

Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese

Riflessi finanziari del funzionamento del sistema giudiziario nel settore delle frodi ai finanziamenti pubblici comunitari

Paolo Luigi Rebecchi - nota per il Gruppo di lavoro di Astrid, 20 dicembre 2010

Le frodi nel settore dei finanziamenti comunitari¹ costituiscono una particolare tipologia di comportamenti illeciti produttivi di molteplici effetti anche sull'economia.

¹ Le definizioni di frode e irregolarità “comunitaria” non sono contenute nel Trattato dell’Unione ma in atti convenzionali o regolamentari. In particolare per l’ art. 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall’Italia con la legge n. 300/2000) - “...costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee: a) in materia di spese, qualsiasi azione od 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 provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; -alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi; b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:- all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegua lo stesso effetto...”. Alla convenzione PIF si sono aggiunti il primo protocollo del 27 settembre 1996 (atto del Consiglio 96/C e 313/01) che ha introdotto l’obbligo per gli Stati di prevedere sanzioni penali per fatti di corruzione, attiva e passiva, commessi da funzionari comunitari e di un qualsiasi Stato membro suscettibili di recare pregiudizio agli interessi finanziari comunitari e il secondo protocollo del 19 giugno 1997 che ha previsto strumenti di cooperazione giudiziaria e di cooperazione con la Commissione, con scambio di informazioni diretto a garantire azioni efficaci contro la frode, la corruzione, il riciclaggio e obblighi in tema di incriminazione del riciclaggio, di confisca dei proventi di tali reati e della corruzione passiva e di responsabilità delle persone giuridiche per frodi, corruzione attiva e riciclaggio. Ulteriore protocollo del 29 novembre 1996 ha riguardato l’interpretazione pregiudiziale della convenzione da parte della Corte di Giustizia. Sempre in ambito comunitario è stata adottata la Convenzione del 26 maggio 1997 relativa alla lotta contro la corruzione, nella quale sono coinvolti i funzionari della Comunità europea o degli Stati membri. Il 17 ottobre 2002, in tutti gli Stati membri sono entrati in vigore, la Convenzione PIF del 26 luglio 1995, nonché il primo protocollo del 27 settembre 1996 e il protocollo del 29 novembre 1996. L’ Italia nell’ agosto 2008, ha ratificato il secondo protocollo el 19 giugno 1997. La nozione di “irregolarità” era fissata nell’art. 1,2° comma del Regolamento (CE- Euratom) n. 2988/95 del Consiglio adottato il 18 dicembre 1995 ed è ora contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell’ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all’organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Il nuovo regolamento ha aggiunto al regolamento 1681/94 l’art. 1 bis contenente varie definizioni tra le quali : 1) “Irregolarità”: qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario, derivante dall’azione o dall’omissione di un operatore economico, che ha o avrebbe l’effetto di arrecare un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee attraverso l’imputazione al bilancio comunitario di una spesa

Essi derivano in parte dall'impatto diretto delle azioni criminose ma possono essere individuate conseguenze connesse alle disfunzioni dei procedimenti amministrativi e giudiziari ad essi collegati.

Infatti al riguardo si possono evidenziare riflessi dannosi :

- 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 i finanziamenti comunitari;
- di sicurezza pubblica, in quanto tali risorse finiscono per finanziare circuiti criminali che seppure possono reinvestire una parte delle risorse in settori economici, le stesse finiscono ad imprese che alterano il mercato per effetto della loro specifica connotazione illegale quanto a mezzi di finanziamento e a strumenti di condizionamento sui dipendenti, sui fornitori, sul sistema creditizio e sulla concorrenza²;
- di tipo sociale, in quanto tali fenomeni si collegano e anche a comportamenti illeciti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e minano la credibilità delle istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie ;
- di responsabilità dello Stato , per l'adeguatezza degli strumenti di gestione e controllo, di attività di contrasto e azioni di recupero.

La rilevanza del fenomeno ed il suo impatto economico e sociale sono costantemente richiamati nelle analisi di sistema effettuate da vari organismi ed istituzioni.

indebita; 2) "operatore economico": qualsiasi soggetto che partecipa alla realizzazione di un intervento dei Fondi, ad eccezione degli Stati membri nell'esercizio delle loro prerogative di diritto pubblico; 3) "primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario": una prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario; 4) "sospetto di frode": irregolarità che dà luogo, a livello nazionale, all'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode ai sensi dell'art. 1, paragrafo 1 lettera a) della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee; 5) "fallimento", le procedure concorsuali di cui all'art. 2 lettera a) del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio. Ai sensi della legislazione comunitaria (Regolamento (CE) n. 1848/2006 della Commissione del 14 dicembre 2006 (GU L 355 del 15.12.2006); regolamento (CE) n. 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005 (GU L 328 del 15.12.2005), che modifica il regolamento n. 1681/94 dell'11 luglio 1994 (GU L 178 del 12.7.1994); regolamento (CE) n. 2168/2005 della Commissione del 23 dicembre 2005 (GU L 345 del 28.12.2005) che modifica il regolamento n. 1831/94 del 26 luglio 1994 (GU L 191 del 27.7.1994); regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006) gli Stati membri devono comunicare alla Commissione i sospetti di frode e ogni altra irregolarità oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario. Per le spese, tale notifica riguarda l'agricoltura, le azioni strutturali e i Fondi di preadesione, per le entrate invece, si riferisce al settore delle risorse proprie. Gli Stati membri devono informare la Commissione di tutte le irregolarità relative a un importo superiore a 10 000 EUR. Il Reg.2035/2005 ha in parte anche innovato (a modifica dell'art. 5 Reg.1681/1994), con riguardo ai recuperi, le precedenti modalità di informazione della Comunità, prevedendo una comunicazione speciale di irrecuperabilità dello Stato membro alla Commissione nella quale lo stesso specifica di non poter eseguire il recupero di una somma, indicando gli importi non recuperati ed i motivi per i quali tale somma debba essere posta a carico della Comunità o dello stesso Stato membro con l'esibizione della copia dell'ordine di recupero, la descrizione sommaria dei provvedimenti adottati dallo Stato membro per recuperare le somme e le date di detti provvedimenti. La Commissione decide, nel più breve tempo possibile e di concerto con lo Stato Membro, l'imputabilità delle conseguenze finanziarie e degli importi.

La Commissione Parlamentare Antimafia della XV legislatura, nella sua *“Relazione sulla organizzazione criminale calabrese denominata “n’drangheta”*³, ha evidenziato, oltre ad una analisi sulle origini e sullo sviluppo dell’attività dell’organizzazione e sulla sua espansione nazionale ed internazionale, anche la rilevante incidenza, nelle sue attività criminali, di azioni di infiltrazione e corruzione di pubblici funzionari connessa ai molto consistenti flussi di finanziamento pubblico, di derivazione nazionale ma anche comunitaria, erogati nei settori degli appalti pubblici, del sostegno all’impresa, dell’agricoltura e della formazione professionale. Osserva la relazione che *“...Alle tradizionali forme di arricchimento e di accumulazione dei profitti la n’drangheta coniuga da sempre il proprio primato nella gestione dei grandi flussi di denaro pubblico. Le modalità di accaparramento sono varie -appalti pubblici, contributi, frodi comunitarie, truffe in danno di enti, etc. - ma hanno come dato comune il condizionamento degli amministratori locali e l’inquinamento della pubblica amministrazione...”*). In particolare, per quanto attiene ai finanziamenti di derivazione comunitaria viene osservato (pagg. 105 e ss.) che *“...In Calabria e nel suo sistema economico- imprenditoriale tutto dipende dal sostegno e dai finanziamenti pubblici: dalle imprese industriali all’agricoltura, dalla pesca, all’artigianato, al turismo. Non c’è settore che non si alimenti di “contributi” statali o europei e non c’è impresa nella o sulla quale la n’drangheta non eserciti un suo ruolo ed una sua funzione di intermediazione quando non di gestione diretta...L’utilizzo di fondi pubblici erogati dallo Stato e dall’Unione europea è storicamente uno dei canali privilegiati di finanziamento e riciclaggio della n’drangheta...”*⁴.

² Cfr. Commissario straordinario del governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali- 2^ Relazione annuale, novembre 2009, in www.governo.beniconfiscati.it pagg. 108 e ss.;

³ in www.parlamento.it -capitolo n. 5 .Finanziamenti europei-pagg. 105 e ss.

⁴ La relazione richiama anche i risultati delle indagini svolte dalla Corte dei conti in sede di controllo (cfr. pag. 111) osservando che *“...l’esistenza di numerose frodi ai danni del pubblico erario, perpetrate tanto da singole imprese, quanto da imprese stabilmente legate ad organizzazioni criminali e consorterie di n’drangheta, è reiteratamente segnalata dalla Corte dei conti. La normalità di questo meccanismo corruttivo è possibile anche per l’assoluta insufficienza dei vigenti sistemi di prevenzione di tali reati, senza che, tuttavia, negli anni in cui sono arrivati questi fiumi di denaro pubblico, nessuna amministrazione, locale e regionale, di qualunque segno e orientamento politico, si sia fatta carico di rafforzare gli strumenti di controllo. In particolare, la Sezione affari comunitari della Corte dei conti ha approvato la deliberazione 2/2007 del 21 febbraio 2007, una relazione concernente “Irregolarità e frodi in materia di fondi strutturali con particolare riguardo al Fesr nella regioni Obiettivo 1” che reca una specifica attenzione al fenomeno delle frodi in Calabria. Inoltre, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria ha approvato con deliberazione 27 giugno 2006 una “Relazione sul funzionamento dei controlli regionali sui fondi comunitari(POR Calabria)”...tali relazioni, che hanno tenuto conto dei dati acquisiti negli anni 2005 e 2006, ma che sono temporalmente riferite ad una più lunga serie storica, hanno evidenziato come il problema fondamentale sia rappresentato da carenza, inefficienza e insufficienza di controlli sulle erogazioni, dall’approssimazione nella formazione dei bandi e nella stessa gestione della procedura comparativa. Tali carenze dipendono fondamentalmente dall’assenza di una normativa nazionale e comunitaria che affidi ad organismi pubblici e terzi le procedure di controllo. A livello nazionale con la modifica del titolo V della costituzione, nel 2001 sono stati soppressi i controlli preventivi di legittimità, affidati ad appositi organi statali e regionali, rispettivamente sugli atti delle regioni e degli enti locali, senza che sia stata predisposta una rete di controlli nuova ed efficiente. Il risultato è stato quello di rendere permeabili ed esposte alle infiltrazioni mafiose le procedure di aggiudicazione poste in essere dagli enti territoriali, con atti praticamente esenti da un controllo di legalità, prima che di legittimità...”*.

I fenomeni di “abuso nei finanziamenti pubblici” hanno trovato richiamo anche nelle relazioni finora prodotte dal neo istituito Servizio nazionale anticorruzione - SaeT⁵ in collegamento alle fattispecie di corruzione⁶, e sono stati oggetto di attenzione e approfondimento da parte del CNEL e della Direzione nazionale antimafia (cfr Rapporto CNEL sull'Abuso di finanziamento pubblico, pubblicato nel 2009⁷).

⁵ Nel 2004 era stato istituito l' “Alto commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e di altre forme di illecito nella pubblica amministrazione” (art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3) posto alla diretta dipendenza funzionale del presidente del consiglio dei ministri, autorità amministrativa, che poteva disporre indagini conoscitive e amministrative dirette ad accertare fenomeni di corruzione e di illecito o di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazioni, ad elaborare analisi e studi sulla adeguatezza e congruità del quadro normativo e delle misure poste in essere dalle amministrazioni per prevenire e per fronteggiare la corruzione, “ad effettuare verifiche sulle procedure contrattuali e di spesa da cui potesse derivare danno erariale, con previsione in tali casi di obbligo di denuncia alle procure della Corte dei conti”. Tale ufficio nel 2008 con il d.l. 112 è stato soppresso e le sue funzioni, con il decreto 2 ottobre 2008 del presidente del consiglio dei ministri, sono state trasferite al Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT) nell'ambito del dipartimento della funzione pubblica. Con la ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione (aperta alla firma a Merida nel 2003), con la legge nr. 116 del 3 agosto 2009 che ha individuato nel Dipartimento della Funzione Pubblica, l'Autorità Nazionale Anticorruzione oggi competente per la promozione e attuazione di misure legislative e amministrative dirette a prevenire e combattere la corruzione oltre a collaborare con altri Stati e Istituzioni e Organizzazioni europee e internazionali in questo campo. Il testo in italiano della convenzione richiama (art.5) gli Stati aderenti a promuovere politiche di prevenzione della corruzione che, tra l'altro “...rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione, degli affari pubblici e dei beni pubblici, di integrità, di trasparenza e di responsabilità”. L'art. 9, comma 2 espressamente richiede che siano adottate “...misure appropriate al fine di promuovere la trasparenza e la responsabilità nella gestione delle risorse pubbliche...”. Tali disposizioni indicano una chiara opzione legislativa verso un rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione, non solo in senso penalistico, dei soggetti interessati ai fenomeni di gestione delle risorse pubbliche, compresi anche i soggetti privati che interagiscono con le pubbliche amministrazioni.

⁶ Il SAeT nella relazione annuale pubblicata in data 17 novembre 2009 ha osservato che “...negli ultimi cinque anni in tema di reati contro la P.A., il problema centrale, prioritario, è quello di un rilevante numero di delinquenti, più o meno organizzati, che hanno scambiato la pubblica amministrazione per una sorta di *bancomat senza plafond*. Oltre il 40% dei reati contro la P.A. negli ultimi 5 anni riguardano, infatti, indebite percezioni di fondi pubblici o truffe aggravate per la percezione di questi contributi: sono reati commessi da privati, che approfittano di una P.A. senza antifurti, senza sistemi di difesa, analogamente a quanto fanno i ladri che scelgono gli obiettivi più facili...”.

⁷ In tale relazione il CNEL segnala che in Italia, in aggiunta e a integrazione alle risorse di provenienza comunitaria (anche per l'adempimento del principio di “addizionalità”, secondo il quale le risorse comunitarie devono aggiungersi agli interventi nazionali e non sostituirli) è prevista una vasta gamma di strumenti legislativi di incentivazione alle imprese classificati per categorie di: “automatici”, “valutativi”, “negoziali” o, anche, quale combinazione contemporanea di più strumenti di agevolazioni. Viene osservato che secondo la “Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive” disponibile (giugno 2007) del Ministero dello Sviluppo Economico sono stati individuati, nel 2006 come “attivi” 56 strumenti a livello nazionale e oltre 268 a carattere regionale, cui devono aggiungersi i 15 loro trasferiti, nonché, le misure (circa 315) relative ai POR e ai DOCUP. In particolare che nel periodo 2000–2006 è stato concesso mediamente un volume complessivo di aiuti (nazionali, regionali, o comunque di enti pubblici) alle attività produttive pari a 9.700 milioni di euro (Meuro) / anno; gli aiuti nazionali nel periodo considerato sono stati pari in media al 75% del complesso degli aiuti concessi (7.266 Meuro/anno); una percentuale dell'ordine del 65% complessivo delle risorse nazionali è stato allocato nel Mezzogiorno; l'88% circa del totale delle risorse concesse a livello nazionale è riconducibile a soli 15 strumenti di agevolazione; le erogazioni medie annue, nello stesso periodo, sono risultate pari a 6.341,6 Meuro, pertanto inferiori del 35% al volume delle risorse concesse. Gli interventi a carattere nazionale sono stati principalmente indirizzati verso i due obiettivi del riequilibrio territoriale (51%) e della ricerca e sviluppo tecnologico (24%), mentre a sostegno del processo di internazionalizzazione è stata destinata una quota di risorse pari al 5,2% del totale a livello nazionale.

In sede comunitaria possono ricordarsi la relazione annuale 2008 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio- Tutela degli interessi finanziari- Lotta contro la frode- pubblicata a Bruxelles il 17 luglio 2009 (COM-2009-372) e la Relazione annuale sull'attività dell'OLAF (fino al 31 dicembre 2008-pubblicata nel giugno 2009). In tali documenti sono anche indicati gli importi globali del fenomeno su scala comunitaria che ammonta, nel solo 2008, per le spese a 5344 segnalazioni di irregolarità con un impatto finanziario complessivo di euro 783,2 milioni e per le

La Corte dei conti- sezione affari comunitari e internazionali, nella sua recente analisi “Irregolarità e frodi nel settore agricolo” approvata con deliberazione n. 5/2010 del 19 luglio 2010, ha ricordato che gli importi indebitamente erogati e da recuperare nei vari settori di intervento comunitario erano , al 31 dicembre 2009, pari a oltre un miliardo di euro (1.065.875.960 euro, di cui il 27% relativo alle erogazioni in agricoltura per euro 288.273,694).⁸

Sotto il profilo del contrasto e in genere dei procedimenti giudiziari connessi al recupero delle somme indebitamente percepite il panorama normativo è molto articolato.

In primo luogo, numerose sono le fattispecie penali, alcune introdotte nell’ordinamento in seguito alla ratifica delle convenzioni ratificate con la legge n. 300 del 2000. In particolare sono quelle di cui agli artt. 640 bis c.p.(truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) ; art. 2 legge 23 dicembre 1986, n. 898 come modificato dall’art. 73 della legge 19 febbraio 1992 n. 142 (frode FEOGA) e agli artt.316 bis (malversazione a danno dello Stato, di altro ente pubblico o delle Comunità europee) e 316 –ter c.p (indebita percezione di erogazioni dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee). Nel caso in cui la “somma indebitamente percepita pari o inferiore a 3.999,96 euro”, in luogo della fattispecie penale è applicata la sola “sanzione amministrativa con il pagamento di una somma di denaro da euro 5.168 a euro 25.822, che non può superare il triplo del beneficio conseguito. Vi sono inoltre le previsioni sulla responsabilità degli enti di cui all’art. 24 del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231 (reati di truffa e indebita percezione di cui artt. artt. 640 n.1, 640 bis, 640 ter.2, 316 bis e 316 ter c.p. e di corruzione ex artt. 318, 319, 319 bis e ter, 320, 321, 322, 322 bis c.p.)⁹.

risorse proprie a 5344 segnalazioni con un impatto di 351 milioni. V. anche la “Risoluzione legislativa sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità e la lotta contro la frode” del Parlamento europeo in data 24 aprile 2009.

⁸ V. anche Corte dei conti, Sezione affari comunitari e internazionali n. 5/2009 in data 21 dicembre 2009 (Relazione annuale 2009 –Rapporti finanziari con l’Unione europea e utilizzazione dei fondi comunitari), con particolare riguardo al capitolo “Irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario”-pagg. 335 e seguenti, con dati aggiornati al 31 dicembre 2008 e ampia illustrazione dello stato della disciplina normativa, nazionale e comunitaria, nella materia, nonché la relazione speciale sul Fondo sociale europeo (FSE) n. 1/2009 che trattano specificamente il tema delle frodi e irregolarità. Per indagini a carattere regionale Sez. Controllo Campania, delib. n. 149/2007; Sezione Controllo Lombardia, delib. n. 8/2008; Sezione Controllo Sardegna, delib. n. 20/2008; sez. Controllo Sicilia, delib. n. 7/2008; Sezione Controllo Bolzano, delib. n. 1/2008.

⁹ La giurisprudenza penale si è in particolare soffermata sui rapporti fra tali fattispecie valorizzando il criterio dello *sviamento* delle risorse. In tal senso la Corte di cassazione penale, sez. unite, con la sentenza n. 26351 del 10 luglio 2002 (Fedi) ha precisato che l’art. 640 bis costituisce circostanza aggravante del reato di truffa, sicché tale fattispecie “...è applicabile solo quando la fraudolenta captazione di una pubblica sovvenzione sia riferibile ad un’opera o a un’attività di interesse pubblico...”, precisandosi anche che per la configurazione della fattispecie è sufficiente che si realizzi uno sviamento della destinazione delle pubbliche risorse. Ne consegue “...che è ravvisabile il suddetto delitto nell’ipotesi in cui , al di là della effettiva realizzazione dei lavori finalizzati, siano state prospettate modalità di esecuzione degli stessi diverse da quelle utilizzate...” (Cass. pen. Sez. VI, sent. n. 938 del 19 gennaio 2001). Perché si configuri il reato di cui all’art. 640 bis. c.p. è necessario che la condotta sia connotata da un “quid pluris” rispetto alla semplice esposizione di dati falsi, comportamento che invece caratterizza le due ipotesi di reato previste dall’art. 316 ter c.p. (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato) e dall’art. 2 della legge 898/86. Quest’ultimo reato, che attiene in particolare ai fondi erogati dal FEOGA, ha carattere “sussidiario” rispetto a quello di truffa aggravata ed è configurabile solo quando il soggetto si sia limitato semplicemente all’esposizione di dati e notizie falsi, e non anche quando alle false dichiarazioni si accompagnino artifici e /o raggiri di altra natura, che integrano invece il reato di truffa aggravata (Cass. sez. un . n. 2780 del 15 marzo 1996-Panigoni). Dalla combinazione delle due norme deriva che “...in

Le amministrazioni nazionali o regionali responsabili delle erogazioni e degli eventuali recuperi nel caso di scoperta di frodi o irregolarità (Agea o altri organismi pagatori regionali per i fondi agricoli, il ministero dello sviluppo economico per il fondo di sviluppo regionale-FESR, il ministero del lavoro e delle politiche sociali per le risorse tratte dal Fondo sociale europeo-FSE, le amministrazioni regionali per i fondi utilizzati nell'ambito dei vari programmi operativi regionali) devono inoltre procedere ai recuperi attraverso provvedimenti amministrativi o ingiuntivi.

L'azione delle pubbliche amministrazioni, peraltro, come evidenziato nelle relazioni della Corte dei conti prima richiamate, e come risulta dai rilevanti importi di risorse ancora da recuperare, è

materia agricola il semplice mendacio trova uno specifico regime sanzionatorio in ipotesi scoperte dalla previsione dell'art. 640 bis. c.p...". L'art. 316 ter c.p. costituisce un'ipotesi sussidiaria di carattere generale (al di fuori del FEOGA) essendo integrata anch'essa da un comportamento di mendacio, che può concorrere, come l'art. 2 della legge 898/96 con il delitto di falso di cui all'art. 483 c.p. (Cass. pen. Sez. VI, n. 41928 del 23 gennaio 2001; Cass. pen. Sez. V, n. 10313 del 30 settembre 1998). Sui rapporti fra l'art. 316 ter e quello di truffa aggravata v. anche Cass. pen. Sez. III, 18 novembre 2003, per un' ipotesi di relativa a corsi di formazione professionale, integrante il reato di cui all'art. 640 bis. c.p., ravvisandosi artifici e raggiri ed induzione in errore della p.a. nelle false comunicazioni riguardanti le modalità di espletamento dei corsi. L'art. 316 bis c.p. ha la finalità di perseguire le frodi "successive" al conseguimento delle prestazioni pubbliche erogate a titolo di sovvenzioni, contributi o finanziamenti, in quanto lo scopo pubblico per il quale sono erogate verrebbe frustrato dall'elusione del vincolo di destinazione (Cass. pen. Sez. VI, n. 3362 del 15 dicembre 1992- Scotti). Le frodi in materia di entrate comprendono varie ipotesi di evasione di diverse forme impositive (prelievi agricoli e dazi doganali) previste in relazione ai regimi doganali disciplinati dal diritto doganale comunitario e nazionale, e comprendono anche i reati di contrabbando (art. 282 e ss. del D.P.R. 43/1973) e le frodi in materia di IVA. Il criterio dello "sviamento" della destinazione delle risorse pubbliche è costante nella giurisprudenza penale. Osserva P.FIMIANI, *L'attuazione della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee nell'ordinamento italiano: profili sostanzial-penalistici*, in *Atti del CSM-Incontro di studio sul tema "La protezione degli interessi finanziari della Comunità europea"*-Roma, 29 novembre-1° dicembre 2004 che "...proprio perché la nozione di patrimonio deve essere intesa in senso dinamico o funzionale, come corretta allocazione delle risorse pubbliche "" nel delitto di cui all'art. 640 bis c.p. il danno patrimoniale dell'ente pubblico si identifica non con il lucro cessante, bensì soltanto con il danno emergente sorto al momento dell'elargizione in denaro in conseguenza di una falsa prospettazione riguardante la spesa. Ne consegue che è ravvisabile il suddetto delitto nell'ipotesi in cui, al di là della effettiva realizzazione dei lavori finanziati, siano state prospettate modalità di esecuzione degli stessi diverse da quelle utilizzate..." (Cass. pen. Sez. VI, n. 938 del 19 gennaio 2004, Oddo, secondo cui "...quando l'ente pubblico viene indotto, mediante artifici e raggiri ad erogare una o più rate di mutuo in mancanza di corrispondenti investimenti si verifica ""ipso iure"" il danno patrimoniale dell'istituto che è appunto quello di un esborso patrimoniale non previsto ed anzi vietato dalle leggi istitutive dell'ente medesimo..."). Per i profili penalistici delle frodi comunitarie v. anche L.MAZZA, *L'indebita captazione di erogazione a carico del FEOGA tra specialità e sussidiarietà*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994,1,pp.177 e ss.; A.PERDUCA, *Falsa fatturazione e frode comunitaria*, in *Cass. pen.*, 1997, 6,pp. 1945 e ss.; V.VALENTINI, *L'effetto boomerang dell'art. 316 ter fra principi costituzionali ed ""obblighi comunitari*, in *Cass. pen.* 2005, pp. 65; B. PIATTOLLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano 2002; .C. DE ROSE, *Ritardi, irregolarità e frodi ai danni dell'Unione europea: relative misure di tutela*, in *Il Consiglio di Stato*, 1996-5/6, pp. 1093 e ss.; G.MARIELLA-G.PEZZUTO, *Il bilancio comunitario ed il concetto di frode comunitaria*, in *Rivista Guardia di F.*, 1997, 6, pp.2381 e ss.; R. SCARPINATO, *Le mani della mafia su Agenda 2000*, in *La Repubblica*, 4.12.2000, pag. 19; G.GIOVE, *Il concorso di reati nelle frodi comunitarie*, in *Silvae (rivista del Corpo forestale dello Stato)*, 2005-2, pp.283 e ss..V.anche nota di A. FANELLI, in *Foro. It.*, 2004, I, 1324 e Cass. 2 ottobre 2003, Cassisa, in *Foro it.*, 2005, II, 55, secondo cui "Posta la natura sussidiaria del reato di indebita percezione delineato nell'art. 2 legge 23 dicembre 1986 n. 898, deve ritenersi che allorché l'agente non si limiti ad esporre all'ente erogatore falsi dati o false notizie, ma invece trasferisca gli o gli altri in pubblici documenti ovvero fornisca alla falsa rappresentazione della realtà un supporto avente efficacia probatoria, la condotta eccede i confini di tale falsa rappresentazione per connotarsi, a tal punto, di veri artifici, dovendosi nei medesimi ricomprendere la simulazione o la dissimulazione della realtà mediante la stessa creazione della situazione di apparenza, resa credibile dalla prefabbricata costruzione documentale ed integra quindi il reato di cui all'art. 640 bis..."; G.SALVI, *L'adozione di misure cautelari reali: la confisca ex art. 335 bis c.p., la confisca per equivalente ex art. 19 d.lgs. 231/2001*, in *Atti del Seminario Hercule II-Corte dei conti-OLAF- Attività conoscitiva e di formazione nel settore dei recuperi amministrativi e giudiziari conseguenti a irregolarità e frodi nell'utilizzo della risorse comunitarie*, Roma, 10-12 novembre 2009.

risultata spesso difficile in relazione ad eventi fallimentari o di sostanziale incapienza dei soggetti beneficiari , il cui patrimonio o capitale sociale è normalmente di limitata entità (trattandosi di norma di persone fisiche, società di persone o al più di srl), ed in presenza di una finora inefficiente escussione degli strumenti di garanzia pur previsti¹⁰. In tal modo pur in presenza di provvedimento di revoca del finanziamento , l'azione di recupero in via amministrativa e lo stesso privilegio in funzione delle ragioni del credito riconosciuto dall' art. 9 del d.lgs 123/1998 (secondo cui i crediti nascenti dalla restituzione dei finanziamenti concessi *“sono preferiti a ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante, ad eccezione del privilegio per spese di giustizia e di quelli previsti dall'articolo 2751-bis del codice civile e fatti salvi i diritti preesistenti dei terzi”*) risultano frequentemente privi di efficacia.¹¹

¹⁰ Cfr. Corte dei conti, Sezione affari comunitari e internazionali- Relazione annuale 2008-delib. n. 2/2009 cit.,pagg. 318-319, che richiamando le osservazioni formulate nell'indagine relativa alla gestione del FSE (relazione speciale n. 1/2009) ha osservato che *“... 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; nonostante la sistematica presenza di garanzie accessorie, quali la fideiussione, a copertura di eventuali crediti delle Amministrazioni finanziatrici, esse 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”*. Per una recente indagine in sede di controllo sulla gestione cfr Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione del 27 maggio 2010, n.118 , in www.corteconti.it *“Frodi e le irregolarità nell'utilizzo dei finanziamenti del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) per il Programma operativo regionale 2000-2006”* - che ha segnalato la presenza di criticità, quali la *“...scarsa collaborazione ed un apporto insufficiente da parte dell'Amministrazione regionale in sede di istruttoria...”*, l'emersione di *“... un numero consistente di irregolarità ...sia in occasione dei controlli in loco eseguiti dalle strutture periferiche dell'Assessorato sia in sede di controllo ex post di primo livello...”*, la circostanza che *“...le irregolarità di importo più consistente vengono individuate prevalentemente da soggetti esterni all'Amministrazione, ovvero dalla Magistratura e dalla Guardia di Finanza...”*, *“...la modesta entità degli importi recuperati in rapporto alla spesa non regolare...”* il *“...notevole lasso di tempo che intercorre tra l'accertamento dell'irregolarità e il concreto recupero da parte dell'Amministrazione...”*, *“... l'insufficienza delle risorse dedicate in via esclusiva ai controlli, soprattutto in alcuni Dipartimenti, stante l'elevata incidenza delle irregolarità per alcune Misure e i modesti recuperi conseguiti...”*, il rilevante importo della spesa irregolare nel settore FEOGA Garanzia *“... pari ad oltre 45 milioni di euro...”*, dato, di per sé elevato, da sommarsi *“...agli oltre 50 milioni di euro di irregolarità della Sezione Orientamento...”* che indicano che *“...lo scorretto impiego dei finanziamenti a sostegno del settore agricolo ha assunto in Sicilia dimensioni allarmanti. Si impone pertanto, nell'attuale periodo di programmazione, l'adozione di adeguati strumenti di prevenzione e di contrasto al fenomeno delle frodi e delle irregolarità...”*.

¹¹ Fra le misure di carattere “preventivo” di recente introdotte ad integrare il sistema di controlli comunque già previsto dalla disciplina comunitaria e nazionale è stato introdotto con la legge n. 69/2009 un sistema di tracciabilità dei flussi finanziari che ha anticipato le disposizioni generali sulla tracciabilità dei pagamenti previste nella legge n. 136/2010 . Dispone al riguardo l'art. 14 -*(Trasparenza dei flussi finanziari dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate)* che *“... Per prevenire l'indebito utilizzo delle risorse stanziato nell'ambito della programmazione unitaria della politica regionale per il periodo 2007-2013, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, sono definite le modalità e le procedure necessarie a garantire l'effettiva tracciabilità dei flussi finanziari relativi all'utilizzo, da parte dei soggetti beneficiari delle agevolazioni, delle risorse pubbliche e private impiegate per la realizzazione degli interventi oggetto di finanziamento a valere sui Fondi strutturali comunitari e sul fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono tenute, nell'utilizzo delle risorse dei predetti Fondi loro assegnate, ad applicare le modalità e le procedure definite dal decreto di cui al periodo precedente”*.

Gli strumenti di recupero in via amministrativa o giudiziale civile¹² (normalmente collegati dai mezzi di impugnazione) sono costituiti dall'ingiunzione di pagamento prevista dal r.d. 14 aprile 1910 n. 639 (*Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato*), della riscossione esattoriale di cui al d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 e al dpr 29 settembre 1973 n. 602, dell'ordinanza ingiunzione emessa ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689 richiamata dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1986 n. 898 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 ottobre 1986, n. 701, recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio d'oliva. Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo*), con possibilità di opposizione al tribunale in composizione monocratica, ovvero dall'azione civile di cognizione promossa nei modi ordinari (art. 163 c.p.c.) o con il nuovo giudizio sommario di cognizione (legge 18 giugno 2009 n. 69- artt. 702bis-702 ter-702-quater c.p.c.).

Il funzionamento complessivo del sistema di recupero registra situazioni di criticità connesse, da un lato alla durata dei procedimenti penali e al conseguente rischio di prescrizione dei reati, per i quali non sono previsti elevati limiti di pena edittale, e dall'altro alla sostanziale stasi di numerosi procedimenti amministrativi di recupero nell'attesa della definizione dei giudizi penali, comportando complessivamente la situazione di ritardo nel recupero delle risorse prima evidenziata. A tale profilo di incidenza negativa del funzionamento del sistema amministrativo- giudiziario complessivamente inteso nello specifico settore, con i conseguenti effetti, che potrebbero dirsi "ordinari" di "ritardata giustizia", distorsione concorrenziale e indebita erogazione di risorse a soggetti privi di requisiti, il fenomeno delle frodi e irregolarità nelle erogazioni di risorse comunitarie ne aggiunge uno peculiare costituito dagli effetti che non possono non definirsi "sanzionatori", cui l'ordinamento comunitario ricollega la ritardata definizione dei procedimenti giudiziari e amministrativi di recupero.

Si tratta di un "effetto economico" direttamente collegato alla eccessiva durata dei procedimenti di recupero.

Ciò deriva dai principi affermati nel Trattato sull'Unione europea in tema di tutela delle risorse finanziarie.

In particolare in data 1° dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007) che ha comportato una rilevante modificazione dei trattati istitutivi della Comunità Europea, ora definitivamente trasformata in Unione Europea. Nella versione consolidata dei due trattati (Trattato sull'Unione europea e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, entrambi in

¹² al riguardo cfr. V.AMATO, *Profili civilistici delle irregolarità e frodi comunitarie*, in *Atti del Seminario Hercule II-Corte dei conti-OLAF- Attività conoscitiva e di formazione nel settore dei recuperi amministrativi e giudiziari conseguenti a irregolarità e frodi nell'utilizzo della risorse comunitarie*, Roma, 10-12 novembre 2009.

G.U. dell'Unione europea n. C. 115/186 –IT del 9 maggio 2008) viene confermato l'impegno, per l'Unione e per gli Stati membri, di una intensa e costante tutela delle risorse comunitarie, secondo quanto già previsto dall'art. 280 del previgente Trattato CE. In tal senso dispone l'art. 325 (Capo 6- Lotta contro la frode) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (ex art. 280 Trattato CE) secondo cui” 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.* 3. *Fatte salve le 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.* 4. *Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione con la Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.* 5. *La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo.*”

Accanto ad obblighi positivi (che sostanziano i principi di cooperazione e assimilazione), vi sono specifici profili di responsabilità comunitaria per la mancata attuazione delle misure di tutela. Infatti lo Stato membro che deve dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato discarico della somma corrispondente all'importo frodato, secondo quanto stabilito dai regolamenti 1290/2005 (CE) artt. 32 e 33 e n. 1083/2006 (CE), art. 70, che prevedono l'imputazione, quantomeno parziale, allo Stato membro delle risorse non recuperate nei tempi¹ e modi previsti , in presenza di profili di inadeguatezza nell'azione di prevenzione, contrasto e recupero. In particolare l' art. 32 (Disposizioni specifiche per il Feaga)¹³ del reg. comunitario CE

¹³ Il nuovo quadro di programmazione comunitaria 2007-2013, presenta caratteri innovativi anche nella denominazione dei fondi strutturali europei. Per i contenuti generali dispone il regolamento n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 (disposizioni generali sul FESR, FSE e Fondo di coesione, abrogazione del regolamento 1260/1999) che prevede la ridefinizione degli “obiettivi” già fissati nel regolamento (CE) 1260/1999, finalizzandoli alla convergenza degli Stati membri e delle Regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo “Convergenza”), alla competitività regionale e all'occupazione (Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”) e alla cooperazione territoriale europea (Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”). I Fondi deputati alla politica di coesione sono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione. Il FESR, il FSE, il Fondo di coesione, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari comunitari esistenti sono stati ripartiti per la realizzazione dei tre obiettivi. Con riguardo al sostegno allo sviluppo rurale e al settore della pesca è stata prevista l'integrazione tra gli strumenti propri della politica agricola comune e di quelli della pesca da coordinarsi con quelli della politica di coesione. Allo sviluppo rurale è destinato il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

1290/2005 stabilisce, tra l'altro che "...qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, le conseguenze finanziarie del mancato recupero sono per il 50% a carico dello Stato membro e per il 50% a carico del bilancio comunitario....La ripartizione dell'onere finanziario connesso al mancato recupero...lascia impregiudicato l'obbligo per lo Stato membro interessato di dare corso ai procedimenti di recupero, in applicazione dell'art. 9 par. 1 del presente regolamento...". L'art. 33 (Disposizioni specifiche per il Feasr) prevede che "...Qualora il recupero non abbia avuto luogo prima della chiusura di un programma di sviluppo rurale, le conseguenze finanziarie dell'assenza di recupero sono per il 50% a carico dello Stato membro interessato e per il 50% a carico del bilancio comunitario e sono imputate a bilancio decorsi quattro anni dal primo verbale amministrativo o giudiziario, oppure decorsi otto anni, qualora il recupero sia oggetto di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, oppure alla chiusura del programma qualora i termini scadano prima della chiusura...". L'art. 70 del reg. 1083/2006 (Gestione e controllo) stabilisce che "...Quando un importo indebitamente versato al beneficiario non può essere recuperato, spetta allo Stato membro rimborsare al bilancio generale dell'Unione europea l'importo perduto, quando è stabilito che la perdita è dovuta a colpa o negligenza ad esso imputabile..." .

La tempistica imposta dalla disciplina comunitaria risulta particolarmente stringente in considerazione della complessa articolazione degli strumenti di tutela amministrativa e giudiziaria e

(FEASR) e al settore della pesca si rivolge il Fondo europeo per la pesca (FEP). L'intervento complessivo si svolge nell'ambito del Quadro strategico nazionale 2007-2013 (QSN), adottato con decisione comunitaria in data 13 luglio 2007. Il QSN, documento di indirizzo per la programmazione unitaria della politica regionale, comunitaria e nazionale in Italia, approvato dal CIPE a seguito di un complesso percorso di consultazione e di intesa di carattere partenariale (Enti territoriali, parti economiche e sociali), ha disposto l'unificazione della programmazione ai diversi livelli e l'unitarietà delle diverse fonti di finanziamento nazionali e comunitarie. Nel corso del 2007 sono stati definiti, negoziati e poi approvati dalla Commissione europea quasi tutti i Programmi operativi (PO) collegati alle risorse comunitarie 2007-2013. Complessivamente la politica di coesione riserva all'Italia, nel periodo 2007-2013 "...una somma di 28,8 miliardi di euro. A tale cifra corrisponde un impegno di cofinanziamento a carico del bilancio nazionale di circa 31,6 miliardi di euro, cui si aggiungono risorse aggiuntive (FAS) pari a 64,4 miliardi di euro: pertanto, le risorse disponibili a livello nazionale volte a ridurre le differenze nei livelli di sviluppo delle regioni italiane ammontano a 124,7 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2007-2013..."- cfr. Senato della Repubblica, XVI legislatura, 14^a Commissione permanente Politiche dell'Unione europea-Indagine conoscitiva sui profili di utilizzo dei fondi comunitari in Italia-doc. XVII, n. 3- comunicato alla Presidenza il 1° dicembre 2009, pagg.42-43. Quanto alla Politica agricola comune (PAC) nell'anno 2007 è entrato in vigore l'Accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione "sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria", che, tra l'altro, ha definito il Quadro finanziario pluriennale 2007-2013 che assicura, a medio termine, l'ordinato andamento per grandi categorie delle spese dell'Unione europea, nei limiti delle risorse proprie. E' stata così avviata l'operatività del nuovo assetto strutturale, connesso al finanziamento delle spese relative alla politica agricola comune (PAC), basato sulla costituzione di due Fondi (in sostituzione del FEOGA, nelle due sezioni "Garanzia" e "Orientamento"), nell'ambito del bilancio generale dell'Unione europea: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), per il finanziamento dei pagamenti diretti agli agricoltori e delle misure volte a regolare i mercati agricoli e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che finanzia i Programmi di sviluppo rurale degli Stati membri. Al settore della pesca si rivolge il Fondo europeo per la pesca (FEP).

dalla pressoché costante sospensione dei procedimenti amministrativi in presenza di fattispecie penali. In tal modo il perdurare del procedimento penale impedisce la definizione in sede amministrativa nel termine di quattro anni, mentre il periodo di otto anni non risulta spesso sufficiente alla definitiva esecuzione del giudicato civile e penale, dovendosi considerare i tempi dei giudizi di cognizione e la successiva fase esecutiva, essendo il termine di otto anni riferito al recupero effettivo di cassa¹⁴-.¹⁵

¹⁴ Nel solo settore agricolo l'Italia, nel periodo 1999-2007, ha subito "correzioni finanziarie" (ovvero riduzioni di finanziamenti) dovute a carenze nel sistema di gestione e controllo e nell'attività di recupero per 903,07 milioni di euro (cfr. Commissione Europea-Agricoltura e sviluppo rurale-"Una gestione saggia del bilancio agricolo", in http://ec.europa.eu/agriculture/index_it.htm).

¹⁵ In correlazione alle riscontrate criticità di sistema nell'azione di recupero si è registrata un'estensione "pretoria" della giurisdizione di responsabilità amministrativa contabile, intestata alla Corte dei conti in base all'art. 103, 2° comma della Costituzione, per effetto della giurisprudenza evolutiva della Corte di Cassazione a sezioni unite civili (in particolare ordinanza 1 marzo 2006 n. 4511) che ha affermato che la giurisdizione contabile riguarda, oltre il tradizionale "perimetro" dei dipendenti o amministratori pubblici, anche i beneficiari finali dei finanziamenti erogati in base ai programmi di intervento infrastrutturale comunitario (ma anche in base a discipline di programma nazionali, come nel caso della legge 488/1992). La Corte di Cassazione ha valorizzato il rilievo assunto dal rapporto di servizio comunque instauratosi con l'ente pubblico danneggiato, e il correlativo profilo di "funzionalizzazione" delle risorse pubbliche indebitamente percepite o non correttamente utilizzate, nella stessa linea, peraltro dell'orientamento espresso anche con riferimento alla responsabilità erariale degli amministratori e dipendenti di società in mano pubblica (Cass.sez.un.civ. n. 26806/09). Il processo contabile si sviluppa ordinariamente in modo autonomo rispetto al procedimento penale eventualmente pendente per le fattispecie collegate alla frode comunitaria (cfr. Cass. Sez. un.civ. n. 23332/2009 cit., v. anche Cass.sez. un.civ. n. 22277 del 26 novembre 2004; n. 4957 dell'8 marzo 2005 e n. 28048 del 25 novembre 2008) e non subisce nemmeno gli effetti sospensivi che si realizzano con riguardo ai procedimenti amministrativi per effetto degli stessi procedimenti penali. La sentenza contabile costituisce titolo giuridico in relazione al quale posizioni soggettivamente critiche nel rapporto con la p.a. possono inoltre essere fatte valere in sede di compensazione con riguardo a nuove erogazioni e contributi ai sensi degli artt. 1241 e ss. del codice civile. Nel corso del 2009 (cfr. *Procura generale della Corte dei conti- relazione anno giudiziario 2010*, in www.vcorteconti/procuragenerale.it) sono state proposte numerose iniziative giudiziarie e sono state emesse sentenze da parte delle sezioni giurisdizionali regionali e delle sezioni di appello, anche con riferimento alla posizione di beneficiari finali. Detti beneficiari finali risultano i soggetti prevalentemente convenuti in giudizio, perlopiù in relazione ad episodi di frode e quindi a fattispecie di irregolare percezione o indebito utilizzo dei finanziamenti connotati da dolo, collegate anche a procedimenti penali. Si sono registrati anche casi di condanna e di citazione del soggetto (persona fisica o più spesso soggetto societario) beneficiario finale e del soggetto tenuto al controllo dell'istruttoria (banca concessionaria) oltre a casi di coinvolgimento di funzionari pubblici per collusioni nell'erogazione ovvero per gravi mancanze nell'attività di controllo nonché di privati professionisti che avevano svolto funzioni di intermediazione. I comportamenti evidenziati riguardano prevalentemente l'ottenimento di finanziamenti sulla base di dichiarazioni mendaci, la mancata realizzazione delle attività finanziate, la produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, l'acquisto di macchinari usati anziché nuovi ovvero la fittizia rappresentazione di acquisti nemmeno effettuati, il difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, compresa la percezione di contributi in agricoltura da parte di soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia di cui alla legge 575/1965 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso anche straniere), il mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento, le irregolarità nella realizzazione di percorsi di formazione professionale, il concorso di amministratori e funzionari pubblici preposti ai controlli, la corresponsabilità di istituti di credito concessionari dell'istruttoria relativa all'erogazione del finanziamento, la mancata escussione di garanzie fidejussorie. Per la conferma dell'anzidetto indirizzo giurisprudenziale cfr. anche Corte di Cassazione, sez. un. civ. n. 5019 del 3 marzo 2010 e n. 9966 del 27 aprile 2010.