

Frodi comunitarie e Corte dei conti

di Tullio Lazzaro - Presidente della Corte dei conti

Intervento tenuto al Convegno “Finanziamenti comunitari e contrasto alle frodi” – Milano, 6 maggio 2009

Mi sia consentita una preliminare riflessione che trae spunto da due voci diverse ma entrambe di grande autorevolezza.

La prima è della Banca Centrale Europea che, nel “Bollettino mensile” della scorso aprile dopo aver rilevato che “il rallentamento economico ha causato un brusco deterioramento generalizzato dei conti pubblici” afferma che “le politiche di bilancio possono apportare un contributo importante alla crescita economica e all’offerta di lavoro” aggiungendo che “data la scarsità delle risorse pubbliche, è essenziale che i programmi di spesa siano attuati in modo efficiente ed efficace al fine di migliorare la produttività, le prospettive di crescita a lungo termine e la sostenibilità delle finanze pubbliche”.

Voce autorevole che conferma come il compito già affidato alla Corte dei conti dalla legge n. 20 del 1994 di accertare e valutare i risultati, in termini di economicità e di efficacia, dell’azione della Pubblica Amministrazione sia oggi ancor più indispensabile per effetto di una duplice spinta. La prima, inerente ad una riforma dell’Amministrazione che in attuazione della volontà del Parlamento e del Governo è sempre più orientata, come è giusto che sia, a dare una efficiente risposta ai bisogni del cittadino e quindi anche a misurazioni delle prestazioni e valorizzazione del merito degli operatori. La seconda, fortissima, spinta è data dalla crisi economica – a cui ha fatto da detonatore la crisi finanziaria globale – che comportando la necessità di utilizzare e spostare ingentissime risorse pubbliche impone, non solo all’Italia ma a tutti i Paesi europei, di trarre da ogni euro di spesa il massimo risultato possibile. E condizione indispensabile di ciò, anche a tutela obbiettiva dell’interesse dei cittadini alla sana gestione, è un monitoraggio continuo ed un reale controllo della spesa pubblica. La situazione di deficit di controllo costituita anche dalla mancanza sin qui di effetti diretti ed immediati del controllo della Corte è stata avviata a soluzione dalla recentissima legge 4 marzo 2009 n. 15 che ha operato una riforma necessaria e coraggiosa. Necessaria perché mira e si inquadra in un più generale principio di effettività dell’azione del Governo e dell’Amministrazione. Coraggiosa perché rompendo schemi considerati, con scarsa riflessione, come tabù apre la strada al nuovo: e solo ciò che si muove è vivo e vitale mentre il preconconcetto rifiuto di esso porta attraverso l’immobilismo al mero vegetare e a morire.

La seconda voce autorevole è quella dell'economista Jacques Attali che nel suo ultimo libro – “La crisi, e poi?” – nel disegnare un temibile scenario di una crisi finanziaria mondiale suscettibile di trasformarsi in un'enorme crisi sociale e politica sostiene che tutto ciò ha origine nello squilibrio tra il mercato e lo Stato di diritto e afferma quindi la necessità che gli Stati, tutti, pongano in essere regole giuridiche capaci di imbrigliare la finanza, di guidare l'economia.

Certo ciò pone, ancora, la necessità di accertare poi l'applicazione e gli effetti di nuove regolamentazioni che, nel nostro caso, andrebbero considerate anche con riguardo al principio, costituzionalmente sancito, di libertà economica nonché nelle ripercussioni sulle regole della Comunità europea.

Si comprende quindi facilmente la necessità di un funzionamento ottimale della Corte dei conti perché possa esplicare tutta la sua potenzialità di organo ausiliario del Parlamento e del Governo; organo ausiliario – secondo le ripetute statuizioni della Corte Costituzionale – non dello Stato-apparato ma dello Stato-comunità e quindi di tutte le componenti della Repubblica.

E' naturale quindi che la Corte già oggi proiettata, in base alle leggi vigenti, verso il mondo delle autonomie debba necessariamente assumere – in vista dell'ordinamento federalista – un maggior ruolo nel coordinamento della finanza pubblica, ruolo a cui l'ha, ripetutamente, chiamata la legge e la Corte Costituzionale e che richiede anche, con evidenza, l'esercizio di professionalità di tipo economico e finanziarie oltre che giuridiche.

I magistrati della Corte che in base all'ordinamento possono, tutti, esercitare tanto funzioni giurisdizionali quanto di controllo – che richiedono, quest'ultime, particolari conoscenze in tema di finanza pubblica – hanno perciò una particolare professionalità rispetto ai componenti di altre magistrature e sarebbe perciò naturale e giusto che essa trovasse adeguato riconoscimento in un particolare ordinamento di carriera e di remunerazione.

Il controllo della Corte è perciò ontologicamente orientato ad essere di ausilio agli organi politici investiti di potere decisorio e proprio in quanto di ausilio lo è se, e nella misura in cui, è utile: dal che dovrebbero poi trarsi molteplici conseguenze sull'ordinamento, sul modo di esplicarsi delle funzioni della Corte e vorrei dire sullo stesso abitus mentale dei magistrati della Corte.

I rapporti finanziari con l'Unione europea costituiscono un rilevante settore di attività della Corte dei conti italiana, sia per quanto attiene alle funzioni di controllo che per quanto attiene alla competenza giurisdizionale.

L'attività di controllo, si fonda sull'art. 100 della Costituzione e sulla legge n. 20/1994, che all'art. 3 comma 4 prevede espressamente lo svolgimento di attività di controllo sulla gestione anche con riguardo ai "fondi di provenienza comunitaria". Un'apposita sezione centrale per gli affari internazionali e comunitari redige annualmente una relazione generale sui rapporti finanziari

con l'Unione e relazioni speciali sui vari settori di erogazione comunitaria . In proposito sono state recentemente pubblicate la relazione generale sui flussi finanziari del 2007(Delibera n. 2/2009 del 27 febbraio 2009) e la relazione speciale sull'utilizzo delle risorse del Fondo sociale europeo (Delibera n. 1/2009 del 27 febbraio 2009- "Irregolarità e frodi in materia di Fondi strutturali con particolare riguardo al Fondo Sociale Europeo". Anche le sezioni regionali del controllo della Corte dei conti svolgono specifiche indagini sull'uso delle risorse comunitarie.

L'attività di controllo ha avuto ad oggetto le irregolarità e le frodi in materia di Fondi strutturali con particolare riguardo al Fondo sociale europeo.

Il controllo si è rivelato particolarmente complesso anche per l'estrema frammentazione delle competenze assegnate per l'attuazione dei programmi del FSE, peraltro, non sempre accompagnata da adeguate forme di coordinamento dei diversi responsabili e per la spiccata parcellizzazione dei progetti con notevole livello di rischio per l'attuazione del programma e difficoltà nell'individuazione degli organi su cui ricade l'obbligo della comunicazione delle irregolarità.

L'esame delle situazioni concrete ha fatto registrare molti ritardi nelle segnalazioni delle irregolarità con evidenti riflessi in ordine alla possibile adozione di tempestive iniziative di contrasto a livello regionale, nazionale, e comunitario. In merito all'obbligo di comunicazione all'OLAF, si osserva come lo stesso sorga, in virtù dell'art. 3, par. 1, del reg. (CE) 1681/94, anche per tutte quelle irregolarità amministrative (prive cioè di intento fraudolento) dalle quali non derivi un danno al bilancio comunitario e al bilancio nazionale, in quanto l'art. 3 si riferisce anche a quelle "somme che sarebbero state pagate indebitamente ove non si fosse accertata l'irregolarità". Pertanto, devono essere segnalate all'OLAF anche le irregolarità scoperte in sede ispettiva e soggette a decurtazioni contabili in corso di erogazione degli anticipi sul costo totale del progetto e/o al momento del saldo, né le deroghe apportate dal reg. 2035/2005 hanno inciso su tale sistema.

In ordine alle modalità di comunicazione alla Commissione, individuate dai regg. 1681/1994 e 2035/2005, l'Accordo tra Governo, Regioni, Province autonome, Province, Comuni e Comunità montane assunto in sede di Conferenza unificata in data 29 settembre 2007 (i cui contenuti sono stati ripresi in una circolare interministeriale del 12 ottobre 2007), ha inteso fornire una interpretazione restrittiva rispetto al passato dei richiamati regolamenti comunitari, individuando il momento in cui sorge l'obbligo di segnalazione agli organi comunitari soltanto dopo l'avvenuto riscontro, da parte degli organi decisionali interni preposti alle diverse provvidenze comunitarie, della fondatezza dell'ipotesi di violazione di una norma comunitaria o nazionale posta a tutela degli interessi comunitari. In virtù di detta interpretazione, alcune Amministrazioni hanno ritenuto di non dover comunicare all'organismo preposto (OLAF) le situazioni concernenti mere irregolarità amministrative. In ordine a tale orientamento interpretativo, è tuttavia necessario apprestare

particolari cautele al fine di definire rapidamente l'iter delle comunicazioni anche per consentire in modo efficace l'adozione dei conseguenti provvedimenti di autotutela.

Per quanto attiene alla tipologia delle irregolarità, come risulta dalla banca dati, si manifesta presso tutte le amministrazioni una sostanziale uniformità di pratiche. Sono prevalenti, fra i casi segnalati, le ipotesi di frode rispetto alle irregolarità, spesso poste in essere con la falsa attestazione di attività di formazione mai realizzate o con altre modalità truffaldine.

Negli ultimi anni si registra una maggiore presenza di banche dati informatiche seppure prevalentemente ad uso interno da parte delle diverse amministrazioni di riferimento. La possibilità di utilizzare banche dati condivise potrebbe consentire, invece, una maggiore certezza ed affidabilità dei dati disponibili e contribuirebbe efficacemente a contrastare molti dei fenomeni di irregolarità.

Nonostante la sistematica presenza di garanzie accessorie, quali la fideiussione, a copertura di eventuali debiti dei soggetti beneficiari, le stesse non vengono immediatamente escusse in occasione del verificarsi di irregolarità, ovvero, a causa del notevole ritardo con cui alcune irregolarità emergono, le fideiussioni risultano già restituite o non più attive. Le forme di garanzia in esame, non si sono rivelate uno strumento utile per la tutela dell'amministrazione erogante. Pertanto, anche sotto tale profilo, appare opportuno un intervento volto a migliorare le clausole contrattuali con la previsione dell'irrevocabilità delle garanzie e della possibilità per l'amministrazione interessata di poterle escutere a semplice prima richiesta.

Dal controllo è emersa una diffusa inerzia da parte delle amministrazioni, che non attivano procedure amministrative di autotutela o azioni cautelari prima della conclusione dei contenziosi, mentre i ritardi nei procedimenti intesi al recupero possono causare pregiudizio alla reintegrazione dell'interesse subito, essendo risultati frequenti i casi di provvedimenti di recupero emessi dopo l'intervenuta dichiarazione di fallimento delle società beneficiarie.

In alcune relazioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è stata rilevata l'esigenza di individuare specifiche strutture e risorse destinate all'attività di recupero degli importi indebitamente erogati.

L'attività di controllo ha consentito poi di evidenziare anche alcuni risultati positivi.

Un primo risultato può individuarsi nell'aver fornito alle diverse amministrazioni un quadro unitario del fenomeno, ricomponendo sia il sistema delle competenze che il quadro delle informazioni, assunte anche con la collaborazione del Dipartimento per le politiche comunitarie che ha messo a disposizione la propria banca dati, ciò ha consentito un coordinamento ragionato e critico degli elementi informativi e delle notizie inserite nel richiamato supporto informatico. Ha fatto seguito un contraddittorio articolato con le diverse amministrazioni da cui è scaturito non solo

un arricchimento di elementi conoscitivi ma anche un rinvigorito interesse generale verso la cultura della sana gestione e della legalità dell'azione amministrativa. Il contrasto alle irregolarità non è solo inteso alla tutela degli interessi finanziari nazionali e comunitari, ma difende il principio di una amministrazione che esalta la correttezza e l'efficacia della propria azione a servizio dei cittadini contribuenti.

Un secondo risultato sta nell'aver richiamato l'interesse per i controlli quale strumento di prevenzione. Ma è necessario il ripristino di controlli effettivi, svolti nelle fasi salienti dei procedimenti di concessione delle agevolazioni, controlli effettuati da personale adeguato sia in termini di qualificazione che di numero,

Si è poi posto l'attenzione sulla centralità della funzione di recupero dei crediti e di reintegrazione del Bilancio comunitario e nazionale, facendo leva sull'esigenza di monitorare costantemente il fenomeno, di attivare le azioni cautelari possibili sia in fase antecedente che successiva alle erogazioni, rendendo così più operose le amministrazioni.

Quanto alle competenze giurisdizionali di cui all'art. 103 della costituzione la materia riguarda la responsabilità patrimoniale dei soggetti in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione per danni erariali connessi all'esercizio dell'attività amministrativa.

Anche la corretta erogazione, il proficuo utilizzo ed il tempestivo recupero delle risorse pubbliche di derivazione comunitaria costituiscono esplicazione di attività amministrativa rientrante nell'ambito della giurisdizione contabile, che viene attivata, nei casi di danno erariale, dalle Procure regionali della Corte dei conti.

La competenza giurisdizionale della Corte viene affermata in primo luogo con riguardo alla qualificazione del danno relativo alle risorse comunitarie, che può riguardare sia il settore delle entrate, in relazione a fatti di omessa percezione delle risorse dovute, sia con riguardo alle spese.

Va al riguardo osservato che gran parte del bilancio comunitario viene utilizzato come finanziamenti erogati sotto forma di contributi, per le politiche comunitarie di coesione (fondi strutturali) e di sostegno all'agricoltura.

Per quanto in particolare attiene alle spese, il profilo del danno connesso a fenomeni di irregolarità e frode determina rilevanti conseguenze negative:

- di tipo economico, considerato che le risorse dirottate per fini diversi ed illeciti determinano il mancato ottenimento dell'obiettivo di sviluppo o sostegno all'economia cui sono diretti finanziamenti comunitari;
- di sicurezza pubblica, in quanto tali risorse finiscono per finanziare circuiti criminali;
- di tipo sociale, in quanto tali fenomeni minano la credibilità delle istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie;

- di responsabilità dello Stato membro che deve dimostrare la non imputabilità della frode à proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato discarico della somma corrispondente all'importo frodato, secondo i principi indicati negli articoli 274 ,comma 1 e 280 , comma 2 del Trattato.

Il principio di assimilazione, definito nello stesso art. 280, impone che con riferimento alle risorse comunitarie lo Stato italiano intervenga con tutti gli strumenti di tutela previsti per le risorse nazionali e pertanto anche con l'applicazione della disciplina normativa relativa ai danni cagionati allo Stato ed alle amministrazioni pubbliche italiane.

La giurisprudenza contabile e della Corte di cassazione ha affermato che anche con riguardo alle risorse comunitarie, il danno si configura comunque a carico dell'ente pubblico nazionale (Stato, Regione, ente locale o altro) destinatario della risorsa comunitaria che, una volta assegnata entra a far parte delle fonti di finanziamento del medesimo, anche se le stesse sono a destinazione vincolata. Il cattivo utilizzo di dette risorse si risolve in un pregiudizio per l'ente stesso e per la collettività di cui l'ente è soggetto esponentiale oltre che della stessa Unione europea (in questo senso espressamente Corte dei conti- sez. giurisdizionale regione Lombardia, n. 528 del 25 marzo 2004).

Tale impostazione è stata da tempo accolta dalla Corte di cassazione, con particolare riferimento alle erogazioni nel settore dei fondi strutturali ed in particolare con riguardo al fondo sociale europeo (Cass. Sez. un. civ. n. 926/99).

Quanto al profilo soggettivo, tradizionalmente si è portati a ritenere che la stessa riguardi soltanto i pubblici amministratori o funzionari coinvolti nei procedimenti di erogazione o di controllo. In tal senso era orientata la giurisprudenza contabile fino a circa l'anno 2000. Successivamente, con riguardo al settore dei finanziamenti erogati in tema di formazione professionale e finanziati dal fondo sociale europeo si è affermata la giurisdizione contabile; anche relativamente a soggetti privati, sia persone fisiche che soggetti societari attuatori dei programmi in relazione a fenomeni di frode con dirette appropriazioni e distrazioni di fondi, applicandosi ai medesimi i principi relativi all'agente contabile di fatto, in relazione al maneggio comunque attuato, di denaro pubblico. Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, ripetutamente investite della questione di giurisdizione hanno accolto tale impostazione (Cass. sez. un. civ., n. 8143/2002 del 12 ottobre 2001 e n. 14473/02 in data 10 ottobre 2002).

Detti principi sono stati estesi a tutti i settori di contribuzione pubblica nell'ambito dell'attuazione di programmi di sostegno all'economia e di infrastrutturazione territoriale dall'ordinanza della Corte di Cassazione, sezioni unite civili n. 4511 del 1° marzo 2006.

La configurazione di un rapporto di servizio fra pubblica amministrazione e soggetti beneficiari dei fondi ha anche condotto alla instaurazione di giudizi di responsabilità amministrativo contabile in correlazione alla loro irregolare o illecita utilizzazione.

L'esercizio dell'azione di responsabilità si è inoltre rivelato particolarmente efficace in considerazione delle possibilità di cautela consentite dal processo contabile e dal ricorso al sequestro conservativo, rispetto ai mezzi cautelari più ridotti esplicabili in sede penale. I mezzi di cautela a disposizione del pubblico ministero contabile, peraltro sono stati anche rafforzati con la previsione, nella legge 266/2005 (legge finanziaria per il 2006- art. 1 comma 174) della possibilità, per tale ufficio di "...tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile".

L'estensione della giurisdizione a soggetti privati non dipendenti pubblici, in virtù dell'instaurato rapporto di servizio ha riguardato, inizialmente gli enti privati che, in virtù di rapporti convenzionali, divenivano destinatari di contributi pubblici per l'espletamento dei corsi, dandosi luogo ad una variegata casistica di fattispecie dannose. L'ulteriore passaggio è stata la configurazione della diretta convenibilità in giudizio, a titolo di responsabilità contabile degli amministratori degli enti e delle società, in quanto contabili di fatto.

Un approccio "globale" rivolto a tutti i soggetti della frode consente inoltre di evidenziare responsabilità di soggetti pubblici preposti alla gestione ed al controllo.

L'estensione soggettiva della giurisdizione consolidatasi nel 2006 ha determinato, negli anni 2007-2008 un significativo incremento delle iniziative delle procure regionali dirette al risarcimento danni connessi all'indebita percezione o utilizzazione di fondi nei vari settori di intervento comunitario e nazionale.

Gli atti di citazione emessi nel 2008 sono stati n. 92 per un importo complessivo richiesto euro 67.022.875,08 .

Le sentenze di condanna emesse dalle sezioni regionali, comprendendosi anche le quote di finanziamento nazionale sono state 20, comprendendosi le quote di cofinanziamento per un importo complessivo di euro 10.610.925,14.

Nel settore degli interventi di sostegno alle imprese, attuati attraverso strumenti normativi (legge 488/92) e regionali, in gran parte cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo (FESR), risultano emessi 20 atti di citazione per un importo complessivo di oltre 10 milioni.

Le fattispecie si connotano per l'avvenuta erogazione di contributi a fronte di false documentazioni relative all'acquisto di macchinari e fatturazioni concernenti operazioni inesistenti di realizzazione di nuovi impianti industriali ovvero di implementazione ed innovazione.

E' ormai da tempo operativo un valido sistema di comunicazioni da parte del Comando Generale della Guardia di finanza, che invia sistematicamente copia delle segnalazioni inoltrate a varie amministrazioni in seguito alla conclusione di indagini relative a frodi comunitarie. Inizialmente tale attività aveva fini meramente conoscitivi riguardando tali informazioni tutti gli episodi di frode accertati dalla Guardia di finanza, a prescindere dall'immediata riconoscibilità nella specifica fattispecie di ipotesi tipiche di responsabilità amministrativa, relative al coinvolgimento di funzionari pubblici e pertanto a suo tempo rientranti, in linea generale, nei casi di obbligatoria denuncia di danno erariale (art. 83 2440/1923; art. 53 tu. 1214/1934; art. 20 tu. n. 3/1957; art. 1 legge 20/1994).

L'evoluzione giurisprudenziale prima ricordata ha determinato che dette segnalazioni costituiscano ormai denuncia di danno per l'erario e consentono alla Procura generale di disporre di un quadro unitario di informazioni che si aggiunge alle specifiche denunce che i comandi della Guardia finanza inoltrano direttamente alle Procure regionali.

Tra il 1° gennaio e il 30 novembre 2008 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale 178 segnalazioni per 127,8 milioni di euro. Il Comando Carabinieri per le Politiche agricole ha inviato tre segnalazioni per 24,4 milioni di euro.

E' proseguita la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), secondo quanto previsto nel protocollo di collaborazione sottoscritto il 23 giugno 2006 e la attivazione della rete di contatto fra magistrati della Procura Generale, delle Procure regionali dell' OLAF (che ha al proprio interno una Unità magistrati). Detto protocollo prevede una collaborazione informativa sulla base delle previsioni dell'articolo 8 del regolamento (CE) 1073/1999 istitutivo dell'OLAF e nel rispetto della disciplina nazionale e comunitaria in tutela di segreto istruttorio e di tutela dei dati personali. La Procura generale partecipa unitamente all'ufficio stampa della Corte dei conti, alle attività dell'OLAF in comunicazione istituzionale antifrode (rete OAFCN).

Analogamente, con riferimento ai profili di collegamento delle fattispecie di frode con fenomeni di criminalità organizzata è stato attivato un collegamento informativo con la Direzione nazionale antimafia.

L'esperienza finora maturata ha evidenziato come l'apertura di istruttorie e l'esercizio dell'azione di responsabilità da parte delle Procure regionali relative a fatti di frode ed irregolarità, determini anche momenti di coordinamento con l'azione del magistrato penale e delle stesse pubbliche amministrazioni così da consentire una trattazione maggiormente tempestiva e efficace delle fattispecie. In tal modo l'attività giudiziaria delle Procure regionali e della Procura generale potrà trovare proficuo sviluppo anche da un raccordo informativo, in corso di definizione per gli

aspetti procedurali, con il Comitato per la lotta alle frodi comunitarie, istituito presso il Ministero delle Politiche europee e recentemente riordinato con DPR 14 maggio 2007.

La Corte dei conti fa anche parte dell'OAFCN, la rete OLAF dei comunicatori antifrode (OAFCN) composta dal portavoce dell'OLAF, nonché dai portavoce, dai responsabili per le relazioni pubbliche e dagli addetti all'informazione presso i servizi investigativi nazionali con cui l'OLAF coopera negli Stati membri.

Detta rete si inserisce nella strategia di comunicazione esterna indipendente dell'OLAF volta a:

1. la frode tramite il "libero flusso" delle informazioni: "prevenire è meglio che curare";
2. un dialogo permanente fra l'unità di "Comunicazione esterna" dell'OLAF e i suoi omologhi nei servizi investigativi nazionali;
3. informare i cittadini europei sulle attività condotte dall'OLAF e dai suoi partner negli Stati membri, a livello sia individuale che congiunto, a tutela dei propri interessi finanziari. A tal fine è necessario sensibilizzare tutti gli interessati sull'esigenza di un programma antifrode globale, equilibrato ed efficace, per l'intero territorio dell'Unione europea;
4. al pubblico informazioni (specialmente tramite i media) relative alla lotta contro la frode e le irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea.

La sensibilizzazione dei cittadini europei sui positivi risultati dei controlli e della cooperazione fra autorità comunitarie nazionali è essenziale per restituire loro fiducia sulla corretta utilizzazione delle risorse pubbliche prelevate dai contribuenti. La frode, infatti, non solo arreca un danno al bilancio comunitario e nazionale ma ancor più alla fiducia dei cittadini verso le istituzioni: per questo le azioni mediatiche devono accompagnare in modo sistematico i risultati delle attività di controllo e contrasto.