



A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud



LOTTA ALLE FRODI

Scenario normativo e modelli per la prevenzione delle frodi e della corruzione

Padova, 5 maggio 2015

Questo evento è sostenuto dal Programma Hercule III (2014-2020) dell'Unione europea. Il programma è realizzato dalla Commissione europea ed è istituito per promuovere specifiche attività nell'ambito della protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Per ulteriori informazioni vedi http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/funding/index_en.htm





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud



La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

Padova, 5 maggio 2015

Alberto Mingarelli

Vice procuratore generale
Procura regionale della Corte dei Conti

Questo documento riflette l'opinione dell'autore e la Commissione Europea non è responsabile per le opinioni espresse nelle pubblicazioni e/o connesse con le attività per le quali il finanziamento è stato concesso. Le informazioni contenute nella presente pubblicazione non riflettono necessariamente la posizione o l'opinione della Commissione Europea.



La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

Le norme del Trattato UE impongono la repressione delle frodi alla Comunità al massimo livello, utilizzando gli stessi strumenti che vengono seguiti per la repressione delle frodi in ambito nazionale. Tale normativa impone di rispettare i principi di assimilazione, effettività e cooperazione.

In questa lotta contro le frodi è di particolare rilevanza il ruolo della magistratura della Corte dei conti italiana ed in particolare della parte della stessa che opera in ambito giurisdizionale, caratteristica tipica dell'ordinamento italiano (ove la Corte dei conti svolge sia attività giurisdizionale che di controllo) mentre nella maggior parte degli altri Paesi membri esistono organi come la Corte dei conti che svolgono semplicemente il controllo finalizzato al referto, salvo l'azione giudiziaria presso il giudice ordinario.

ABSTRACT





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- L'art. 310 del Trattato di Lisbona prevede: 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.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- L'Art. 325 prevede: 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.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Dall'art. 325 del Trattato derivano i principi di assimilazione, effettività e cooperazione;
- Il principio dell'assimilazione in particolare permette di attribuire alla Corte dei conti dell'Unione Europea le stesse funzioni di giudice degli equilibri di finanza pubblica e di responsabilità per danno alle finanze pubbliche che competono alle Corti dei conti previste negli ordinamenti nazionali.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Per i fondi strutturali gli illeciti riguardano contemporaneamente risorse nazionali (statali o regionali) e risorse europee (cd principio di addizionalità).
- La giurisprudenza della Corte dei conti italiana ha affermato che anche con riferimento alle risorse europee il danno si configura comunque a carico dell'amministrazione nazionale (Stato, Regione, ente locale o altro) destinataria della risorsa comunitaria che, una volta assegnata allo stato membro, entra a far parte delle risorse del medesimo. 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 esponenziale.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Nell'ottica dei ricordati principi si colloca il recentissimo “Accordo di cooperazione amministrativa tra l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura generale della Corte dei conti”, stipulato a Bruxelles il giorno 25 settembre 2013, in sostituzione di un precedente protocollo del 2006. Come precisato da un comunicato stampa in pari data, “l'accordo prevede la cooperazione e lo scambio di informazioni e dati, l'assistenza nelle indagini, la condivisione delle analisi strategiche e l'incentivazione delle attività di formazione del personale nonché l'assistenza da parte dell'OLAF per l'esecuzione, da parte dell'Unione, di sentenze emesse dalla Corte dei conti a favore della medesima, nelle ipotesi di frodi sui fondi diretti”.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- La Corte dei conti italiana opera nella duplice veste di Istituzione Superiore di Controllo e di Giudice contabile/Finanziario, dotato, in questa seconda veste, di una funzione requirente e di una funzione giudicante, diffusi a livello regionale con un grado di appello a Roma;
- La presenza di una Procura e di un Giudice “specializzati” per i casi di danno erariale dove rientrano le frodi agli enti pubblici ed alla Comunità europea, è una caratteristica dello Stato italiano, mentre negli altri Paesi dell'UE la giurisdizione in materia viene lasciata per lo più al ruolo indifferenziato del giudice ordinario;





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre stabilite dalla legge.
- In particolare, in presenza di danni per l'erario, dello Stato o di qualsiasi pubblica amministrazione, la responsabilità degli amministratori e dipendenti non segue le ordinarie regole civilistiche ma assume le peculiari caratteristiche della responsabilità amministrativo - contabile.
- Gli elementi essenziali di tale responsabilità, individuati da varie disposizioni di legge, sono costituiti da:
 - l'elemento oggettivo rappresentato dal danno patrimoniale
 - (ma anche non patrimoniale nel particolare profilo del pregiudizio per l'immagine) per le finanze dello Stato o di un ente pubblico;

(segue)





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- l'elemento soggettivo (dolo o colpa grave);
- il nesso di causalità fra la condotta e l'evento dannoso;
- la sussistenza del rapporto di servizio fra autore del danno erariale e pubblica amministrazione;
- il regime della prescrizione quinquennale.

Tale tipologia di responsabilità è caratterizzata dall'attribuzione della giurisdizione ad un giudice speciale quale è la Corte dei conti con l'attribuzione del potere di azione, in via esclusiva al procuratore regionale quale organo pubblico che agisce come esponente dello "Stato comunità" ed anche indipendentemente dalle valutazioni e dalla volontà dell'amministrazione danneggiata.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- La responsabilità amministrativo contabile, che pure si fonda sui principi che reggono la generale responsabilità civile, avendo anch'essa il presupposto del danno ingiusto, è peculiare in quanto finalizzata a garantire la corretta gestione del denaro pubblico.
- Le particolarità di carattere sostanziale, rispetto alla responsabilità civile, riguardano il profilo soggettivo, limitato ai casi di dolo o colpa grave, la natura personale della responsabilità, con limitati casi di responsabilità solidale, lo speciale potere del giudice di "ridurre" l'importo dell'addebito a carico del condannato, la limitazione del periodo di prescrizione dell'azione a cinque anni, la non estensibilità agli eredi del condannato responsabile se non nei casi di dolo ed ingiustificato arricchimento.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Ciò nondimeno l'azione di responsabilità mossa dalle Procure regionali della Corte dei conti presenta caratteristiche che la rendono spesso più efficace in concreto dell'azione penale presso il giudice ordinario, come è emerso anche da alcuni casi di giurisprudenza evidenziati in seguito.
- Infatti il Procuratore della Corte dei conti non ha bisogno che sia accertato un reato in sede penale, non ha bisogno della prova del dolo per ottenere una condanna di un soggetto che abbia indebitamente percepito un finanziamento pubblico nazionale o comunitario, essendo sufficiente la prova della colpa grave.
- Il procuratore della Repubblica in base all'art. 129 cpp disp.att. è tenuto a fare denuncia delle ipotesi di danno erariale e dunque può innescare l'azione contabile;





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Tuttavia non c'è un vincolo o un necessario condizionamento dell'esito del procedimento penale che spesso si sviluppa parallelamente a quello di danno erariale.
- Quest'ultimo, regolato dalle proprie procedure sicuramente più snelle di quelle penali con la sola impugnazione in appello salvo il ricorso in Cassazione solo per motivi di giurisdizione concentrato – di regola – su una sola udienza di discussione essenzialmente documentale ha tempi in genere più prevedibili.
- Peraltro le SS.UU., in sede di risoluzione di questioni di giurisdizione, hanno precisato che l'azione risarcitoria pubblica non preclude **l'azione di recupero in sede civile** (o come parte civile nel processo penale) dovendosi coordinare gli strumenti, reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, attraverso il principio di concorrenzialità e preferenza per lo strumento che per primo realizza l'obiettivo europeo del recupero.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- In ogni caso si osserva che per l'attività della giurisdizione contabile relativa alle frodi che danneggiano le risorse dell'Unione Europea che questo settore giurisprudenziale si è progressivamente consolidato. Esso riguarda il complesso dei finanziamenti pubblici erogati per lo sviluppo economico e sociale sulla base di programmi contenuti nella regolamentazione comunitaria e nella legislazione nazionale, va peraltro specificato che la Corte dei conti si attiva non solo nel campo delle frodi penalmente rilevanti ma anche il quello, più ampio, delle irregolarità che determinano un pregiudizio alla finanza pubblica che necessita di ristoro e compensazione





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Le fattispecie oggetto di giudizio di responsabilità hanno inizialmente configurato come possibili responsabili in sede amministrativo contabile, i **funzionari responsabili dei procedimenti di erogazione e controllo**, in ordine alle omissioni, perlopiù dolose e con risvolti di rilievo penale, ovvero gravemente colpose.
- Nel settore della formazione professionale, tuttavia, si era cominciato ad affermare che il necessario rapporto di servizio era configurabile anche nei confronti di soggetti privati attuatori dei programmi di formazione. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano accolto tale impostazione (sentenza n. 814 del 12 ottobre 2001) affermando, con riguardo alle **imprese, o, comunque, ai soggetti incaricati della concreta attuazione dei corsi, che gli stessi si trovano in rapporto di servizio con l'ente erogatore del finanziamento** e ciò ne implica l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità per danno erariale





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Un momento fondamentale della definizione dell'ambito di giurisdizione in questa materia è stato poi segnato dalla ordinanza della Corte di Cassazione, sezioni unite civili, n. 4511 del 1 marzo 2006.
- La fattispecie esaminata dalla Corte di Cassazione atteneva ad un finanziamento erogato nell'ambito di un programma operativo comunitario diretto allo sviluppo regionale. Le Sezioni Unite hanno osservato che, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, lo sviluppo dell'interpretazione giurisprudenziale nella materia, maturato in relazione al progressivo operare dell'amministrazione tramite soggetti non organicamente inseriti nella stessa e del sempre più frequente operare di questa al di fuori degli schemi del regolamento di contabilità di stato, è del tutto irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa od un contratto privato e hanno espressamente affermato che:

(segue)





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

*“...il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, **per sue scelte, incida negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione**, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano, così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile”.*





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- L'ordinanza ha pertanto, da un lato, confermato l'equiparazione, ai fini della rilevanza in tema di responsabilità amministrativo contabile, **dei fondi nazionali e di quelli comunitari**. In secondo luogo ha affermato con chiarezza e con riferimento ad ogni ipotesi di erogazione di finanziamento pubblico (nazionale o comunitario), effettuato nell'ambito di programmi di sviluppo economico e sociale (e non più quindi alle sole ipotesi relative alla formazione professionale), l'ampliamento del quadro generale delle posizioni soggettive rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti, che si estende non solo nei confronti dei funzionari pubblici coinvolti nella indebita erogazione o utilizzazione del finanziamento, **ma anche direttamente nei confronti del soggetto beneficiario**, sia esso persona fisica (come spesso avviene nel settore dell'agricoltura), sia esso persona giuridica di diritto privato, abbia o meno forma societaria, sia ancora nei confronti di soggetti, anche privati (come nel caso delle banche concessionarie) che abbiano svolto funzioni istruttorie o di controllo nel procedimento di finanziamento.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Un problema si è posto per il recupero del danno erariale in caso di frode nei confronti degli **amministratori delle persone giuridiche direttamente beneficiarie dei fondi**.
- Nei casi di frode tali soggetti, sotto il profilo penale, sono normalmente sottoposti ad azioni giudiziarie, ma sotto il profilo civilistico il rapporto con l'amministrazione erogatrice del finanziamento si instaura con la società percipiente, di talché l'eventuale costituzione di parte civile dell'amministrazione non garantisce il recupero per il frequente realizzarsi di casi di estinzione del reato per prescrizione ed anche le azioni di recupero che eventualmente l'amministrazione ponga in essere riguardano la società e non i suoi amministratori.
- Questa situazione ha evidenziato gravi criticità nelle azioni di recupero in quanto le stesse spesso riguardavano società prive di effettiva consistenza patrimoniale e spesso prossime al fallimento, non operando adeguatamente nemmeno gli strumenti di garanzia contrattualmente previsti come le fidejussioni.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Ed è per questo motivo che le azioni di responsabilità sono state esercitate congiuntamente sia nei confronti delle persone giuridiche beneficiarie, sia nei confronti dei loro amministratori. Anche con riguardo a questa situazione è intervenuta la Corte di Cassazione a sezioni unite, in sede di regolamento preventivo, confermando la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori delle società beneficiarie di finanziamenti pubblici.
- Ancora nel 2010 le SS.UU. (Sentenza n. 5019 del 3 marzo 2010) hanno affermato che la Corte dei conti ha giurisdizione anche per l'azione di danno erariale proposta non solo nei confronti della società a favore della quale il contributo pubblico sia stato erogato, ma direttamente di chi (amministratore) abbia distratto le somme oggetto del finanziamento, così frustrando gli scopi perseguiti dalla pubblica amministrazione





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- **Bisogna poi distinguere il caso del finanziamento pubblico comunitario, riversato nelle casse di un ente pubblico dello Stato membro e poi corrisposto al beneficiario, dal caso dell'erogazione comunitaria diretta a favore dell'interessato.**
- Nella prima ipotesi, secondo l'ordinanza della Cassazione n. 20434/2009, "quale che sia la provenienza dei fondi", dal momento che essi entrano nel bilancio dell'ente pubblico, la loro distrazione o cattiva utilizzazione comporta danno erariale per l'ente stesso, con conseguente pacifico riconoscimento della giurisdizione del giudice contabile. (Nello stesso senso sent. n. 8385/1993, n. 5567/1994 e n. 8450/1998).





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Più delicata è la questione se possa riconoscersi la giurisdizione della Corte dei conti qualora il danno non venga arrecato ad un ente pubblico nazionale, bensì direttamente all'ente comunitario sovranazionale.
- La recente sentenza n. 20701/2013 della Cassazione ha riguardato il ricorso per regolamento di giurisdizione, formulato dal responsabile di illecite utilizzazioni di contributi della Commissione europea destinati ad incentivare la ricerca tecnologica in ambito internazionale, avverso il quale la Commissione europea, con controricorso, ha chiesto che fosse dichiarata la giurisdizione della Corte dei Conti, contestata nel ricorso stesso.
- Il ricorrente non contrastava la consolidata giurisprudenza delle Sezioni Unite - in materia di contributi comunitari indiretti che entrano nel bilancio dell'amministrazione nazionale (statale, regionale o locale) per poi essere attribuiti ai vari aspiranti attraverso apposite procedure





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- - secondo la quale tra l'amministrazione erogante e la persona giuridica destinataria della risorsa pubblica si instaura un rapporto di servizio che si estende anche alle persone fisiche che abbiano rappresentato o amministrato quella giuridica beneficiaria dei finanziamenti comunitari, comunque incidendo sulla realizzazione del programma imposto dalla P.A. (Cass. sez. un. 295/2013; 5019 e 9963/2010; 20434/2009). Il ricorrente riteneva, tuttavia, che questa giurisprudenza non potesse trovare applicazione nella fattispecie in esame nella quale egli aveva beneficiato di contributi comunitari "diretti", perciò non entrati neppure temporaneamente nel bilancio delle amministrazioni nazionali, ma gestiti in toto a partire dal bando e fino all'erogazione, ai sensi dell'art. 53 del Regolamento europeo, direttamente dalla stessa Commissione europea; con conseguente pregiudizio esclusivamente all'erario dell'Unione europea ed applicazione dei soli rimedi previsti dalla legislazione comunitaria che escluderebbero la interpositio legislatoris in favore della Corte dei conti: deputata, quale giudice speciale nazionale, a conoscere esclusivamente del pregiudizio arrecato all'erario nazionale, non anche al patrimonio sovranazionale.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Peraltro in sentenza - richiamata l'autonomia del giudizio amministrativo-contabile e quindi dell'azione di responsabilità esercitata dal Procuratore presso la Corte dei conti rispetto ai rapporti civili, amministrativi e disciplinari che possono intercorrere tra i soggetti passivi dell'azione contabile ed i soggetti danneggiati – si è puntualizzato che “siffatta autonomia del giudizio di responsabilità amministrativa non trova ostacolo nella disciplina comunitaria, che anzi la salvaguarda, stabilendo l'art. 274 del Trattato che fatte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai Trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali. Sicché **nell'ambito di applicazione della norma comunitaria deve essere compresa anche la specifica giurisdizione della Corte dei conti**, la quale non può essere preclusa da eventuali rimedi attribuiti alla Comunità europea per il recupero dei finanziamenti o per l'esercizio di proprie sanzioni e/o azioni di inadempimento contrattuale posto che le relative azioni restano, pur esse, reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali”.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Inoltre, in sentenza è stata contestata la tesi del ricorrente secondo cui il danno che giustifica la giurisdizione della Corte dei Conti sarebbe limitato dall'art. 52 r.d. 1214/1934 a quello arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico nazionale e che per i pregiudizi causati direttamente al bilancio dell'Unione europea mancherebbe comunque l'interpositio legislatoris richiesta dalla Costituzione per giustificare detta giurisdizione speciale, in quanto “nessun elemento testuale può giustificare siffatta limitazione, non ricavabile dall'ampia formula adottata dalla norma che, facendo riferimento ad ogni amministrazione ed ente pubblico cui la condotta dell'agente abbia cagionato un danno, vi comprende indistintamente qualsiasi categoria di persona giuridica pubblica: fra le quali gli art. 47 TUE e 335 TFUE includono la Comunità europea”.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Poiché “la generale azione di responsabilità amministrativa appartenente alla giurisdizione della Corte dei conti è stata estesa dall'art. 1, 4° comma, legge 20 del 1994 anche all'ipotesi in cui il danno sia cagionato ad amministrazione diversa dall'ente di appartenenza del suo autore, e quest'ultima norma costituisce una valida interpositio legislatoris in tutte le fattispecie di finanziamenti erogati indirettamente dalla Comunità europea, non è consentito introdurre una discriminazione applicativa in funzione del carattere sovranazionale dell'amministrazione tutelata o della natura del contributo/finanziamento dalla stessa erogato”.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Si è osservato poi in sentenza che la limitazione prospettata dal ricorrente si pone in palese contrasto con gli stessi precetti inerenti al collegamento tra la normativa interna e quella comunitaria, enunciati sia dalla Corte Costituzionale (sent. 348 e 349/2007), che dalla Corte di Giustizia secondo cui i giudici nazionali nell'applicazione del diritto interno devono interpretarlo per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo delle disposizioni comunitarie, onde garantire il risultato perseguito da queste ultime (Corte giust. 4 luglio 2006 in causa C 212/04; 5 ottobre 2004 in cause C 397/01 e 403/01).





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Infine, “il c.d. principio di assimilazione, già recepito dalle Sezioni unite penali (sent. 1235/2010), in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali, con la conseguenza che gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure che sono previste dal diritto interno per la protezione dei medesimi beni giuridici, comporta che debba farsene applicazione anche in materia di giurisdizione della Corte dei conti in tutte le fattispecie di protezione del bilancio della comunità europea dalle frodi. Pur se si ritenesse, per mera ipotesi, che le disposizioni contenute negli art. 53 r.d. 1214 del 1934 ed 1 legge 20 del 1994 l'abbiano in origine prevista esclusivamente per proteggere l'erario nazionale, l'obbligatoria applicazione del principio di assimilazione comporta necessariamente l'estensione di detta giurisdizione anche in materia di danno sia esso diretto o indiretto all'erario comunitario (Corte just. 28 ottobre 2010 cit.; 4 luglio 2006, Adeneler in C202/04; 15 gennaio 2004, in C 230/01)”.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

Quali le ipotesi che in concreto sono state oggetto di attività giudiziaria contabile?

- 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, 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 fideiussorie, il mancato raggiungimento del requisito di capitalizzazione dell'impresa quale titolo idoneo per la percezione del contributo, ottenuto con produzioni di documentazione falsificata e per effetto di omessi controlli.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Il sottoscritto si è occupato come pubblico ministero contabile di due vicende di considerevoli dimensioni di truffa comunitaria nella regione Veneto riguardanti i premi ad alcuni allevatori di bovini (premio dei bovini maschi e di estensivizzazione) dove in entrambi i casi la truffa si è realizzata con dichiarazioni mendaci rispetto ai titoli di possesso dei terreni dove le mandrie dovevano pascolare.
- In sostanza c'erano dei sistemi consolidati che utilizzavano contratti fittizi che riportavano particelle catastali in realtà mai date in affitto o comodato dai veri proprietari, né talvolta utilizzabili neppure oggettivamente come pascolo (es. distributori di carburanti).
- Parallelamente a questi due procedimenti ci sono stati anche dei procedimenti penali che per loro vicende specifiche sono finiti con l'assoluzione degli imputati.
- Le sentenze in cui sono confluiti questi due procedimenti sono state la 54 del 2011 della Sez. Veneto (di condanna) confermata in appello dalla 1^a sez. appello n. 281-2013 dove sono stati condannati anche alcuni intermediari che agivano per realizzare i falsi contratti che servivano a far ottenere i fondi indebitamente alle ditte allevatrici





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Di contenuto simile la sentenza della Sez. veneto 200-2013 che però assolveva i convenuti dando prevalenza all'assoluzione in sede penale nel procedimento parallelamente subito dagli stessi, ma sulla sentenza grava ancora l'impugnazione in appello della Procura regionale Veneto della Corte dei conti;
- La Procura regionale nella prima vicenda era anche partita con un sequestro conservativo relativo ai beni dei soggetti responsabili che però il giudice contabile non aveva confermato per mancanza del periculum in mora;
- Tuttavia si è dimostrata efficace in via cautelare la sospensione dei fondi da erogare per l'attribuzione di altri premi successivi alle stesse ditte responsabili delle frode, attuata dall'ente pagatore della Regione Veneto (Avepa) in raccordo con l'azione della Procura contabile;
- Le due vicende si sono intrecciate anche con una pronuncia della Corte di Giustizia **24 giugno 2010** (proc. C-375/08), che si è pronunciata in relazione alla prima causa (Rech e altri)





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- La questione era rimessa dal giudice penale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, affinché chiarisse se fra i presupposti richiesti dalla normativa comunitaria al fine del legittimo percepimento dei premi oggetto del giudizio dovesse ritenersi necessario quello dell'esistenza in capo alle società di un valido titolo giuridico che legittimasse l'utilizzo delle superfici foraggere, ovvero se fosse sufficiente la mera disponibilità *de facto* delle stesse.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- **La Corte di giustizia ha affermato che benchè la normativa comunitaria non subordini l'ammissibilità di una domanda di premi speciali "bovini maschi" e di pagamenti per "l'estensivizzazione" alla presentazione di un valido titolo giuridico che riconosca il diritto del richiedente all'utilizzo delle superfici foraggere oggetto della domanda stessa, tuttavia **non esclude** la possibilità **che la normativa nazionale** degli Stati membri **imponga l'obbligo di produzione di un siffatto titolo, a condizione che "siano rispettati gli obiettivi perseguiti dalla normativa comunitaria e i principi generali del diritto comunitario, in particolare il principio di proporzionalità"****





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- A parte la circostanza che da un fatto costituente un illecito o addirittura un reato non può consentirsi un beneficio pubblico; è evidente che l'utilizzo di fatto dei terreni non è verificabile da parte delle autorità pubbliche e dunque il requisito del titolo giuridico sull'immobile ancorché previsto da atti regolamentari ossia le circolari di AGEA, doveva ritenersi perfettamente legittimo rispetto anche al diritto comunitario senza che si potesse ritenere in violazione del principio di proporzionalità, come sostenuto dai legali dei ricorrenti;
- Questa era anche l'interpretazione della sentenza citata della Corte di Giustizia data dalla Corte di Cassazione, n. 42363/12 depositata il 30 ottobre 2012





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Le due vicende, al di là degli esiti dei contenziosi, hanno fatto emergere alcune lacune ordinamentali nel nostro sistema dei controlli preventivi rispetto all'erogazione dei “premi agli allevatori” e probabilmente in generale dei fondi PAC;
- Infatti la fase di ammissione al finanziamento comunitario risulta preceduta da un controllo puramente documentale compilativo di alcune organizzazioni delle stesse imprese agricole, mentre il ruolo delle agenzie di pagamento appare più quello di pagare con tempestività i fondi in questione che non di impedire di darli a chi non è legittimato.
- Le truffe oggetto delle due cause sono state iniziate in seguito a controlli casuali “sul campo” effettuati dai NAC nucleo specializzato per le frodi comunitarie dei Carabinieri e nel secondo caso del Corpo forestale dello Stato abruzzese





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Una delle problematiche oggetto di indagine di varie procure regionali è quella delle “quote latte”
- Il problema nasce dal superamento dei contingenti di quote latte assegnati ai singoli produttori e dalla conseguente violazione della normativa sul cd. prelievo supplementare dovuto proprio nel caso di superamento di detti contingenti.
- L'azione della competente Procura regionale contabile (come accaduto nel caso della sentenza della sezione della Lombardia 112/2010) si è incentrata nella verifica della sussistenza dei requisiti del danno erariale proprio in conseguenza del mancato versamento del prelievo supplementare.
- La controversia rientrava nell'ambito della giurisdizione della Corte proprio in virtù delle pronunce prima segnalate secondo cui l'elemento discriminante non è la natura pubblica del soggetto agente quanto la valutazione delle finalità al cui perseguimento tendono le risorse finanziarie assegnategli.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

La repressione delle frodi da parte della Corte dei conti italiana e la prevenzione nell'ambito dei finanziamenti comunitari in agricoltura

- Il contributo supplementare ha carattere di contribuzione obbligatoria finalizzata all'attuazione della politica di regolamentazione del mercato nazionale e comunitario del latte e per questo il mancato versamento del prelievo supplementare determina danno erariale.
- Nella sentenza richiamata viene illustrato tutto il meccanismo che da un lato ha portato la UE a sanzionare l'Italia per l'eccesso di produzione del latte aggravato dal mancato versamento all'AGEA (che poi trasferiva il dovuto al FEAOG) del previsto prelievo supplementare.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

Funzioni di controllo della Corte dei conti sui finanziamenti comunitari

- La Corte dei conti, in funzione di organo di controllo, è strutturata in Sezioni regionali e Sezioni ed Uffici centrali.
- Per quanto riguarda il controllo sui finanziamenti provenienti dall'Unione europea, rivestono particolare importanza soprattutto le Sezioni regionali di controllo, posto che gli enti gestori dei fondi comunitari sono innanzitutto le Regioni.
- In sede centrale, la principale articolazione in questo campo è la Sezione di controllo per gli Affari comunitari ed Internazionali





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

Funzioni di controllo della Corte dei conti sui finanziamenti comunitari

- Oltre alle Sezioni regionali ed alla Sezione di controllo per gli Affari comunitari ed internazionali, si occupa di controllo sui fondi europei anche la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, articolata in Uffici di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, qualora le gestioni controllate coinvolgano anche cofinanziamenti europei
- La sezione riferisce almeno annualmente al Parlamento:
- a) sulla gestione dei fondi strutturali comunitari da parte delle amministrazioni e degli altri organismi con riferimento all'attuazione dei quadri comunitari di sostegno ed al rispetto dei principi definiti dall'Unione europea, con particolare riguardo agli interventi nelle aree depresse;
- [b) ...]
- c) sullo stato delle risorse della comunità di pertinenza nazionale e dei relativi sistemi di verifica;
- d) sulla consistenza e sulle cause delle frodi ai danni della comunità e sulle relative misure preventive e repressive.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

Funzioni di controllo della Corte dei conti sui finanziamenti comunitari

- La sezione riceve da tutte le sezioni centrali e regionali di controllo segnalazione di atti di gestione contrastanti con norme o principi della Unione europea e può proporre al presidente della Corte di darne comunicazione, con relazione illustrativa, alla Corte dei conti europea e ai competenti organi dell'Unione. Il presidente della Corte, qualora accogla la proposta, approva la relazione illustrativa e dà indirizzi alla sezione per gli ulteriori adempimenti.
- 3-bis Il presidente della sezione è componente di diritto delle sezioni riunite in sede di controllo.
- 3-ter La sezione svolge, nel rispetto del programma annuale coordinato con le linee guida delle sezioni riunite ed in connessione con il programma della Corte dei conti europea, indagini specifiche sulla gestione dei fondi comunitari, anche in collaborazione con altre sezioni. La sezione, inoltre, svolge attività di controllo in cooperazione con la Corte dei conti europea e con le altre istituzioni superiori di controllo in attuazione di trattati, accordi e intese.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

Funzioni di controllo della Corte dei conti sui finanziamenti comunitari

- Il controllo della Corte dei conti sui finanziamenti provenienti dall'Unione europea è, come si è visto, essenzialmente un controllo sulla corretta gestione di detti finanziamenti da parte degli organi gestori dei fondi, e si svolge secondo le normali procedure del controllo sulla gestione delle risorse finanziarie nazionali.
- Ogni anno ciascuna Sezione elabora un proprio programma, nel quale decide le gestioni che saranno assoggettate al controllo, tenendo conto anche degli indirizzi dettati annualmente dalla “Sezioni Riunite in sede di controllo” nella definizione del quadro di riferimento programmatico, anche pluriennale, delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché dei relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

Funzioni di controllo della Corte dei conti sui finanziamenti comunitari

- Esistono poi almeno altre due forme di controllo della Corte dei conti sui finanziamenti provenienti dall'Unione europea:
 - Il controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana “su tutti gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea” (art. 2, comma 2, d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, di attuazione dello Statuto di autonomia
 - Il controllo esercitato nelle forme previste dall'art. 12 della legge 259/1958 sulla gestione dell'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura)





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

Funzioni di controllo della Corte dei conti sui finanziamenti comunitari

Il controllo sulla gestione è di tipo “collaborativo”, nel senso che non ha finalità sanzionatorie, essendo orientato ad individuare le criticità nel processo gestionale ed a segnalarle alla stessa Amministrazione controllata e, soprattutto, agli organi politici elettivi (Parlamento, consigli regionali), suggerendo – eventualmente - le misure correttive.

- Nell’ambito del controllo sulla gestione dei fondi comunitari, oltre all’elaborazione del quadro finanziario, la Corte dei conti riveste un ruolo importante soprattutto per la verifica del funzionamento dei controlli messi in atto dagli enti gestori (o per individuare la carenza dei controlli).
- Importante, altresì, è il *follow-up* sulle misure messe in atto dall’amministrazione a seguito dei rilievi mossi dalla Corte dei conti.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

Funzioni di controllo della Corte dei conti sui finanziamenti comunitari

- La verifica dei sistemi di controllo assume rilievo fondamentale, in quanto, 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 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 tempi e modi previsti, in presenza di profili di inadeguatezza nell'azione di prevenzione, contrasto e recupero.





A NEW LEAF

Agricultural Network
Exchanging Witnesses
and Leading Experiences
Against the Fraud

Funzioni di controllo della Corte dei conti sui finanziamenti comunitari

- Qualora, nel corso dell'effettuazione dell'attività di controllo vengano rilevati casi di irregolarità o di frode che possano dar luogo a danno per le finanze pubbliche (nazionali o europee), la Sezione di controllo è tenuta, al pari di ogni altra amministrazione, ad informare la Procura regionale competente per territorio.
- Questa, in virtù del già citato “principio di assimilazione” agirà a tutela dell'erario dell'Unione con gli stessi mezzi con i quali agisce a tutela dell'erario nazionale

