

CORTE DEI CONTI

***Il controllo della Corte dei conti
sulle irregolarità e le frodi
comunitarie***

marzo 2011



Corte dei conti

Trattato di Lisbona

(1/2)

Art. 310

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

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.



Corte dei conti

Trattato di Lisbona

continua (2/2)

Art. 325

1. 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.
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.
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.



Corte dei conti

PRINCIPI



- **Cooperazione**
- **Assimilazione**
- **Effettività**

I principi sono enunciati nell'art. 325
del Trattato del Funzionamento dell'Unione
(ex art. 280 TCE)



Corte dei conti

Definizione di irregolarità

- ❖ **“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 comunitario 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”.

Regolamento del Consiglio 2988/95 del 18 dicembre 1995



Corte dei conti

Definizione di frode

- ❖ 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 di fondi (con riguardo alle spese) o la diminuzione illegittima (con riguardo alle entrate) di risorse del bilancio generale delle Comunità europee”; o “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”.

(art. 1.1 Convenzione PIF 26 luglio 1995)

Cons. Maria Teresa Polito



Corte dei conti

Potenziamento di EUROJUST

(1/2)

Art. 85 TFUE

Eurojust ha il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol.



Corte dei conti

continua (2/2)

Art. 85 TFUE

Il Parlamento e il Consiglio determinano la struttura, il funzionamento e la sfera di azione ed i compiti.

Essi possono comprendere:

- a.** l'avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- b.** il coordinamento di indagini ed azioni penali di cui alla lettera a);
- c.** il potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso la composizione dei conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea.



Corte dei conti

Procura europea

Art. 86 TFUE

Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust.

Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.



Corte dei conti

Normativa sulle frodi e irregolarità

- ❖ Art. 325 del Trattato dell'Unione (ex art. 280 TCE)
- ❖ Art. 1.1 convenzione PIF del 26.07.1995 – definizione di frode.
- ❖ Regolamento del Consiglio 2988 del 18.12.1995 – definizione di irregolarità
- ❖ Regolamento del Consiglio 2185 del 11.11.1996
- ❖ Regolamento della Commissione 1681 del 11.07.1994
- ❖ Regolamento della Commissione 1552/1989 art. 6.3 risorse proprie
- ❖ Regolamento della Commissione 2035 del 12.12.2005
- ❖ Regolamento del Consiglio 1290 del 21.06.2005
- ❖ Regolamento della Commissione 2168/2005 art. 12 fondo di coesione
- ❖ Regolamento della Commissione 1848 del 14.12.2006



Corte dei conti

Gli Stati membri devono comunicare alla Commissione

Irregolarità che abbiano effetto sul bilancio superiori a:

10.000 euro

- ❖ Reg. 2035/05 art. 1.10 per i Fondi strutturali dal 28.02.2006
- ❖ Reg. 1848/06 art. 6 per la Politica agricola comune dal 01.01.2007
- ❖ Reg. 2168/05 art. 12 per i fondi di coesione dal 01.01.2006



Corte dei conti

Organizzazione italiana

- ✓ Dipartimento per le Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri
- ✓ Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali per le frodi in materia agricola
- ✓ Servizio autonomo interventi nel settore agricolo
– Agenzia delle dogane



Corte dei conti

Organizzazione italiana

(segue)

Gi accertamenti sono svolti:



La Guardia di Finanza svolge indagini per irregolarità e frodi in materie di Fondi strutturali. E' presente in tutte le Regioni.

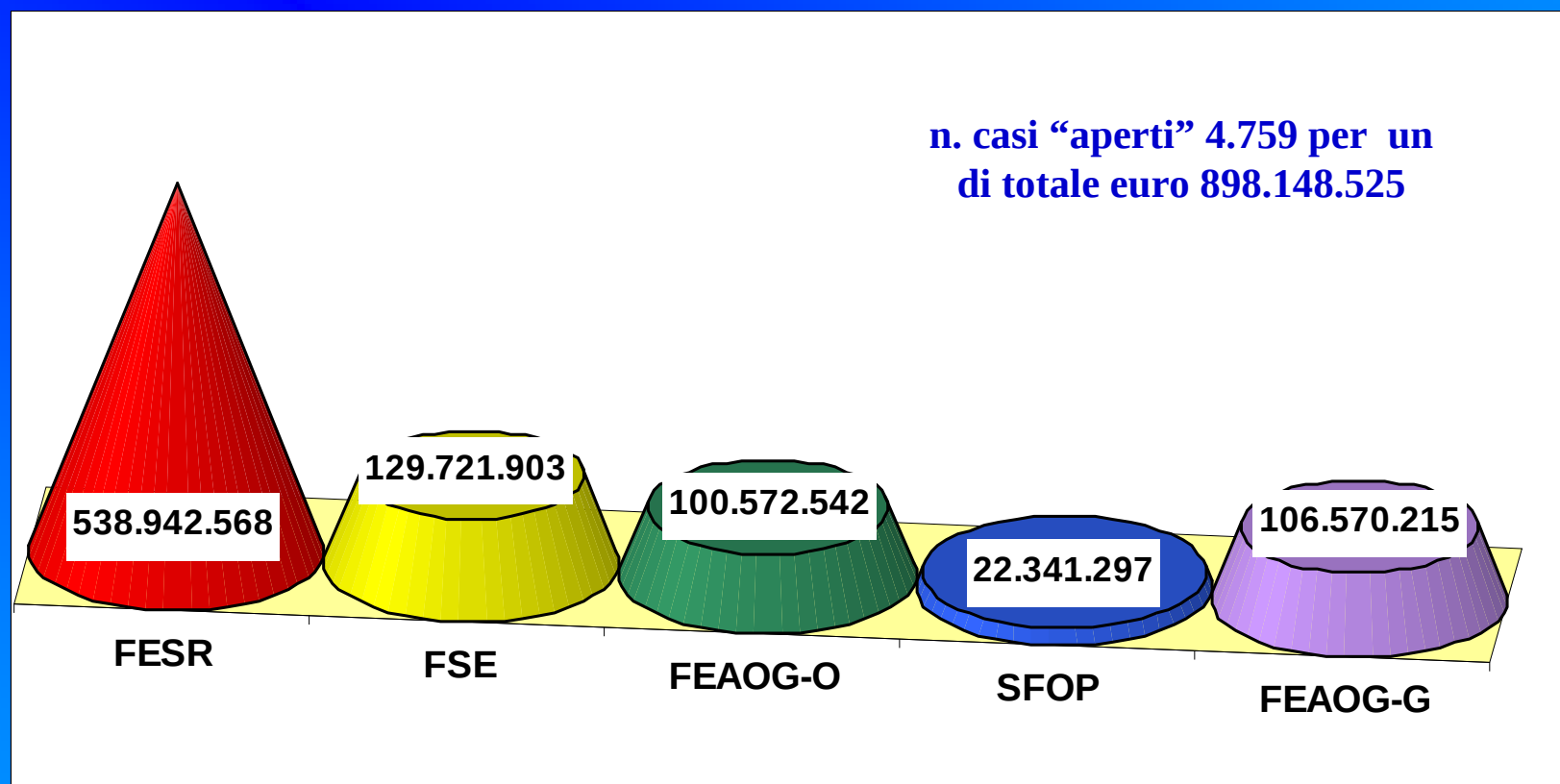


I Carabinieri svolgono indagini in materia agricola. Essi sono organizzati in 3 nuclei interregionali (Parma, Roma, Salerno).



Corte dei conti

Irregolarità e frodi nei Fondi comunitari comunicazioni OLAF 2003-2010



Importo da recuperare

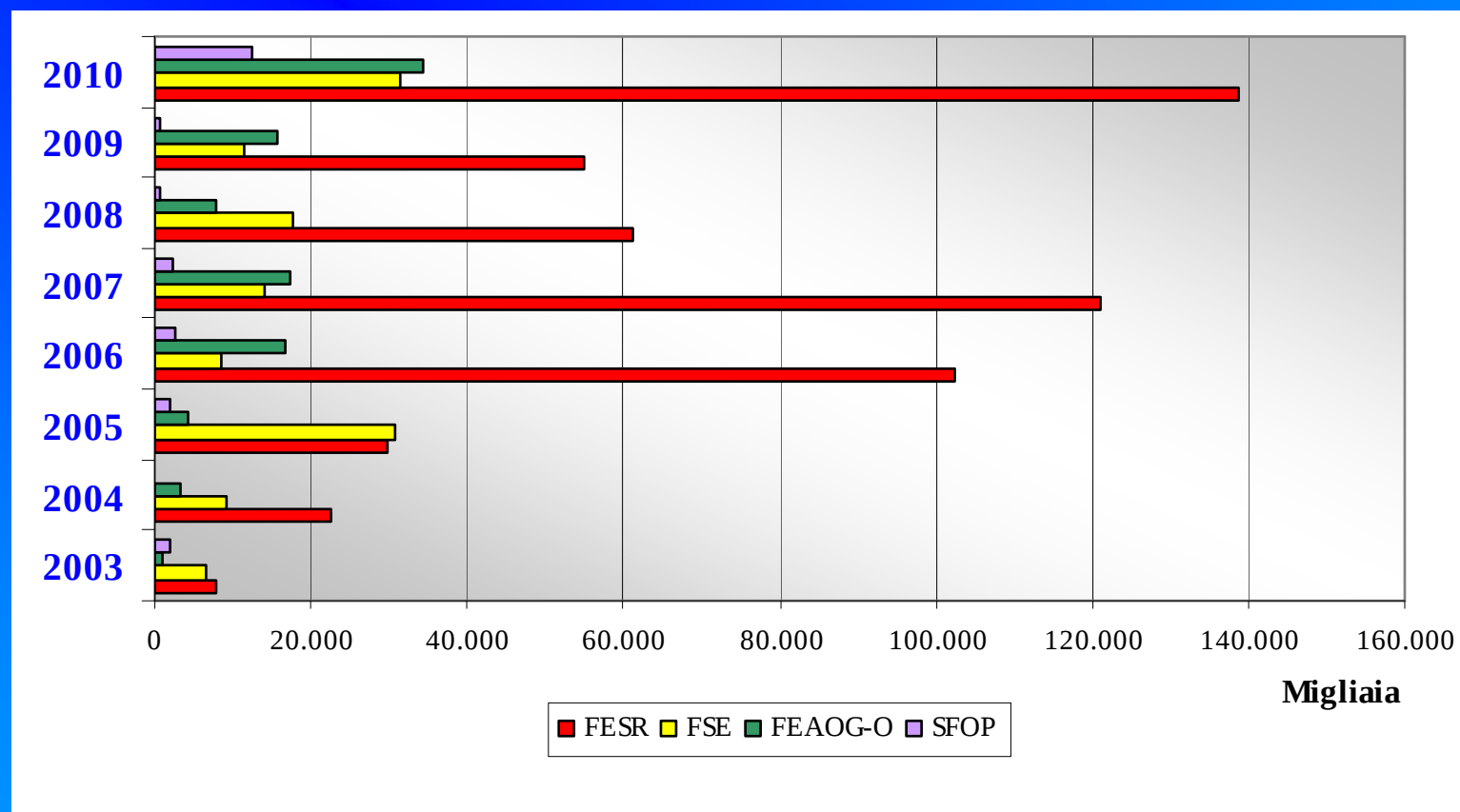
Fonte: DPC e MiPAAF

Cons. Maria Teresa Polito



Corte dei conti

Irregolarità e frodi andamento per Fondo strutturale comunicazioni OLAF 2003-2010



Importo da recuperare

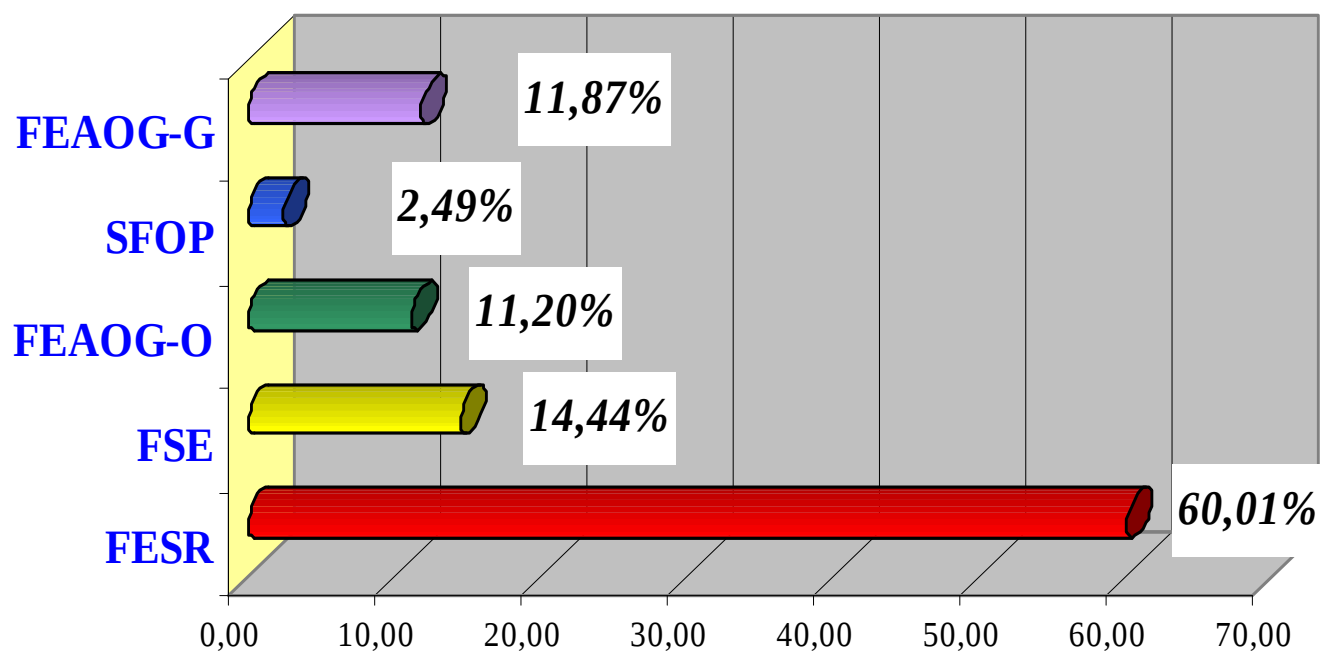
Fonte: DPC

Cons. Maria Teresa Polito



Corte dei conti

Irregolarità e frodi per Fondo comunitario comunicazioni OLAF 2003-2010



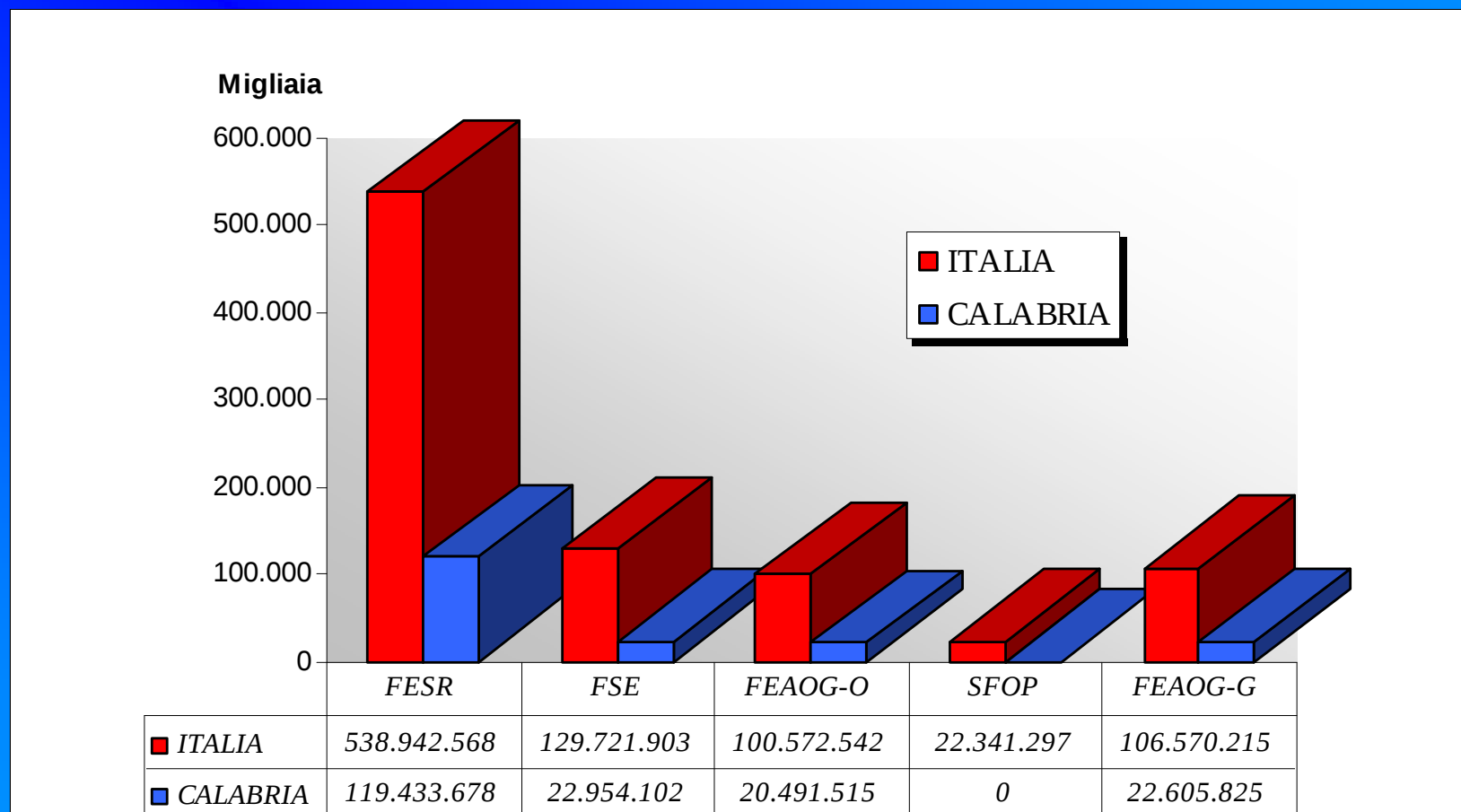
Fonte: DPC e MiPAAF

Cons. Maria Teresa Polito



Corte dei conti

Irregolarità e frodi comunicazioni OLAF 2003-2010 confronto tra Italia e Regione Calabria



Importi da recuperare

Fonte DPC e MiPAAF

Cons. Maria Teresa Polito

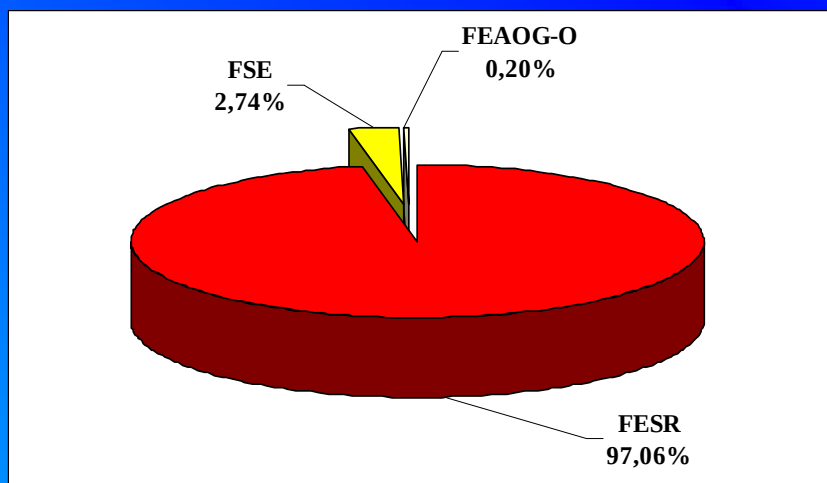


Corte dei conti

Irregolarità e frodi Regione Calabria comunicazioni OLAF 2003-2010 per Programmazione

Programmazione 1994-1999

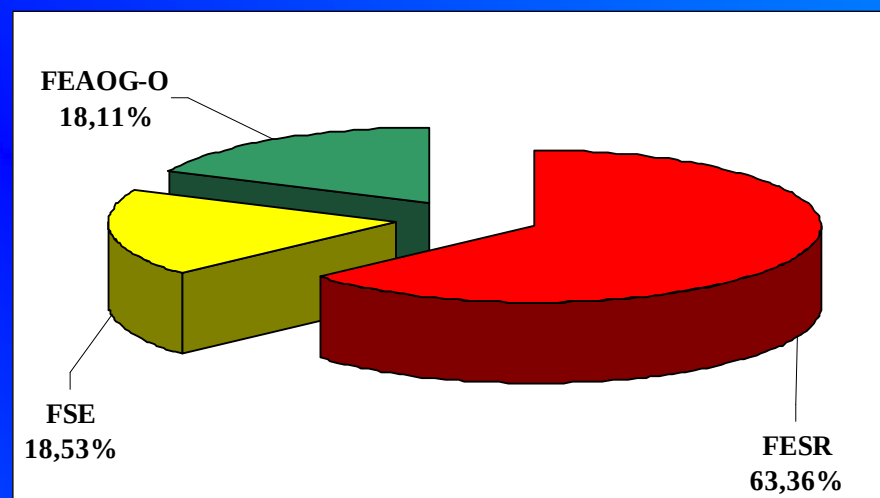
Casi aperti n. 32



Fonte DPC

Programmazione 2000-2006

Casi aperti n. 697



Pagamenti al 31-12-2009	4.209.872.593
irregolarità	112.589.378
percentuale	2,67%

Cons. Maria Teresa Polito



Corte dei conti

QUALIFICAZIONE irregolarità e frodi Regione Calabria comunicazioni OLAF 2003-2010

	FESR		FSE		FEAOG-O		TOTALE	
	n. casi	Importo da recuperare	n. casi	Importo da recuperare	n. casi	Importo da recuperare	n. casi	Importo da recuperare
IRREGOLARITA'/FRODE (*)	423	63.561.162	70	17.098.852	118	12.440.961	611	93.100.975
SOSPETTA FRODE	42	29.304.203	10	2.096.322	17	7.808.974	69	39.209.499
NON DEFINITO (#)	20	26.568.313	22	3.758.928	8	241.580	50	30.568.821
TOTALE	485	119.433.678	102	22.954.102	143	20.491.515	730	162.879.295

* di cui 2 casi FESR della progr. 1994-1999 “definiti”, dal nuovo sistema IMS, “Frode accertata”.

per tutti i casi pregressi per i quali non è stato possibile, nel nuovo sistema IMS, attribuire una “qualificazione”.

Fonte DPC

Cons. Maria Teresa Polito



Corte dei conti

DECERTIFICAZIONE irregolarità e frodi Regione Calabria comunicazioni OLAF 2003-2010

		APERTI		DECERTIFICATI	
		N. CASI	IMPORTO DA RECUPERARE TOTALE	N. CASI	IMPORTO DA RECUPERARE SM
FONDI	1994-1999	32	49.557.178	1	203.401
	2000-2006	697	112.589.378	623	75.310.417
	2007-2013	1	732.699	0	0
		730	162.879.255	624(*)	75.513.818

n. casi che ancora gravano sul Bilancio comunitario	106	87.365.437
--	------------	-------------------

Fonte DPC

*** di cui n. 430 per il FESR risultano “riallocati” per un totale di 41.874.392 euro**

Cons. Maria Teresa Polito



Corte dei conti

FESR Tipologia di irregolarità

(1/3)

- ✓ mancato espletamento delle attività finanziate;
- ✓ spese non afferenti il periodo di realizzazione;
- ✓ realizzazione incompleta dell'azione;
- ✓ ricorso all'emissione, da parte di terzi soggetti, di fatture per operazioni inesistenti al fine di rendicontare le spese fittiziamente sostenute;
- ✓ messa in opera di transazioni fittizie;
- ✓ esibizione di fatture con partita IVA inesistente;
- ✓ utilizzo di false perizie giurate e di ulteriori attestazioni aventi rilevanza certificativa;
- ✓ mancato aumento di capitale sociale;
- ✓ simulazione dell'apporto di capitale proprio mediante esibizione di ricevute di bonifici bancari non veritieri;
- ✓ cambio di destinazione degli immobili oggetto di agevolazione;
- ✓ alienazione dei beni oggetto di agevolazione prima della scadenza;



Corte dei conti

FESR Tipologia di irregolarità

continua (2/3)

- ✓ mancato rispetto del vincolo di destinazione sulle strutture acquistate con il contributo;
- ✓ presentazione di fatture per attrezzature usate;
- ✓ presenza di lavori non regolari;
- ✓ licenziamento del personale;
- ✓ falso contratto di locazione finalizzato all'ottenimento del contributo per la costruzione dell'opificio;
- ✓ simulazione della scrittura privata per l'acquisto dell'opificio;
- ✓ presentazione di false certificazioni, attestanti l'esistenza di requisiti essenziali, non posseduti;



Corte dei conti

FESR Tipologia di irregolarità

continua (3/3)

- ✓ previsione di due benefici per il medesimo progetto, di cui uno sui programmi nazionali e uno su quelli regionali;
- ✓ cessione dell'azienda percettrice delle contribuzioni comunitarie dopo la prima erogazione, con distrazione dei Fondi comunitari percepiti;
- ✓ coesistenza fisica e gestionale di due aziende destinatarie di finanziamenti, eludendo il disposto normativo che prevede invece un'unica e sola possibilità di percezione della stessa tipologia di finanziamento;
- ✓ rendicontazione fittizia del numero di ore effettivamente svolte durante i corsi di formazione finanziati a carico dell'Unione europea o la falsa attestazione dello svolgimento dell'intero corso, che nella realtà non viene posto in essere;
- ✓ spese non afferenti al periodo di realizzazione, attestate con documenti falsi.



Relazione speciale sul FESR ambito

Obiettivo 1 (delibera n. 2/2007) (1/3)

Corte dei conti

CRITICITA':

- ❖ Fase di maggior rischio: fase istruttoria – esame preventivo delle domande di partecipazione ai bandi e relativi requisiti - e fase antecedente l'erogazione dei contributi;
- ❖ alto rischio nell'autocertificazione sui requisiti essenziali degli interessati e sul possesso di immobili o di diritti su di essi;
- ❖ scarsa utilità della garanzia fidejussoria sia per carenza dei contratti che per la limitata durata;
- ❖ scarsa attività nel recupero delle somme indebitamente percepite. Inerzia delle Amministrazioni nell'effettuare azioni di autotutela o controlli fino alla conclusione del contenzioso;
- ❖ ritardi nelle segnalazioni delle irregolarità;
- ❖ mancata circolarità delle informazioni sui benefici;
- ❖ eccessiva esternalizzazione dei controlli;
- ❖ carenza dei controlli effettivi;
- ❖ convenzioni con organismi intermedi, in particolare istituti di credito.

Cons. Maria Teresa Polito



Corte dei conti

Banche concessionarie

continua (2/3)

CRITICITA':

- ❖ Istruttoria non sempre approfondita;
- ❖ requisiti attestati solo con autocertificazione;
- ❖ eterogeneità nella definizione dei compensi;
- ❖ pagamenti di anticipazioni garantiti da fidejussioni;
- ❖ mancata escussione delle fidejussioni;
- ❖ ritardi nella segnalazione delle irregolarità;
- ❖ non applicazione delle penali;
- ❖ limitata azione di recupero.



Corte dei conti

Relazione speciale sul FESR ambito Obiettivo 1 **continua (3/3)**

PROPOSTE OPERATIVE:

- ❖ Sistema informativo delle graduatorie dei soggetti ammessi al finanziamento;
- ❖ esclusione dei soggetti che hanno posto in essere pratiche irregolari, creazione di una lista degli imprenditori inaffidabili (black list);
- ❖ maggiore responsabilità del concessionario;
- ❖ miglioramento delle condizioni contrattuali delle fidejussioni per migliorare la tutela dell'erario;
- ❖ garanzie reali (es: ipoteca beni beneficiario);
- ❖ revoca tempestiva dell'erogazione (art. 4 Reg. (CE) EURATOM n. 2988 del 18.12.1995);
- ❖ organizzazione di controlli effettivi;
- ❖ esclusione delle autocertificazioni.



Corte dei conti

FSE - Tipologia di irregolarità

(1/2)

- mancato svolgimento dei corsi a distanza -falsa dichiarazione dell'ente erogatore –mancata assunzione da parte del soggetto beneficiario;
- sottoscrizione di autocertificazioni false;
- falsificazione di timbri e sigle sui registri obbligatori;
- rendicontazione di spese non presenti in contabilità, sul libro giornale e/o degli inventari;
- polizza fidejussoria mai emessa dall'Ente emittente;
- beneficiario irrintracciabile;
- infrazione delle norme degli appalti pubblici;
- operatore privo dei requisiti richiesti e delle qualità necessarie.



Corte dei conti

FSE - Tipologia di irregolarità

(2/2)

- ➔ Documenti giustificativi mancanti, incompleti o falsi;
- ➔ spese non inerenti all'azione, o mai sostenute, o sostenute per importi di gran lunga inferiori;
- ➔ contabilizzazione delle attrezzature a noleggio per importi superiori a quelli di acquisto;
- ➔ corresponsione di diaria oraria in assenza di effettiva presenza;
- ➔ irregolare tenuta dei registri di presenza;
- ➔ incompleta o non conforme realizzazione dell'azione.



Corte dei conti

Tipologia di irregolarità nel FEAOG-O

(1/2)

- ✓ Mancato rispetto degli obblighi assunti
- ✓ Mancanza di requisiti per l'ammissibilità al beneficio
- ✓ Documenti commerciali e giustificativi falsificati volti ad attestare requisiti non posseduti
- ✓ Impresa o imprenditore non avente le qualità richieste
- ✓ Attività inesistente
- ✓ Sviamento della destinazione
- ✓ Cumulo aiuti
- ✓ Rifiuto del controllo
- ✓ Assenza di rendiconto e/o contabilità non presentata
- ✓ Azione non implementata o non completata
- ✓ Riutilizzo dei terreni – rimessa in circuito
- ✓ Mantenimento della conduzione aziendale per un periodo inferiore ai 5 anni dal contributo
- ✓ Alienazione dei terreni prima del periodo previsto

Cons. Maria Teresa Polito



Corte dei conti

Tipologia di irregolarità nel FEAOG-O

continua (2/2)

- ✓ Fatturazione a cura di soggetti con attività cessata da oltre 10 anni
- ✓ Fatture per forniture mai realizzate
- ✓ Acquisto terreni antecedenti alla presentazione della domanda
- ✓ Pagamenti in contanti
- ✓ Comportamento omissivo di funzionari e ispettori, o collaudatori che (in violazione di norme tecniche) omettono attività istruttorie o di controllo o attestano la realizzazione di attività mai effettuate o certificano la regolare esecuzione di attività difformi
- ✓ Incongruenza tra costi documentati ed attività effettivamente poste in essere
- ✓ Documenti mancanti o incompleti
- ✓ Mancato rispetto dei termini
- ✓ Spese antecedenti al periodo di eleggibilità



Tipologia di irregolarità nel FEAOG-G

Corte dei conti

- ❖ Mancato rispetto degli obblighi assunti
- ❖ Utilizzazione e trasformazione fittizia
- ❖ Dichiarazioni fittizie di quantitativi di prodotto (olio di oliva)
- ❖ Ricorso all'emissione, da parte di terzi soggetti, di fatture per operazioni inesistenti al fine di rendicontare le spese fittiziamente sostenute
- ❖ Documenti di supporto falsificati
- ❖ Mancata realizzazione dell'intervento finanziario
- ❖ Spesa non ammissibile
- ❖ Traffico di prodotti ritirati o ammassati
- ❖ Assenza della contabilità
- ❖ Dichiarazione di quantità superiore a quella ammissibile
- ❖ Mancato rispetto delle condizioni regolamentari
- ❖ Domanda d'aiuto con dati inesatti e incompleti
- ❖ Mancanza di titolarità del destinatario dell'aiuto