

Corte dei conti



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

Dott.ssa Giuseppa Cernigliaro

Aprile 2011



Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

art. 325

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.
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.



Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

art. 325

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.

3. *Omissis*
4. *Omissis*



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

- 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’ o sui bilanci da questa gestiti....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”.



La Corte dei conti italiana

La Corte dei conti 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.



Le funzioni di controllo della Corte dei conti

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

La Corte esercita anche altre funzioni, introdotte da leggi ordinarie, che si fondano sull'art. 97 Cost. (principio del buon andamento degli uffici pubblici), sull'art. 81 (rispetto degli equilibri di bilancio) e sull'art. 119 (coordinamento della finanza pubblica).



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 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 pubblici dagli stessi causati 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 dalla 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

Con riguardo alle risorse comunitarie, la giurisprudenza 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 affermato che in tali casi la giurisdizione della Corte dei conti si estende ai soggetti privati destinatari di 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 (Ordinanza Cass. Civ. Sez.Un. n. 9966 del 27 aprile 2010).



La responsabilità amministrativa

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).



Le frodi comunitarie e il controllo della Corte dei conti. Cenni sull'organizzazione.

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.



Le frodi comunitarie e il controllo della Corte dei conti. Cenni sull'organizzazione.

A livello regionale, le Sezioni regionali di controllo esercitano, tra gli altri, il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni regionali e loro enti strumentali, ai fini di referto ai consigli regionali.

Il controllo comprende anche la verifica della gestione dei **fondi di provenienza comunitaria.**



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.

Gli stessi organi elettivi possono chiedere alla Corte di inserire specifici aspetti di analisi nel programma annuale.



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;
- false autocertificazioni;
- 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 nel reato di truffa (emissione, da parte di terzi soggetti, di fatture per operazioni inesistenti al fine di rendicontare le spese fittiziamente sostenute).



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 di Roma 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.



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.