

INTEREVENTIO AL SEMINARIO :'' contrasto alle frodi finanziarie all'UE. Strategie e strumenti di controllo.''

La maggior parte di irregolarità significative riscontrate dalla Regione ai danni dell'FSE configurano il reato previsto dall'art. 640 bis c.p. "Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche".

Tali irregolarità, caratterizzate dalla intenzionalità, sostanziano un significativo danno economico e all'immagine sia dell'FSE sia dell'amministrazione regionale.

E' altresì opportuno evidenziare che le caratteristiche specifiche dell'FSE rendono la gestione di tali risorse ad altissimo rischio.

Infatti l'FSE finanzia la realizzazione un numero elevato di progetti formativi (es. per la programmazione 2000/2006 si parla di 65.000. attività finanziate) di costo contenuto, con voci di spesa che possono riguardare azioni, ad es. la progettazione, terminate prima ancora dell'approvazione del progetto e pertanto difficili da controllare.

Il finanziamento è prevalentemente erogato con concessione di sovvenzionane ex art. 12 della L.241/90, attraverso bandi di chiamate a progetto, che prevedono erogazione di acconti dal 60% al 90% del finanziamento, autorizzato all'inizio attività. Tali bandi sono prevalentemente gestiti dalle amministrazioni provinciali in qualità di Organismi Intermedi.

Le amministrazioni Regionali/Provinciali attualmente realizzano controlli amministrativi e finanziari sul 100% delle operazioni e controllo fisico-tecnici sul 5% delle operazioni. Tali tipologie di controllo, ove non verificano la presenza in aula di docenti e discenti, si limitano ad essere controlli sulla carta (fatture, registri ecc...) che non si avvalgono, per i limiti dei poteri di cui sono titolari le amministrazioni, di riscontri incrociati che potrebbero evidenziare la mancata veridicità di tale documentazione.

I beneficiari, che risultano essere responsabili dei reati ascritti, sono a perfetta conoscenza del sistema, e delle relative criticità, di erogazione e di controllo dei contributi.

Pertanto si evidenzia che, spesso, le azioni irregolari traggono spunto dagli elementi di flessibilità del sistema.

Ad es. i progetti formativi, rivolti a lavoratori occupati, sono di numero elevato, di costo contenuto, spesso destinati ai dipendenti dello stesso beneficiario, nel caso di formazione

direttamente realizzata dall'impresa, erogati in orario di servizio. Il rapporto di subordinazione, intercorrente tra il fruitore del corso e il beneficiario del finanziamento, favorisce il verificarsi di firme sui registri apposta dai discenti che in realtà non hanno partecipato al corso.

In tali casi, sia il controllo finanziario che quello fisico tecnico, sono inidonei a far emergere l'irregolarità, che spesso, invece è portata alla luce dagli stessi discenti, con denuncia all'autorità giudiziaria, in occasione dell'interruzione del rapporto di lavoro con il beneficiario del finanziamento.

Altre volte l'emersione della frode è determinata dai controlli condotti dalla Guardia di Finanza che, incrociando i dati delle presenze annotate sul registro del corso con le presenze annotate sul libro presenze dell'impresa, evidenziano la contestuale presenza di un lavoratore in aula e/o in missione in altra città e/o in malattia.

Altra specifica manifestazione di azioni fraudolente si verifica su interventi direttamente finalizzati all'occupazione. In questo caso l'erogazione del contributo al beneficiario attuatore del progetto formativo è condizionato alla stipula di un contratto di lavoro tra discente ed imprenditore.

La truffa, in tali casi, si manifesta attraverso contratti di lavoro che durano il tempo necessario al beneficiario per ottenere il contributo e si concludono con una lettera di rinuncia del discente al contratto di lavoro.

Nella fattispecie illustrata, prima di revocare e quindi recuperare il contributo, l'amministrazione attende che la magistratura, si pronunci sull'esistenza del reato. Spesso l'accertamento del reato non è semplice, considerata l'autenticità della firma apposta sulla lettera di dimissione del discente, che, in sede di interrogatorio dichiarano l'assoluta inconsapevolezza del contenuto della lettera sottoscritta.

Ci sono inoltre irregolarità trasversali a tutte le tipologie di intervento come ad es. le false fatturazioni, l'uso distorto dello strumento della "delega" di attività a società correlate o la falsa dichiarazione di requisiti di ammissibilità della domanda di contributo.

In ragione dei limiti dei controlli effettuati dall'Amministrazione erogatrice dei contributi, la falsa fatturazione può essere evidenziata solo nei controlli incrociati condotti dalla

Guardia di Finanza. In tali ipotesi per l'amministrazione, pur essendo più difficile accertare l'indebito è tuttavia più semplice la revoca del contributo e il relativo recupero poiché le verifiche circostanziate esposte nei verbali della Guardia di Finanza consentono all'amministrazione sufficienti ed autonome valutazioni dei fatti emersi e, conseguentemente, l'individuazione di elementi di fatto e di diritto su cui fondare i provvedimenti di revoca dei finanziamenti.

Altra tipologia di irregolarità sopra citata è rappresentata dall'uso distorto della "delega di attività" a società correlate che consente, al beneficiario del finanziamento, di "gonfiare" il costo di attività da rendicontare, che in tale tipologia di attività spesso coincide con l'attività di progettazione, conclusasi ancor prima dell'approvazione del corso.

Spesso tale tipologia di reato si realizza secondo il seguente standard: il beneficiario del contributo decide di delegare a terzi l'attività di progettazione, di solito i terzi (società correlata) sono rappresentati da una impresa individuale (collegato al beneficiario), la quale per fornire il servizio delegato "acquista" dallo stesso beneficiario i progettisti. Il costo del servizio di progettazione è esposto, dall'impresa terza al beneficiario, mediante fatturazione, che il beneficiario presenta a rendiconto per il relativo rimborso. Ove quest'ultimo avesse provveduto con i propri dipendenti alla progettazione, il costo esposto sarebbe stato quello realmente sostenuto, invece il passaggio dell'attività al terzo con relativa fatturazione rende opachi i costi relativi, che possono lievitare in quanto non vincolati al carattere di "realità" della rendicontazione. Nell'ipotesi descritta il costo di progettazione viene incrementato rispetto a quello reale in maniera ingiustificata, tenuto conto che, comunque, l'utilizzo della delega deve essere condizionato all'acquisizione di una attività che abbia effettivo valore aggiunto proporzionato e dimostrabile e non in un aumento ingiustificato dei costi.

Per quanto attiene alle azioni di contrasto avverso le irregolarità descritte la Regione ha predisposto due tipologie di intervento. In primis, preso atto dei verbali di accertamento sufficientemente precisi e circostanziati, l'amministrazione regionale realizza una procedura giuridico-amministrativa, parallela alle procedure giudiziarie (penali e contabili) che si conclude con un provvedimento di ritiro del contributo, che risponde alla

necessità di procedere in modo tempestivo al recupero del contributo. La rapidità dell'azione è strettamente collegata alla effettività del recupero, infatti, l'attesa di una sentenza di condanna penale, anche solo in primo grado o una sentenza della Corte dei Conti, fa diminuire in maniera esponenziale la possibilità di recuperare le somme indebitamente erogate. Pertanto, ove ne ricorrano i presupposti di fatto e di diritto, che in via principale ci sono forniti dai verbali della Guardia di Finanza, l'amministrazione regionale promuove procedure giuridico amministrative di revoca del finanziamento e di recupero dell'indebito.

In subordine, al fine di contrastare con azioni preventive, anche le descritte irregolarità, l'amministrazione regionale ha prodotto, con DD 627 del 9/11/2012 le linee guida per la dichiarazione delle spese delle operazioni e le richieste di rimborso", con le quali:

- a) sono stati posti limiti all'utilizzo della "delega" di attività a soggetti terzi, stabilendo le attività per le quali la delega è vietata e , nell'ipotesi in cui è ammissibile, limitando al 30% il massimo delle attività delegabili;
- b) è stato introdotto il divieto di delega di attività alle società correlate ai sensi dello IAS 24 (International Accounting Standards), previsto dal Reg. Cee1606/2002;
- c) è stato chiarito che l'utilizzo della delega è condizionato all'acquisizione di un valore aggiunto effettivo e dimostrabile, di cui il beneficiario deve dare evidenza scritta;
- d) è stato richiesto, agli operatori costituiti in raggruppamenti temporanei, specifiche garanzie in tema di responsabilità esclusiva del capofila /mandatario, sia in merito alla corretta esecuzione del progetto formativo approvato sia con riferimento all'utilizzo e all'eventuale restituzione del contributo indebito;
- e) si è posto a garanzia degli acconti, una garanzia fideiussoria avente carattere di contratto autonomo di garanzia emesso solo da banche o assicurazioni.

Contestualmente alla produzione delle linee guida, l'amministrazione regionale ha introdotto nei nuovi bandi l'opzione di semplificazione amministrativa dei "costi standard", che, tra le altre cose, permette di superare alcuni limiti del controllo finanziario,

come ad es. l'accertamento della falsa fatturazione, e aggancia l'erogazione del contributo all'effettiva realizzazione dei progetti formativi.

A conclusione del presente intervento, che ha voluto evidenziare solo i casi più gravi e significativi di irregolarità della programmazione 2000/2006, è opportuno evidenziare che quando tali irregolarità sono state oggetto di attenzione della stampa con conseguente danno finanziario e di immagine della Regione Piemonte, l'amministrazione ha chiesto conto in sede giudiziale ai responsabili.

Ciò detto è necessario dar conto che la maggioranza dei corsi approvati e finanziati sono stati regolarmente portati a termine dai beneficiari dei contributi, che si sono dimostrati attenti alla qualità ed efficacia dell'offerta formativa.