per le due funzioni e che spesso affidano al giudice ordinario la tutela giurisdizionale contro le frodi al bilancio dell'Unione

Le funzioni di controllo della Corte dei conti

- il controllo di legittimità assicura che gli atti dell'amministrazione siano conformi alla legge;
- il controllo sulla gestione verifica l'efficienza e l'economicità di un'attività rispetto agli obiettivi posti dalla legge.

Le funzioni di controllo della Corte dei conti

La legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha attuato una riforma delle funzioni di controllo della Corte dei conti riducendo il numero degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ed introducendo una nuova forma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e **sui fondi di provenienza comunitaria**, improntata ai parametri di economicità ed efficacia che debbono sempre ispirare l'azione amministrativa (legge 7 agosto 1990 n. 241).

Le funzioni di controllo della Corte dei conti sui finanziamenti dell'Unione Europea

La Corte dei conti in funzione di organo di controllo è strutturata in Sezioni regionali e in Sezioni centrali.

Il controllo sui finanziamenti dell'UE è svolto dalle Sezioni regionali di controllo dato che gli enti gestori dei fondi comunitari sono soprattutto le Regioni.

In sede centrale opera la Sezione di controllo per gli Affari comunitari ed internazionali con compiti di referto al Parlamento sulle relazioni finanziarie tra UE e Stato italiano.

La Sezione centrale per gli Affari comunitari ed internazionali

A livello centrale, la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali riferisce almeno annualmente al Parlamento:

- a) sulla gestione dei fondi strutturali comunitari;
- b) sullo stato delle risorse della comunità di pertinenza nazionale e dei relativi sistemi di verifica;
- c) sulla consistenza e sulle cause delle frodi ai danni della comunità e sulle relative misure preventive e repressive.

Il controllo sui fondi europei

Il controllo della Corte dei conti sui finanziamenti provenienti dall'Unione europea è svolto sia nelle forme del controllo preventivo di legittimità sia nelle forme del controllo successivo sulla gestione.

In **Sicilia**, la Sezione regionale di controllo:

- esercita un controllo successivo sulla corretta gestione di detti finanziamenti da parte della Regione siciliana mediante la programmazione annuale di apposite indagini;
- svolge il controllo preventivo di legittimità “su tutti gli atti amministrativi adottati dal Governo e dall'amministrazione regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, in base all'art. 2, comma 2, del d.lgs. del 18 giugno 1999, n. 200 di attuazione dello Statuto di autonomia.

La verifica del corretto funzionamento dei controlli interni assume particolare importanza in quanto sussistono specifici profili di responsabilità comunitaria per la mancata attuazione delle misure di tutela.

Infatti lo Stato membro deve dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato discarico della somma corrispondente all'importo frodato (reg. n. 1290/2005 artt. 32 e 33 e n. 1083/2006, art. 70). La conseguenza sarà la parziale imputazione allo Stato membro delle risorse non recuperate, nei tempi e modi previsti, in presenza di profili di inadeguatezza nell'azione di prevenzione, contrasto e recupero.

Le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti

L'art. 103 Cost. assegna alla Corte la giurisdizione nelle “materie di contabilità pubblica”.

La Corte dei conti è competente a giudicare agenti contabili, amministratori e funzionari pubblici per tutte le vicende comunque concernenti la gestione di risorse pubbliche (in senso ampio).

Il giudizio della Corte è volto ad accertare la responsabilità di singoli soggetti legati alla pubblica amministrazione per i danni da essi causati all'Erario nell'esercizio delle loro funzioni.

La responsabilità amministrativa

Consiste nella responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per i danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio. L'accertamento della responsabilità comporta la condanna al risarcimento del danno a favore dell'amministrazione danneggiata.

L'evoluzione della giurisprudenza della Corte dei conti, confortata dalle pronunce delle SS.UU. della Corte di Cassazione, ha finito per ritenere sottoposti alla propria giurisdizione anche soggetti estranei alla p.a. ma inseriti in modo stabile nell'apparato organizzativo pubblico.

La responsabilità amministrativa per illecito utilizzo dei finanziamenti dell'Unione Europea

Con riguardo alle risorse comunitarie, la giurisprudenza della Cassazione ha affermato che il danno si configura comunque a carico dell'ente pubblico nazionale destinatario della risorsa comunitaria che, una volta assegnata, entra a far parte delle fonti di finanziamento del medesimo.

Quanto al profilo soggettivo, la Cassazione ha ritenuto sussistente la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti dei soggetti privati beneficiari finali dei finanziamenti pubblici, a nulla rilevando la qualifica privata del soggetto e la mancanza di un rapporto di servizio formale tra l'ente e la persona fisica, essendo sufficiente l'esercizio di fatto della funzione (Ordinanze Cass. Sez.Un. Civ. n. 4511 del 1/3/2006, n. 5019 del 3/3/2010, nn. 9963, 9966 e 9967 del 27 aprile 2010 e n. 10062 del 9 maggio 2011).

La responsabilità amministrativa per illecito utilizzo dei finanziamenti dell'Unione Europea

Il soggetto privato percettore del finanziamento è sostanzialmente incaricato di svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse dell'amministrazione, un'attività o un servizio pubblico.

La Corte di Cassazione ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti non solo nei confronti della società destinataria del contributo pubblico ma anche nei confronti degli amministratori della stessa che abbiano distratto le somme oggetto del finanziamento (Cass. SS.UU. 3 marzo 2010 n. 5019).

L'attività della Procura contabile e della Sezione giurisdizionale in Sicilia. Anno 2011

- Dalla relazione del Procuratore regionale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 si evince che nel 2011 sono stati depositati 49 atti di citazione a carico di privati destinatari di contribuzioni pubbliche per un importo complessivo di euro 13.546.187,43 prevalentemente riguardanti la distrazione fraudolenta di somme mediante la fittizia rappresentazione dei costi sostenuti.
- Sono state ottenute nel 2011 n. 29 sentenze di condanna a carico di privati per un importo complessivo di euro 2.019.411,48 ciò in dipendenza anche dell'esercizio del potere riduttivo da parte del giudice contabile.

Strumenti conoscitivi e di indagine

La banca dati dell'OLAF

Le Autorità di gestione dei finanziamenti comunitari sono tenute a segnalare i casi di irregolarità e di frode all'Ufficio per la lotta contro le frodi della Commissione Europea (OLAF).

La procedura di trasmissione delle segnalazioni si avvale di un sistema telematico dedicato denominato I.M.S. (Irregularities Management System). Le segnalazioni tramite I.M.S. vengono preventivamente vagliate dal Dipartimento per le Politiche Comunitarie per il successivo inoltro alla Commissione Europea.

Al fine di rendere più tempestiva l'azione della Corte dei conti, alle Procure contabili è stato consentito l'accesso diretto alla Banca dati OLAF.

Le particolari forme di collaborazione

- La Guardia di Finanza (art. 2, comma 4, L. 19/94)
- Il Comando dei Carabinieri per le politiche agricole e alimentari
- Le Procure della Repubblica (art. 129, comma 3, disp. att. c.p.p.)

Le modalità operative del controllo sulla gestione

La programmazione annuale

Le aree di gestione da sottoporre ad analisi sono individuate in un programma di lavoro che la Corte approva ogni anno per l'anno successivo.

L'ambito del controllo viene individuato sulla base di vari parametri quali l'importanza finanziaria, l'esistenza di notevoli rischi di irregolarità, i risultati di precedenti controlli e le richieste pervenute alla Corte da parte delle stesse pubbliche amministrazioni.

Il programma annuale viene comunicato agli organi elettivi (presidenti di Camera e Senato e, nel caso di controlli sulle Regioni, presidenti dei Consigli regionali) e alle amministrazioni controllate.

Le irregolarità e le frodi. Le indagini della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

- Relazione in materia di “Frodi ed irregolarità nell'utilizzazione dei finanziamenti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)”. Delibera n. 13/2006;
- Relazione in materia di “Frodi ed irregolarità nell'utilizzazione dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo (FSE)”. Delibera n. 7/2008;
- Relazione in materia di frodi ed irregolarità nell'utilizzazione del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - POR 2000-2006 . Delibera n. 118/2010.

Le irregolarità e le frodi. Le indagini della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Le principali tipologie di **irregolarità** evidenziate dalle indagini della Sezione:

- irregolarità degli atti prodotti dal beneficiario;
- documentazione giustificativa della spesa mancante;
- spese non ammissibili;
- non corretta rendicontazione della spesa;
- mancata o incompleta realizzazione dell'opera/azione;
- irregolare tenuta dei registri di presenza e corresponsione di diaria non dovuta (per il FSE).

Le **frodi** invece consistono prevalentemente nell'emissione, da parte di terzi soggetti, di fatture per operazioni inesistenti al fine di rendicontare spese fittiziamente sostenute e in autocertificazioni false.

Il coordinamento tra le Sezioni

Le indagini condotte dalla Sezione regionale sono state svolte in collaborazione con la Sezione Centrale per gli Affari Comunitari ed Internazionali nell'ambito della programmazione annuale della Sezione centrale che normalmente invita le Sezioni regionali a programmare a loro volta indagini specifiche sulle medesime materie.

I risultati delle verifiche condotte dalle Sezioni regionali confluiscono poi nella relazione speciale elaborata annualmente dalla Sezione centrale e presentata al Parlamento.

I rapporti tra la Corte dei conti italiana e la Corte dei conti europea

L'art. 287 del TFUE prevede forme di collaborazione tra la Corte dei conti europea e le istituzioni nazionali di controllo.

La Corte dei conti italiana nel 2008 ha sottoscritto un protocollo di collaborazione con la Corte dei conti europea per l'avvio di indagini congiunte.

Nel 2011 si è svolta un'indagine congiunta con la Corte dei conti europea sulla chiusura della programmazione 2000/2006 con particolare riferimento al FESR.