

PROFILI EVOLUTIVI DEL CONTRASTO ALLA FRODE NEI FINANZIAMENTI PUBBLICI INFRASTRUTTURALI, COMUNITARI E NAZIONALI, NELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVO CONTABILE NEL CORSO DEL 2009.

Paolo Luigi Rebecchi
Vice Procuratore generale della Corte dei conti

Il Procuratore generale della Corte dei conti, nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010 che si è tenuta il 17 febbraio 2010 dinanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, ha riservato attenzione, fra l'altro, alle attività giurisdizionali relative alle frodi nel settore dei finanziamenti pubblici infrastrutturali, sia di derivazione comunitaria, che nazionale¹.

Nel settore si sono registrati, nel corso del 2009, rilevanti profili evolutivi, sia di carattere normativo che giurisprudenziale.

Il settore delle azioni giurisdizionali a tutela del bilancio comunitario è stato caratterizzato, nel corso del 2009, da rilevanti profili evolutivi, sia di carattere normativo che giurisprudenziale.

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 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)²⁻³ 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

¹ Il tema è stato inoltre richiamato dal Presidente della Corte dei conti T.LAZZARO, nella relazione di apertura del medesimo anno giudiziario, in www.corteconti.it; cfr. anche Dipartimento della funzione pubblica--SaeT,- *Stralcio della relazione al Parlamento sugli andamenti della corruzione*, in www.governo.it

²L' Unione Europea "sostituisce e succede alla Comunità europea" – cfr. art. 1, comma 3 del Trattato sull'Unione Europea. Le istituzioni "già comunitarie" (Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio, Commissione europea, Corte di giustizia dell'Unione europea, Banca centrale europea, Corte dei conti) sono ora "istituzioni dell'Unione" (art. 13 Trattato UE).

³L'impegno comune è già indicato nell'art. 310-sesto comma (ex art. 268 Trattato CE) - "L'Unione e gli Stati membri, conformemente all'art. 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione".

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 tempi⁴ e modi previsti, in presenza di profili di inadeguatezza nell'azione di prevenzione, contrasto e recupero.

⁴ Particolare rilevanza ha assunto il profilo dei "tempi" di recupero in relazione alla durata dei procedimenti amministrativi e giudiziari di recupero. L'art. 32 (Disposizioni specifiche per il FEAGA) del reg. 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 penalizzante in considerazione della complessa articolazione degli strumenti di tutela amministrativa e giudiziaria e 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 cassa. Per quanto attiene alla tutela penale le fattispecie previste 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. 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.). Gli strumenti di recupero in via amministrativa o giudiziale civile (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.).

La rilevanza del contrasto alle frodi ed alle irregolarità⁵ nel settore delle erogazioni finanziarie di derivazione comunitaria è costantemente evidenziato dagli atti delle

⁵**Le definizioni di frode e irregolarità** non sono contenute nel Trattato 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 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

istituzioni comunitarie e nazionali^{6- 7}, dai quali tra l'altro, si evince che alla data del 31 dicembre 2008 il saldo finale degli importi da recuperare sui fondi strutturali ammontava a

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 .

⁶ In sede comunitaria è possibile richiamarsi 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 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. In sede nazionale cfr. la relazione della 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, oltre alle specifiche indagini svolte dalle sezioni regionali di controllo nel corso del 2009. IL CNEL- Osservatorio sulla criminalità- ha svolto un'analisi sull' "abuso " del finanziamento pubblico, con riguardo ai diversi strumenti normativi di incentivazione all'attività imprenditoriale (Relazione pubblicata il 17 novembre 2009), mentre il Ministero della funzione pubblica-Servizio anticorruzione e trasparenza (SAET) nella sua relazione annuale pubblicata in data 17 novembre 2009 ha dedicato particolare attenzione alla materia, per le sue strette connessioni con i fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione osservando 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..." e riservando spazio alle dichiarazioni rese dal direttore generale dell'Olaf e dal commissario europeo delegato sulla operatività dei sistemi investigativi italiani relativi allo specifico settore, all'attività del Comitato nazionale di contrasto alla frode costituito presso il Dipartimento delle politiche comunitarie (COLAF) e alle osservazioni formulate dalla Procura Generale della Corte dei conti in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2009 e del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato 2008 in ordine all'attività della giurisdizione contabile con riferimento ai fenomeni di corruzione nella p.a. e di frode ed indebita percezione di finanziamenti pubblici. Cfr. anche il Resoconto dell'attività svolta nel periodo -(luglio 2008-giugno 2009) dal Comitato di lotta contro le frodi comunitarie –COLAF, istituito presso il Ministero delle Politiche europee e riordinato con DPR 14 maggio 2007.

⁷ Sebbene le vicende trattate nelle relazioni di cui al testo si riferiscano a fatti di irregolarità e frode concernenti i periodi di programmazione finanziaria comunitaria precedenti (1994-1999; 2000-2006), nel corso del 2009 è entrato pienamente in fase attuativa il quadro di programmazione 2007-2013, che presenta caratteri innovativi anche nella denominazione dei fondi strutturali europei. Lo stesso è definito nei suoi contenuti generali dal 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 (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

409.218.510 milioni di euro⁸. Per il settore della politica di sostegno all'agricoltura (*FEOGA Garanzia*) gli importi complessivamente da recuperare, relativamente a segnalazioni del periodo 2003-2008, alla data del 31 dicembre 2008 ammontavano a 114 milioni di euro, di cui 50,9 riferiti a casi del 2008.⁹

La molteplicità di studi e approfondimenti sul tema, da un lato segnala la piena consapevolezza istituzionale della rilevanza del fenomeno e dall'altra conferma che l'Italia, nonostante una varietà di strumenti amministrativi, investigativi, giudiziari civili e penali, di tutela delle risorse comunitarie e nazionali (normalmente erogate in regime di cofinanziamento), ha ampi margini di miglioramento nell'attività di recupero delle risorse indebitamente erogate.

Il danno connesso alle risorse comunitarie si caratterizza anche per le sue peculiari proiezioni "esterne" ovvero verso l'Unione europea, in termini di responsabilità per la mancata attuazione delle misure di contrasto sicché può affermarsi che si tratti di una specifica fattispecie, peculiare rispetto alle ipotesi di danno erariale "esclusivamente nazionale", nella quale convergono vari profili di pregiudizio per la comunità nazionale, costituiti da conseguenze negative:

- di tipo economico, considerato che le risorse dirottate per fini diversi ed illeciti determinano il mancato ottenimento dell'obiettivo di sviluppo o sostegno all'economia cui sono diretti 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

del 2007 sono stati definiti, negoziati e poi approvati dalla Commissione europea quasi tutti i Programmi operativi (PO) collegati alle risorse comunitarie 2007-2013. In conseguenza ha disposto la legge finanziaria per l'anno 2007, ove, in espressa attuazione delle finalità di riequilibrio economico e sociale fra le diverse aree del Paese ex art. 119, comma 5 della Costituzione e in coerenza con le linee guida del QSN, il QSN viene individuato quale "... sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, e rappresenta per le priorità individuate, il quadro di riferimento della programmazione...", stabilendosi a tal fine l'entità delle risorse del FAS (Fondo aree sottoutilizzate- art. 61 dalla legge 27 dicembre 2002 n. 289, legge finanziaria 2003) per la realizzazione degli interventi di politica regionale nazionale relativamente al 2007-2013 e allineando l'appostamento di bilancio sul FAS a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali per il medesimo periodo. 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).

⁸Resoconto Attività COLAF cit., pag. 8

⁹ Corte dei conti, sez. affari comunitari e internaz., rel. 5/2009, cit. pag. 350

illegale quanto a mezzi di finanziamento e a strumenti di condizionamento sui dipendenti, sui fornitori, sul sistema creditizio e sulla concorrenza¹⁰;

-di tipo sociale, in quanto tali fenomeni si collegano e anche a comportamenti illeciti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni¹¹ e minano la credibilità delle istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie ;

- di responsabilità dello Stato , già evidenziata, per l'adeguatezza degli strumenti di gestione e controllo, di attività di contrasto e azioni di recupero.

In questo contesto si manifesta la rilevanza dell'attuazione degli obblighi comunitari indicati nell'art. 325 del Trattato, prima richiamato, con riguardo alla tutela delle risorse comunitarie **mediante il ricorso a tutti gli strumenti , anche giudiziari, che l'ordinamento nazionale prevede con riferimento alle risorse nazionali**, secondo il principio di assimilazione definito nel medesimo articolo (comma 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"*).

Ciò impone pertanto anche **l'applicazione della disciplina normativa relativa ai danni cagionati allo Stato ed alle amministrazioni pubbliche italiane** .

In tal modo emergono anche i profili di responsabilità patrimoniale dei soggetti in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione per danni erariali¹² connessi all'utilizzo ed al tempestivo recupero delle risorse pubbliche di derivazione comunitaria. Tali attività costituiscono esplicazione di attività amministrativa rientrante nell'ambito della giurisdizione contabile, che viene attivata, nei casi di danno erariale, dalle Procure regionali della Corte dei conti. La giurisprudenza contabile e della Corte di cassazione ha affermato che anche con riguardo alle risorse comunitarie, il danno si concentra a carico dell'ente pubblico nazionale (Stato, Regione, ente locale) destinatario della risorsa comunitaria che, una volta assegnata entra a far parte delle fonti di finanziamento del

¹⁰ 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. ; V. anche Relazione annuale 2008 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare- in www.parlamento.it –capitolo n. 5 .Finanziamenti europei-pagg. 105 e ss.

¹¹ Nel corso del 2009 è inoltre intervenuta la ratifica da parte italiana della Convenzione ONU contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU del 31 ottobre 2003, con la legge 3 agosto 2009, n. 116, La convenzione è entrata in vigore ex art. 68, par. 2 della convenzione stessa , in data 4 novembre 2009 e prevede : a) promozione e rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo efficace; b) promuovere e agevolare il sostegno alla cooperazione internazionale e alla assistenza tecnica ai fini della prevenzione e della lotta alla corruzione compreso il recupero dei beni; c) promuovere integrità, responsabilità e buona fede nella gestione di affari e beni pubblici. La prevenzione e lotta alla corruzione , unitamente al contrasto alla frode rientra fra i compiti dell'Ufficio europeo di lotta contro la frode- OLAF –dec.1999/352/CE, CECA, Euratom del 29.4.1999 in GUCE, I, 136 del 31.5.1999, pag.20; Regolamenti 1073/1999 e EURATOM 1074/1999 del 25 maggio 1999; Accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 fra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee; Dec. Commissione 1999/352/CE, CECA e EURATOM del 28 aprile 1999. La definizione di corruzione oggetto della attività dell'OLAF si rinviene nel primo Protocollo alla Convenzione PIF e nella Convenzione sulla lotta contro la corruzione dei funzionari delle UE o degli Stati membri, ratificati dall'Italia con la legge 300/2000 cit.

¹² Il danno si realizza pertanto quando si verifichi un'erogazione per finalità diverse da quelle previste, in modo che sia vanificato lo scopo dell'erogazione medesima, e ciò sotto diversi aspetti: :-al momento dell' erogazione, se essa è disposta al di fuori dei presupposti di legge e di fatto;- dopo l'erogazione, nella vigenza del vincolo di destinazione se esso non è rispettato ovvero se tale vincolo sia leso;- al momento in cui sorto il diritto al recupero (perché i contributi sono stati erogati non correttamente ovvero non è rispettato il loro vincolo di destinazione) e non si procede tempestivamente ed efficacemente al loro recupero, anche coattivo. Ciò consente di far rientrare nella fattispecie sia le ipotesi in cui si concretizzi una concorrente fattispecie penale ("frode comunitaria" in senso proprio) sia che si configuri un'irregolarità che incida sostanzialmente sulle finalità del finanziamento

medesimo, anche se le stesse sono a destinazione vincolata. Il cattivo utilizzo di dette risorse si risolve in un pregiudizio per l'ente stesso, per la collettività di cui l'ente è soggetto esponenziale e per l'Unione europea. Quanto al **profilo soggettivo**, il particolare settore della frode nei finanziamenti pubblici, è caratterizzato dall'**evoluzione interpretativa svolta dalla Corte di cassazione a sezioni unite**, per la quale l'erogazione coinvolge nella giurisdizione della Corte dei conti tutti i soggetti pubblici e privati partecipi del procedimento, sia pubblici amministratori e funzionari, sia soggetti privati, persone fisiche o giuridiche competenti per l'effettuazione di attività istruttorie, certificative o di controllo, sia beneficiari finali, tenuti ad attuare, mediante un corretto uso dei fondi percepiti, il programma definito dalla pubblica amministrazione nazionale e comunitaria. A questo proposito si è registrata, nel corso del 2009, la conferma dell'indirizzo espresso dalla Suprema corte nella ordinanza sezioni unite civili n. 4511 del 1° marzo 2006¹³). Infatti la Corte di cassazione, con la sentenza **Sez. un civ. n. 20434 del 23 settembre 2009** ha ribadito, da un lato la rilevanza in termini di danno erariale delle ipotesi di indebita percezione o utilizzazione di finanziamenti pubblici, facendo espresso riferimento anche alle risorse di provenienza comunitaria, e dall'altro ha condiviso un indirizzo giurisprudenziale del giudice contabile per il quale **l'inserimento in via di fatto degli amministratori di una persona giuridica privata nel procedimento di utilizzazione delle risorse pubbliche ne determina l'assoggettamento alla giurisdizione contabile unitamente alla persona giuridica beneficiaria formale del finanziamento**. In particolare, nella fattispecie si trattava di un'opera pia (ex IPAB trasformata in persona giuridica privata) che aveva percepito fondi regionali e comunitari per un importo di oltre 400 mila euro e che non erano stati correttamente utilizzati. Convenuti in giudizio erano stati sia la persona giuridica, che aveva stipulato una convenzione con la regione, sia l'amministratore della stessa persona giuridica. La sentenza ha richiamato la propria giurisprudenza in materia, ed in particolare l'ordinanza 4511/2006, affermando poi i seguenti criteri di carattere generale: *"...1) che ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla p.a. alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione di contributi pubblici, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'ente pubblico, anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altri enti il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico, con il concorso dello stesso privato, di cui deve rispondere davanti al giudice contabile; 2) che in tal caso sussiste, infatti, un rapporto di servizio tra quest'ultimo e l'amministrazione, ravvisabile tutte le volte in cui detto privato sia incaricato di svolgere con risorse pubbliche e nell'interesse dell'amministrazione, un'attività o un servizio pubblico, in relazione ai quali il soggetto esterno resta tale, ma è inserito, per una quota di attività che dedica alla p.a., nell'organizzazione funzionale della stessa; 3) che nell'ambito di questa relazione rientrano anche i fatti commessi da amministratori o rappresentanti legali dell'ente privato destinatario dei contributi pubblici distratti irregolarmente dal fine pubblico cui erano destinati (Cass. Sez.unite 12 ottobre 2004, n. 20132), posto che anche nei loro confronti si*

¹³Che ha affermato il principio per il quale "...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 sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di società privata che abbia beneficiato di fondi pubblici nazionali e comunitari nell'ambito di un programma operativo multiregionale diretto alla promozione dello sviluppo imprenditoriale e abbia realizzato uno sviamento dalle finalità perseguite dalla pubblica amministrazione così determinando un danno erariale...".

instaura una relazione funzionale, tale cioè da collocare il soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico, come compartecipe fattivo dell'attività amministrativa per la realizzazione, in vece della p.a., di un compito suo proprio. E che non rileva neppure che il rapporto formale sussista tra detto soggetto o l'ente destinatario del contributo, avendo questa Corte costantemente ritenuto che per integrare gli estremi di un rapporto di servizio necessario per l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti, non è necessaria l'esistenza di un rapporto diretto con l'ente pubblico avente ad oggetto l'utilizzazione di risorse pubbliche, ma è sufficiente che taluno, pur senza averne i poteri, si sia comunque ingerito, anche in via di fatto, nella gestione di tali sostanze. Per queste ragioni non può giovare al (omissis) che egli avesse un rapporto organico esclusivamente con l'Opera Pia , e che soltanto detto ente fosse destinatario dei finanziamenti pubblici per la gestione dei corsi e per le altre attività di cui all'imputazione, essendo invece decisivo al riguardo (cfr. Cass. Sez. un. 5 giugno 2000, n. 400; 24 luglio 2000, n. 515; 28 dicembre 2001 n. 16216; 22 febbraio 2002 n. 2628; 10 ottobre 2002 n. 14473; 27 novembre 2002 n. 16829), che lo stesso, per sue scelte, abbia inciso negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla Pubblica amministrazione, alla cui realizzazione egli era chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo o del finanziamento; e che la sua incidenza fosse tale da dover determinare uno sviamento dalle finalità perseguite con palese danno per l'ente pubblico(anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altri soggetti o enti privati il contributo, il beneficio o il finanziamento così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico).Di cui conclusivamente il (omissis) deve rispondere dinanzi al giudice contabile (ex plurimis Cass. Sez. un. 4511/2006; 8450/98;926/99;11309/95)...".

In tal senso è l'ulteriore pronuncia **Cass. Sez. un civ. (ord.) n. 23332 del 27 ottobre 2009** (con richiamo ad altra precedente n. 22513/2006 anch'essa in tema di indebito utilizzo di finanziamenti pubblici) , pur con riferimento a fattispecie di danno erariale verificatasi nell'ambito della gestione di un contratto di gestione immobiliare affidato da un ente pubblico istituzionale a una associazione temporanea di imprese fra due società a responsabilità limitata. Uno dei motivi di ricorso era espressamente formulato con riguardo al caso in cui "...in presenza di un rapporto di gestione di immobili fra la pubblica amministrazione ...e società di capitali..., **la giurisdizione contabile è estensibile , o meno, anche agli amministratori e ai dipendenti della società di capitali stessa**, pur non essendo stato fatto valere nell'atto di citazione della Procura regionale della Corte dei conti un'ipotetica situazione di "funzionario di fatto" in capo agli amministratori e ai dipendenti medesimi...". Ha al riguardo osservato l'ordinanza che "...con sentenza n. 11654/2008, queste Sezioni Unite hanno stabilito che "dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, ultimo comma , della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico della p.a., e non più dal quadro di riferimento, pubblico o privato, nel quale si colloca la condotta produttiva del danno, sì che detta giurisdizione sussiste anche con riguardo a fatti posti in essere da amministratori e dipendenti di enti pubblici economici (C. Cass. 3367/2007,14101/2006) o da soggetti privati (C. Cass. 4511/2006)"; che la predetta affermazione dev'essere peraltro apprezzata alla luce di quelle altre pronunce secondo le quali occorre, altresì, che fra l'autore del danno e l'amministrazione o l'ente pubblico leso sussista un rapporto di impiego o, quanto meno, di servizio (C. Cass. 13057/1997, 439/2000,7946/2003 e 10870/2008); che per incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è dunque necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema sopra indicato, afferendo invece al merito ogni problema relativo alla effettiva esistenza del danno e del rapporto di impiego o di servizio del suo preteso autore (v. in tal senso C. Cass. 2283/2008 e 2287/2008, che hanno dichiarato l'inammissibilità di due regolamenti volti a contestare l'esistenza della giurisdizione contabile perché all'epoca dei fatti i ricorrenti non avevano, a loro dire, ricoperto la carica

pubblica indicata dal Procuratore generale); che nel caso di specie i ricorrenti non hanno però contestato l'esattezza della ricostruzione compiuta (in parte qua) dal Procuratore generale , ma l'hanno anzi richiamata per sostenere che proprio dalla stessa emergeva inequivocabilmente che il rapporto di servizio non si era costituito fra di loro e l' (ente pubblico) , ma fra quest'ultimo e la (società privata) che si era aggiudicata l'appalto; che il problema così posto è già venuto all'esame di questa Corte in una fattispecie caratterizzata dalla concessione a una Confcooperative di un finanziamento regionale per l'attuazione di un programma volto alla promozione della cooperazione; che anche in quel caso il presidente e il direttore generale della Confcooperative, citati in giudizio per aver danneggiato la Regione attraverso la richiesta di rimborsi non dovuti e l'utilizzazione di parte del finanziamento per scopi diversi da quelli previsti, avevano eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti perché l'unica ad entrare in rapporto con finanziatore era stata la persona giuridica da loro amministrata; che con sentenza 22513/2006, le Sezioni Unite hanno però confermato la giurisdizione della Corte dei conti, stabilendo che appartenevano ad essa pure le cause di responsabilità amministrativa per danno erariale cagionato dagli amministratori di un ente privato destinatario di contributi irregolarmente distratti dal fine pubblico cui erano destinati; che alla medesima conclusione deve pervenirsi anche nel caso di specie, in cui il Procuratore Generale ha contestato ai convenuti di essersi giovati della loro posizione di sostanziali compartecipi del procedimento deliberativo ed esecutivo della spesa per assicurarsi un indebito profitto a scapito dell'(ente pubblico) , fraudolentemente indotto a confidare nella effettiva spettanza di somme in realtà non dovute; che una prospettazione del genere vale infatti ad evocare la giurisdizione contabile perché addebita, in definitiva ai ricorrenti di aver provocato un danno ingiusto all'ente pubblico con il quale avevano instaurato una relazione funzionale capace comunque di calarli all'interno dei suoi meccanismi gestionali; che non serve al contrario rammentare che l'incarico di sovrintendere al patrimonio era stato affidato alla (ATI srl privata) perché , pur essendo indubbiamente vera, tale circostanza non può essere enfatizzata al punto da sostenere che quando interagivano con (l'ente pubblico) , i ricorrenti lo facevano nella loro veste di amministratori o dipendenti della società che, pertanto, sarebbe l'unica ad avere intrecciato un rapporto di servizio con l'ente; trattasi all'evidenza di una forzatura inaccettabile perché volta ad estremizzare una situazione giuridica al fine di sovrapporla alla realtà fattuale e relegare in secondo piano quello che, invece, non può essere trascurato e, cioè, che (almeno in tesi) vi fu contatto continuo , prolungato e diretto fra (l'ente pubblico) e i ricorrenti che ne approfittarono per il soddisfacimento di un loro personale interesse diverso da quello della società per la quale lavoravano; che essendosi concretizzato nello svolgimento di attività che, altrimenti, avrebbero dovute essere compiute dallo stesso (ente pubblico) , tale (asserito) contatto basta a postulare anche con i ricorrenti (oltre che con la società) , l'esistenza di un rapporto di servizio che, per giurisprudenza oramai consolidata, ricorre ogniqualvolta un soggetto venga investito del compito di porre in essere un'attività dell'amministrazione, senza che a tal fine rilevi, né la natura (pubblica o privata, ovvero fisica o giuridica) del soggetto stesso, né la fonte della sua investitura, che può scaturire non solo da un provvedimento o da un contratto, ma anche da un mero fatto (C. Cass. 7946/2993, 5163/2004, 20132/2004 e 22513/2006), o come nella specie, da un rapporto organico o di lavoro con la società concessionaria dell'ente pubblico (v. al riguardo, anche Cass. 400/2000, che ha ravvisato l'esistenza di un rapporto di servizio in capo ad "un soggetto che per i rapporti che aveva con gli amministratori della cooperativa (destinataria del finanziamento pubblico), si era trovato di fatto ad avere il maneggio di quel denaro"¹⁴;

¹⁴ Negli stessi termini per una fattispecie relativa ad una frode di fondi del FSE, cfr. Cass. Sez. un civ. n. 14473/02 in data 10 ottobre 2002

*che ad ulteriore riprova dell'esattezza della soluzione prescelta (e condivisa pure da C.Cass. 2009/15599 e 2009/17347, pronunciate proprio in fattispecie relative alla gestione del patrimonio immobiliare del (medesimo ente pubblico) **non sembra inutile ricordare che la normativa di settore mira a garantire il risarcimento del danno erariale, che intaccando il patrimonio di soggetti pubblici e nuocendo, di conseguenza, all'intera comunità, deve trovare necessariamente ristoro nel superiore interesse della collettività**; che questo essendo stato l'obiettivo del legislatore, ne deriva che fra due possibili interpretazioni è certamente più aderente al sistema quella che aumenta il numero degli obbligati e non quella che li diminuisce, "salvando" per di più proprio coloro che avendo cagionato materialmente il danno per scopi addirittura criminosi, dovrebbero essere i primi a rispondere (in ogni sede) delle conseguenze negative del proprio operato; che tanto precisato, rimane unicamente da ribadire, sulla scia di C.Cass. 822/1999, 2004/22277, 2283/2008 e 2287/2008, che il magistero contabile è del tutto indipendente da quello penale cosicché pure nel caso in cui il Procuratore Generale agisca per il medesimo fatto materiale, limitandosi a richiamare le accuse o gli elementi emersi nel giudizio penale, si può porre esclusivamente un problema di accoglibilità della domanda, ma non di giurisdizione della Corte dei conti...*

L' estensione della giurisdizione contabile anche agli amministratori e rappresentanti legali degli enti privati destinatari di risorse pubbliche, peraltro già affermata in numerose decisioni adottate dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, e ora inequivocabilmente confermata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, consente di osservare come in sede contabile possa realizzarsi un sostanziale superamento del "velo" societario che invece si oppone alle azioni di recupero operate dalla pubblica amministrazione erogatrice, che vedono convenibile il solo ente o società beneficiari del contributo, con le connesse possibilità di vanificazione dell'azione in relazione ad eventi fallimentari o di sostanziale incapienza di tali soggetti, il cui capitale sociale è normalmente di limitata entità (trattandosi di norma di società di persone o al più di srl)¹⁵, ed in presenza di una finora inefficiente escussione degli strumenti di garanzia pur previsti¹⁶, **valorizzando la Corte di cassazione 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).

¹⁵ Cosicché 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.

¹⁶ 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"

Va quindi ribadita l'importanza dell'approccio "globale" al fenomeno, rivolto a tutti i soggetti della frode, che consente inoltre di evidenziare profili di responsabilità di soggetti pubblici preposti alla gestione ed al controllo, anche per profili di responsabilità gravemente colposa che non emergono immediatamente in sede di indagine penale e rimangono normalmente estranei ai procedimenti di recupero in via amministrativa azionati dalle pubbliche amministrazioni interessate.

Va ancora evidenziato che il processo contabile si sviluppa ordinariamente in modo autonomo rispetto al procedimento penale eventualmente pendente per le fattispecie collegate alla frode comunitaria (come espressamente ribadito da 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, inoltre, costituisce titolo giuridico in relazione al quale posizioni soggettivamente critiche nel rapporto con la p.a. possono essere fatte valere in sede di compensazione con riguardo a nuove erogazioni e contributi ai sensi degli artt. 1241 e ss. del codice civile.**

L'utilizzo della "compensazione" appare costituire il più immediato strumento di esecuzione del giudicato di condanna nella materia delle frodi comunitarie, anche con riferimento alle sentenze emesse dalla Corte dei conti. Lo strumento è anche previsto dalla disciplina comunitaria che esclude che a un soggetto sottoposto a procedure di recupero possano essere erogati altri contributi¹⁷ e risulta pertanto, nella specifica materia, alternativo alla disciplina prevista dal dpr 260/1988 (Regolamento di semplificazione delle sentenze di condanna della Corte dei conti).¹⁸ La compensazione, determinando un immediato effetto in termini di cassa e di effettivo recupero concorre al rispetto della relativa rigida tempistica (otto anni dal verbale di accertamento), in precedenza evidenziata¹⁹.

L'esercizio dell'azione di responsabilità si può rivelare particolarmente efficace se accompagnato dal ricorso al sequestro conservativo di cui all'art. 5 della legge n. 19/1994, nei casi in cui i normali mezzi di recupero attuati dall'amministrazione (che non

¹⁷ Art. 57 del reg. 1083/2006; v. anche regolamento finanziario 1605 del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 2002, modificato dal regolamento del Consiglio (CE Euratom) 1995 del 13 dicembre 2006; art. 73 e art. 83 del regolamento 2342 del 23 dicembre 2002, di esecuzione della Commissione. V. anche Corte dei conti- Sezione affari comunitari e internazionali, Relazione annuale 2008, pag. 252 e pag. 299 e Corte dei conti, Sezione Affari comunitari e internazionali, Relazione speciale n.1/2007 –Irregolarità e frodi nelle Regioni Obiettivo 1.

¹⁸ In particolare ciò si è riscontrato con riguardo alle sentenze emesse nel settore delle erogazioni agricoltura, in relazione alle quali l'AGEA indica, nelle comunicazioni all'OLAF l'importo recuperato, con compensazione, sulla base del titolo esecutivo costituito dalla sentenza emessa dalla Corte dei conti

¹⁹ cfr. regolamento 1034/2008 CE, che ha integrato il reg. 885/CE, richiamati da Corte dei conti, sez. affari comunitari e internazionali, rel 2/2009, cit., pag. 342. V. anche, nella stessa relazione, pag. 345 "...E' ammessa la compensazione fra debiti e crediti, da intendersi come una forma di estinzione di obbligazioni pecuniarie reciproche. Può essere effettuata tra debiti e crediti afferenti anche a settori diversi del FEAOG-G e tra Organismi pagatori diversi, comunque tra loro coordinati in base a una specifica procedura....Le norme comunitarie (art. 3 reg. 1681/1994 della Commissione come modificato dal regolamento 2035/2005; art. 61, lett. F, regolamento 1083 del Consiglio) prescrivono che l'Autorità preposta (Responsabile di misura, Autorità di pagamento o di gestione a seconda delle previsioni contenute nei Complementi di programmazione) tenga la contabilità degli importi da recuperare e garantisca il tempestivo recupero di tali importi attraverso la revoca dei finanziamenti presso i percettori indebitamente beneficiari per la successiva restituzione al bilancio generale UE, ossia alla Commissione. La restituzione può operare anche come deduzione all'importo della prima utile dichiarazione delle spese di cui si propone la rendicontazione (al fine della loro ammissibilità definitiva al contributo comunitario) Pertanto le Autorità devono trasmettere l'elenco dei recuperi effettuati o in corso ..."

vengono meno, né sono sostituiti dall'azione erariale) si possano rivelare inidonei (in tale senso molto positive si sono rivelate le esperienze di coordinamento nelle azioni di contrasto attuate da alcune procure regionali con l'Autorità giudiziaria ordinaria e con la stessa amministrazione danneggiata²⁰), nonché agli ulteriori strumenti di natura cautelare attribuiti al pubblico ministero contabile dalla legge finanziaria per il 2006 (art. 1 comma 174 della legge 266/2005 che consente infatti al PM presso la Corte dei conti di avvalersi di "...tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale²¹ di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile"). A chiarimento delle finalità cautelari delle azioni riconosciute al pm contabile dal citato art. 1 comma 174 legge 266/2005 (già indicate da Cass.sez. un civ. n. 22059/07 del 22 ottobre 2007) ,da esercitarsi dinanzi alla stessa Corte dei conti, è intervenuta la recente sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite n. 27092/09 del 27 ottobre 2009 (relativa alla giurisdizione sugli amministratori e dipendenti della R.A.I. Radiotelevisione Italiana spa).

Ciò premesso e passando alle **attività svolte in sede requirente e giurisdizionale**, si rileva che complessivamente nella materia **risulta confermata, anche nel 2009, la proposizione di numerose iniziative giudiziarie nonché l'emissione di 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 dolo²², 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. 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 fideiussorie.

²⁰ In tal senso Procura Lombardia, nel procedimento che ha portato alla sentenza 335/09 nel settore della formazione professionale cofinanziata dal FSE

²¹ Procura Marche, per azione revocatoria di cessione di ramo di azienda da parte di Srl condannata con la sentenza sezione Marche n. 389/2007

²² Ciò ha condotto anche ad escludere le fattispecie in esame dalla possibilità di applicazione del procedimento semplificato di definizione della responsabilità amministrativo-contabile in appello di cui all'art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005- cfr. parere reso dalla Procura Generale sulla istanza promossa nel giudizio di appello avverso sentenza sez. Liguria n. 72/2009 che aveva condannato una srl e l'amministratore della stessa al pagamento di euro 107.899,45 in materia di fondi FESR; analogamente cfr. parere reso su sentenza Sez. Liguria n. 350/2008, in un caso di indebita destinazione di beni immobili finanziati con fondi FESR ex legge 488/1992.

Il contesto complessivo in cui si collocano i fenomeni anzidetti **è di grande rilevanza, per la imponente mole di risorse pubbliche , comunitarie e nazionali erogate ai fini di sostegno e incentivazione all'economia.**

Come emerso da una recente indagine²³ 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. Le considerazioni effettuate dalla Sezione Affari comunitari e internazionali della Corte dei conti prima richiamate e le vicende emerse in sede di istruttorie per responsabilità amministrativo contabile confermano la considerazione di rilevata criticità nel funzionamento degli strumenti predetti risulta evidenziata anche dal CNEL con particolare riferimento agli strumenti operanti a livello nazionale destinati al riequilibrio delle aree sottoutilizzate (l. 488/92 e strumenti della programmazione negoziata). 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 tale contesto, con i presupposti e le finalità in precedenza indicate, **si colloca l'azione giurisdizionale della Corte dei conti che, nel particolare settore dell'erogazione dei finanziamenti pubblici**, partendo dall'attenzione a fenomeni di distorsione nell'utilizzo di finanziamenti nel settore della formazione professionale²⁴, ha progressivamente esteso l'ambito di intervento ai settori di erogazione comunitaria negli ambiti agricolo e industriale, **ampliandolo anche ai finanziamenti nazionali** e giungendo anche ad azioni di responsabilità nel settore delle "spese dirette" comunitarie, laddove l'amministrazione

²³ CNEL-Osservatorio sulla criminalità, Rapporto su "Abuso di finanziamento pubblico alle imprese", 17 novembre 2009-indagine cui hanno partecipato anche rappresentanti della Procura Generale e della Sezione Affari comunitari e internazionali della Corte dei conti.

²⁴ Corte di cassazione, sez. un. n. 926/99 in ordine alla identificazione dell'ente pubblico danneggiato quale quello cui sono trasferiti i fondi, nonché la tesi per la quale *l'utilitas* dei corsi di formazione professionale spetta alle Regioni, cui è devoluta la competenza ex artt. 117 e 118, risultando non rilevante, ai fini dell'individuazione della giurisdizione, la provenienza dai fondi dalla Comunità europea o dalla Stato.

danneggiata è la stessa Comunità europea (pur essendo ugualmente danneggiata la comunità nazionale e regionale interessata al corretto utilizzo delle risorse pubbliche)²⁵.

Le sentenze emesse nella materia, nel corso del 2009 costituiscono il parziale esito delle azioni promosse nel periodo 2007-2008, successivamente al riconoscimento della giurisdizione contabile anche sui beneficiari finali (147 citazioni per un importo di oltre 82 milioni di euro, precisandosi che l'importo della citazione si riferisce al danno complessivamente inteso, nell'ambito del quale normalmente solo una quota , pari di norma al 50% è costituita dal finanziamento comunitario, mentre la parte restante è erogata dallo Stato, dalla regione o anche, in alcuni casi, da altri enti pubblici)²⁶.

In **primo grado** risultano emesse complessivamente **61 sentenze**, per un importo di condanne pari ad euro **24 milioni 561.891,51**

Di queste 33, per un totale di euro 736.270,91 attengono agli aiuti erogati a vario titolo nel settore agricolo , parzialmente a carico del FEOGA. In particolare da Sez. Calabria.104/09,106/09,107/09,108/09,116/09,117/09,122/09,123/09,172/09,207/09,392/09, 394/09,516/09,517/09,572/09, 709,/09,750/09, 751/09,752/09, 753/09, 754/09 (totale Calabria 364.838,54) e da Sez. Sicilia nn. 2386/09, 682/09, 944/09,1890/09,2996/09, riguardando le sentenze emesse, in alcuni casi, la carenza di requisiti soggettivi per essere il beneficiario sottoposto a misura di prevenzione antimafia ai sensi dell' art. 10 legge 31 maggio 1965 n. 575-“Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera” (Sez. Sicilia,n. 1020/2009 e n. 1007/2009-).Nel settore risultano inoltre sentenze di condanna emesse da sez. Lazio, n. 757/2009 (euro 48.776), n. 1839/09 (euro 19.656,04) e 2211/09 (euro 100.000,00) e da sez. Marche, n. 230/09 (euro 85.046) ,tutte riguardanti la percezione di finanziamenti per il sostegno alle aziende agrituristiche utilizzati per scopi diversi e esclusivamente privati da parte dei beneficiari.

²⁵ La prima espressa affermazione in tal senso si trova in Sez. giurisdizionale Lombardia, n. 528 del 25 marzo 2004 che aveva riconosciuto la diretta azionabilità, innanzi alla Corte dei conti italiana di un danno subito dall'Unione in relazione ad un indebito utilizzo, da parte di amministratori comunali, di un contributo comunitario, richiamando il principio di cui all'art. 1 comma 4 della legge 20/1994 circa la giurisdizione della Corte dei conti anche per i danni cagionati ad “ente diverso da quello di appartenenza”, per individuare, quale “ente diverso” la stessa Comunità europea ed aggiungendo il richiamo al disposto dell'art. 280 del Trattato della Comunità europea.

²⁶ Nel caso dei “Fondi tematici” o “a gestione diretta” la percentuale di finanziamento arriva anche all'80% - Cfr. Senato della Repubblica-14^ Commissione permanente Politiche dell'Unione europea- Indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, cit. pagg. 31-32 “...L'altra grande famiglia dei fondi comunitari è costituita dai fondi tematici o a gestione diretta, cui la programmazione 2007-2013 ha stanziato il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle risorse (105 miliardi di euro). ...Si tratta di fondi gestiti direttamente dalle direzioni generali della Commissione europea, senza intermediazioni di autorità nazionali o locali e seguendo criteri competitivi, quindi con partecipazione aperta a varie categorie di attori degli Stati membri. Questi fondi si sostanziano essenzialmente in sovvenzioni, a cui i soggetti eleggibili di volta in volta possono accedere direttamente, attraverso l'adesione a un bando o a un *call for proposal* , un invito a presentare proposte. Sebbene quantitativamente meno importanti rispetto agli strutturali, i fondi a gestione diretta stanno assumendo carattere sempre più strategico in un contesto mondiale globalizzato ed in forte concorrenza tra sistemi produttivi nazionali (in linea con la Strategia di Lisbona), e rappresentano certamente il futuro della politica regionale che vedrà il loro progressivo sostituirsi ai finanziamenti indiretti. L'importanza del fondo a gestione diretta sta anche nella sua funzione di “richiamo” per altri finanziamenti di natura internazionale e privata, che molto spesso seguono e si inseriscono nel solco tracciato da quello europeo. I fondi tematici comprendono un lungo elenco di materie che spaziano dall'istruzione agli affari sociali e occupazione, dalla cultura alla cittadinanza, alla ricerca, la scienza, l'ambiente, la sanità, la protezione civile e la cooperazione, con un'attenzione anche alle iniziative trasversali per favorire la competitività delle piccole e medie imprese (PMI), promuovere l'innovazione, le fonti alternative e l'efficienza energetica....”.

Un'ulteriore sentenza è stata emessa da Sez. Toscana (n. 353/09) con condanna del collaudatore che aveva certificato la regolarità dell'uso dei fondi (euro 16.000) nel settore del miglioramento boschivo²⁷.

Nel settore del **sostegno allo sviluppo regionale**, cofinanziato da FESR ovvero finanziato con strumenti nazionali di incentivazione (in particolare legge 488/92) si registrano **22 sentenze di condanna per euro 21. 431.129,83** con sentenze emesse in relazione all'ottenimento di contributi a fronte di mancata realizzazione degli impianti produttivi previsti ovvero attraverso la presentazione di documentazione falsificata relativa all'acquisto di beni strumentali sez. Liguria, n. 72/09- euro 107.899- condanna di srl e dell'amministratore ; sez. Marche, n. 213/09- euro 125.623- condanna nei confronti del titolare della società percipiente; sez. Calabria , 399/09,515/09,699/09,710/09 (totale Calabria euro 1.613.796,74), sez. Sardegna, n. 21/09, 22/09, 24/09, 592/09, 594/09,688/09,777/09,778/09,803/09,899/09,1087/09,1228/09,1229/09,1243/09,1244/09 (totale Sardegna euro 19.183.810,09), con condanne delle società e dei rispettivi amministratori; sez. Basilicata , n.200/09 euro 400.000,00.

Per quanto riguarda la **formazione professionale**, cofinanziata dal FSE , sono state emesse 4 sentenze: sez. Lombardia n. 335/09 con condanna per euro 1.222.143 nei confronti dei beneficiari in relazione alla distrazione dei fondi; sez. Trentino Alto Adige- sez. Trento, per euro 542.377,08, nei confronti di società beneficiarie e degli amministratori delle medesime ; sez. Piemonte n. 240/09 (euro 17.828,79) e n. 217/09 (euro 30.000,00). L'importo **totale delle condanne in tale settore ammonta a euro 1.812.338,87**.

Va anche richiamata la sentenza n. 183/08 della sezione Lazio, che ha pronunciato nel settore delle **"spese dirette" della Comunità europea**, settore finanziamenti alla ricerca (Dec. CEE n. 2481 del 15 novembre 1995) , con una condanna per danno patrimoniale di **euro 571.162,00** che, se confermata in appello, costituirà titolo risarcitorio direttamente a favore della Comunità europea, quale amministrazione danneggiata.

Nel settore delle **"entrate proprie" della Comunità**, è stata emessa sentenza sez. Molise, n. 101/09 per euro 11.000 con riferimento ad indebite restituzioni nel settore della produzione dell'olio d'oliva.

Le **sezioni di appello** hanno emesso , nel complessivo settore dei finanziamenti pubblici n. 4 sentenze, con **condanne complessive di circa 5 milioni di euro** . In particolare , la sent. n. 14/2009 della Prima sezione centrale, ha annullato la sentenza di primo grado n. 817/2006 della sezione Liguria, che aveva condannato un ente beneficiario di finanziamenti FSE, per l'importo di 4,7 milioni di euro, affermando la necessità di integrazione del contraddittorio nei confronti degli amministratori dell'ente (seguendo l'orientamento di Cass. sez. un civ. n. 22513/2006, confermato da 20434/2009 e 23332/2009 prima cit.); Sez. I centr. n. 581/2009 ha confermato la condanna di un amministratore di società beneficiaria di fondi FESR , emessa dalla sezione Veneto

²⁷ Sezione Umbria ha emesso la sentenza n.123/09 di cessata materia in relazione all'avvenuta escussione da parte di Agea di fideiussioni a garanzia del recupero a seguito di citazione per importo di euro 27.761,61 nei confronti di beneficiario contributo FEOGA (reg. CE 817/2004)

(sentenza 67/2006), per l'importo 1,1 milioni di euro (con riferimento alla medesima vicenda è intervenuta ulteriore sentenza, sez. III centr.n. 41/2009, che ha accolto l'appello di parte pubblica in ordine alla sussistenza di profili di corresponsabilità da parte di funzionari regionali ed ha rimesso gli atti alla sezione regionale); Sez. III centrale, con sentenza n. 204/2009 ha confermato la sentenza di primo grado (sez. Liguria, n. 599/2007) di condanna per l'importo di 3,4 milioni di euro; sez. III centrale ha confermato la condanna emessa da sez. Molise per euro 60.762,08 in materia di finanziamenti a Confcooperative. A queste si aggiunge Sez. I centrale , n. 488/2009 ha pronunciato condanna all'importo di euro 32,5 milioni per gravi illeciti connessi alla mancata escussione di fidejussioni ed altre irregolarità nel settore degli ammassi AIMA.

Per quanto attiene agli **atti di citazione delle Procure regionali**, risulta complessivamente, nella materia , **l'emissione di 147 atti di citazione per l'importo di euro 136 milioni 260.993,02** (nel 2008, 92 atti di citazione per 67,02 milioni di euro; nel 2007 n. 57 atti di citazione per 15,5 milioni di euro).

Nel settore degli aiuti all'agricoltura, finanziati da FEOGA, Ministero risorse agricole e forestali e Regioni, risultano complessivamente **50 atti di citazione, per un totale di euro 14 milioni 959.417,62**. Di questi , 9 della Procura Calabria (con riguardo a contributi per attività di allevamento prive dei necessari requisiti sanitari) per un importo di euro 1.365.717,11; 27 della Procura Sicilia (per importo complessivo di euro 1.038.688,48, di cui 109.853 , riferiti ad allevamenti privi dei requisiti sanitari e 928.835,43 relativi a soggetti privi dei requisiti perché sottoposti a misura di prevenzione antimafia per i quali l'articolo 10 della legge n. 575/1965 inibisce l'accesso a qualsiasi forma di erogazione pubblica²⁸); 1 da Procura Piemonte per euro 3.088.882,43 relativa contributo FEOGA ad impresa di importanza nazionale operante nel settore caseario ; 1 da Procura Veneto, per importo di euro 3.572.281,17, con sequestro conservativo e nei confronti di 5 imprese societarie agricole e direttamente nei confronti degli amministratori, con sequestro conservativo, con riguardo a indebite contribuzioni FEOGA, riscosse da allevatori per pascoli inesistenti ,1 procura Molise (euro 91.184,56 a carico FEOGA e 45.591,59 a carico Ministero Politiche e forestali) relativo a progetto nel programma Leader II; 6 Procura Sardegna per importo di euro 5.249.039,53 riguardanti interventi in agricoltura finanziati in parte dal Ministero politiche agricole e dalla Regione Sardegna; 1 Procura Umbria (euro 27.761,61) per contributi nel settore agrituristico; 4 Procura Lazio per finanziamenti FEOGA (euro 481.271,12).

Nel settore degli **aiuti alla Pesca (fondo SFOP)** si registra 1 citazione procura Molise per un importo di euro 375.619,10, relativo alla realizzazione di un impianto di mitilicoltura.

Nel settore degli **interventi di sostegno alle imprese, attuati attraverso strumenti normativi nazionali (in particolare attraverso la legge 488/92) e regionali, in parte cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**, risultano emessi **92 atti di citazione per un importo complessivo di euro 119 milioni 307.165,44**.

²⁸ Le fattispecie descritte evidenziano la necessità di adeguamento anche normativo delle misure di coordinamento informativo relative all'erogazione di contributi pubblici, in relazione alle previsioni di esclusione di cui all'art. 10 della legge 575/1965. La questione è evidenziata dal Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali nella relazione annuale 2009 cit., pag. 88, richiamando gli accertamenti esperiti in collaborazione con AGEA sui terreni confiscati.

Di questi 17 da Procura Sicilia, (totale euro 5.746.338,71); 21 da Procura Calabria, (totale euro 42.284.039,88, di cui 1.007.505,27 fondi FESR il resto relativo a strumenti nazionali ed in particolare legge 488/92 per 40.993.176,70) 8 da Procura Campania (legge 488/92) per (totale euro 3.341.880,88) con citazioni delle società percipienti e degli amministratori delle medesime, evidenziandosi casi nei quali la stessa costituzione delle società era preordinata alla realizzazione delle indebite percezioni o utilizzazioni dei fondi. ; 1 da Procura Liguria con richiesta di condanna per euro 190.594, nei confronti di srl e dell' "amministratore di fatto" della società; 5 da Procura Molise per importo totale di euro 9.694.598,30, tutte relative ad erogazioni di sostegno all'ammodernamento industriale in base alla legge 488/92.; 6 da Procura Puglia, anch'essi per erogazioni ai sensi della legge 488/92, per importo complessivo di euro 20.798.277,70 (di cui euro 16.884.505,00 a titolo di danno patrimoniale e euro 3.913.772,70 a titolo di danno all'immagine) di cui cinque riguardanti un gruppo di società facenti capo ai medesimi soggetti. In un caso, oltre ai soggetti beneficiari è stata citata in giudizio la banca concessionaria dell'istruttoria, in relazione ai profili di responsabilità contabile connessi alle operazioni di pagamento delegate e a quelli di responsabilità amministrativa sussidiaria relativa ad omissioni nell'attività di controllo.; 5 da Procura Sardegna, per euro 4.465.342,99, relativi a fattispecie di contributi ex legge 488/92 (euro 4,4 milioni); 1 da Procura Umbria (euro 215.075,00) relativamente a finanziamento FESR a società di informatica nell'ambito del Docup 2000/2006; 2 procura Friuli Venezia Giulia per finanziamenti FESR nel Docup 2000/2006 per importo complessivo di euro 1 milione 761,61; 15 citazioni Procura Lazio di cui 1 per finanziamento FESR e 14 su leggi nazionali (legge 488/92 e legge 215/1992). per importo complessivo di euro 30 milioni 864.164,85.

Per quanto infine attiene agli **interventi di sostegno all'occupazione e alla promozione sociale, cofinanziati dal Fondo sociale europeo (FSE)**, è stato sono stati emessi **4 atti di citazione, per un importo complessivo di euro 1 milione 618.790,86** di cui 1 da Procura Lombardia, per importo di 288.521,00 euro nei confronti di un'associazione e del suo amministratore e 3 da Procura Lazio (euro 1 milione 330.296,86) .

Il quadro complessivo risulta di complessivo interesse e in espansione, sia con riguardo alle ipotesi di danno sia con riferimento alle posizioni soggettive. Inoltre il consolidamento della giurisprudenza consentirà di assicurare **l'effettività dei recuperi riguardanti le somme percepite che costituisce obiettivo fondamentale, unitamente ad un incremento dell'attenzione complessiva sui fenomeni** che, di per sé può produrre un mutamento in senso positivo soprattutto con riguardo alla responsabilizzazione sia delle amministrazioni responsabili dell'erogazione e del controllo, sia dei soggetti anche privati posti in posizione intermedia fra p.a. erogatrice e percettore, con funzioni di istruttoria e certificazione. In tal senso le istruttorie aperte dalle Procure regionali hanno anche portato in alcuni casi all'immediato recupero in via amministrativa delle somme indebitamente percepite a seguito dell'invito a dedurre²⁹.

²⁹ Cfr. Procura Marche, per una fattispecie di contributi FEOGA a valere sul piano sviluppo rurale 2000-2006- regione Marche , con restituzione effettiva del finanziamento da parte della società consortile beneficiaria prima dell'udienza di conferma del sequestro conservativo richiesto e eseguito dalla Procura regionale per un importo di euro 1.022.193,19 nonché per altro caso sempre della Procura Marche , con restituzione da parte di altra società beneficiaria di contributi per sviluppo rurale regione Marche 2000-2006 di euro 1.738.000 a seguito di apertura di istruttoria. Analogamente Procura Lazio, istruttoria relativa al procedimento sfociato nella sentenza Sez. Lazio, 183/2009 in tema di "spese dirette" (reg. CEE n. 406/5 del 2 marzo 2002; delibera CEE 2481 del 15 novembre 1995) nel corso della quale, l'immediata escussione da parte dell'amministrazione italiana incaricata delle istruttorie , delle fidejussioni prestate dalle società coinvolte ha consentito il recupero di euro 2.974.428,70.

Si tratta pertanto di un settore di intervento che vede costantemente attente la Procura Generale e le Procure regionali e che risulta sensibile anche sotto il profilo del collegamento delle frodi a profili di corruzione della pubblica amministrazione e di condizionamento dell'azione amministrativa da parte delle organizzazioni criminali³⁰.

Al riguardo è ormai da tempo operativo un valido sistema di comunicazioni da parte del Comando Generale della Guardia di finanza, che invia sistematicamente copia delle segnalazioni da essa inoltrate a varie amministrazioni in seguito alla conclusione di indagini relative alle frodi comunitarie³¹. Inizialmente tale attività aveva fini meramente conoscitivi riguardando tali informazioni tutti gli episodi di frode accertati dalla Guardia di finanza, a prescindere dall'immediata riconoscibilità nella specifica fattispecie di ipotesi tipiche di responsabilità amministrativa, relative al coinvolgimento di funzionari pubblici e pertanto a suo tempo non rientranti, in linea generale, nei casi in di obbligatoria denuncia di danno erariale (art. 83 del r.d. 2440/1923; art. 53 t.u. 1214/1934; art. 20 t.u. n. 3/1957; art. 1 legge 20/1994).

L'evoluzione giurisprudenziale prima ricordata ha determinato che dette segnalazioni costituiscano ormai denuncia di danno per l'erario (e nella quale tra l'altro sono pienamente rispettate le esigenze di concretezza e specificità di cui all'art.17 comma 30 ter del d.l. n. 78/2009, convertito nella legge n. 102/2009 e sono state corrette dal d.l. n. 103/2009, a sua volta convertito dalla legge n. 141 del 2009) e consentono alla Procura generale di disporre di un quadro unitario di informazioni che si aggiunge alle specifiche denunce che i comandi della Guardia di finanza inoltrano direttamente alle Procure regionali e che consente quindi alla Procura generale di svolgere anche una funzione di coordinamento della complessiva azione delle procure regionali, prevista peraltro dall'art. 2, comma 3 della legge 19/1994- "Il procuratore generale coordina l'attività dei procuratori regionali e questi ultimi quella dei magistrati assegnati ai loro uffici".

Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2009 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale n 140 segnalazioni per un importo complessivo di 195,7 milioni di euro, di cui 49,4 milioni (58 casi) riguardano il fondo di sviluppo regionale, con maggiori importi in Calabria (13,9 milioni-7 casi), Puglia (12,6 milioni-18 casi) e Sicilia (11,7 milioni-12 casi). Significativa anche la quota del Piemonte per 4,3 milioni riferita a due soli casi. 46 casi per 11,2 milioni riguardano il settore aiuti all'agricoltura (FEOGA-Garanzia) , con maggiore importo complessivo nella regione Calabria (3,1 milioni per 9 casi). Otto casi per 1,3 milioni si riferiscono al settore del sostegno innovativo ed infrastrutturale in agricoltura (FEOGA-Orientamento), di cui il maggiore importo in Puglia per un milione di euro riferito a 4 casi. Il sostegno sociale e all'occupazione (FSE) ha registrato 20 segnalazioni per 12,8 milioni con maggiori importi nel Lazio (5,5 milioni per due soli casi) ,Veneto (2,4 milioni per tre casi) , Lombardia (1,5 milioni) e Puglia (1,4 milioni-1 caso) Il fondo per la pesca (SFOP) registra 4 segnalazioni per un importo complessivo di 2,4 milioni di euro, di cui 903 mila euro riferiti ad un caso in Campania ,mentre i rimanenti si sono verificati nel Lazio (143 mila euro), Puglia (718 mila euro) e Sicilia (699 mila euro). Fra le segnalazioni pervenute va evidenziata quella relativa all'esito di una vasta indagine condotta in Calabria,nelle province di Catanzaro e Cosenza, relativa ad una complessa organizzazione diretta al percepimento illecito dei fondi erogati sulla base della legge

³⁰ Cfr. Rapporto SAET , 2009, cit.

³¹ Un'analogha positiva iniziativa è stata di recente adottata dalla Agenzia delle Entrate- Direzione regionale per la Sardegna, con riguardo alle fattispecie di frode comunitarie o nazionale che possano emergere nel corso delle attività di accertamento tributario.

488/1992, articolata su una rete di consulenti, studi professionali e falsi imprenditori, con un danno ipotizzato di oltre 75 milioni di euro. Altra denuncia di rilevante importo è quella relativa alla percezione di fondi FESR nell'ambito del POR Puglia 2000-2006 nell'area di Lecce, per l'indebita erogazione a consorzio industriale di oltre 8 milioni di euro.

Si tratta di un modello di segnalazione e denuncia che richiede ormai una estensione generalizzata a tutti i soggetti operanti nel settore, sia investigativi che amministrativi.

Di particolare importanza risulta, inoltre l'applicazione da parte delle Autorità Giudiziarie, delle disposizioni in tema di comunicazione al pubblico ministero contabile dell'avvenuto esercizio dell'azione penale (art. 129 comma 3° e 3° comma bis disp. att. c.p.p.) nonché delle sentenze emesse in primo grado e definitive per reati contro la pubblica amministrazione (artt. 6 e 7 della legge 97/2001) con riguardo a tutti i casi di frode in finanziamenti infrastrutturali comunitari o nazionali anche quando compaiano come imputati soltanto i soggetti privati percettori dei fondi.

In tale contesto è proseguita la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), secondo quanto previsto nel protocollo di collaborazione sottoscritto il 23 giugno 2006 (in relazione al principio del coordinamento espressamente indicato nell'art. 325 del Trattato), e la attivazione della rete di contatto fra magistrati della Procura Generale, delle Procure regionali e dell'OLAF (che ha al proprio interno una Unità magistrati- "Direzione C-1"). Detto protocollo prevede una collaborazione informativa sulla base delle previsioni dell'articolo 8 del regolamento (CE) 1073/1999 istitutivo dell'OLAF e nel rispetto della disciplina nazionale e comunitaria in tema di tutela di segreto istruttorio e di tutela dei dati personali. La Procura generale partecipa anche, unitamente all'ufficio stampa della Corte dei conti, anche alle attività dell'OLAF in tema di comunicazione istituzionale antifrode (rete OAFCN). Analogamente, con riferimento ai profili di collegamento delle fattispecie di frode con fenomeni di criminalità organizzata è stato attivato un collegamento informativo con la Direzione nazionale antimafia. L'esperienza finora maturata ha evidenziato come l'apertura di istruttorie e l'esercizio dell'azione di responsabilità da parte delle Procure regionali relative a fatti di frode ed irregolarità, determini anche momenti di coordinamento con l'azione del magistrato penale e delle stesse pubbliche amministrazioni così da consentire una trattazione maggiormente tempestiva e efficace delle singole fattispecie. La Procura generale ha anche contribuito nel corso del 2009 all'attività di sensibilizzazione in sede nazionale e regionale sul tema del contrasto alle frodi promossa dal Comitato nazionale per la lotta alle frodi comunitarie (COLAF). A fini di raccordo informativo un magistrato della Procura generale, direttamente delegato del Presidente della Corte dei conti, partecipa inoltre anche alle riunioni del COLAF³².

Infine si fa cenno ad un settore distinto dalle frodi di cui sopra ma collegato ai flussi di finanziamento comunitari e caratterizzato dal perdurare di forti criticità nel rapporto con la Commissione europea, costituito dalle cosiddette "Quote latte".³³ In tale settore, in esito

³² La Procura generale partecipa nel periodo novembre 2009-maggio 2010, con la Sezione affari comunitari e il Seminario di formazione permanente della Corte dei conti, ad un'attività di formazione e informazione congiunta con Istituzioni comunitarie (OLAF, Parlamento europeo, Corte dei conti europea, Eurojust), magistrati italiani (contabili, ordinari civili e penali, amministrativi), Avvocatura dello Stato, e rappresentanti di amministrazioni centrali e regionali, nonché magistrati e amministratori di cinque Paesi europei (Spagna, Francia, Germania, Regno Unito e Bulgaria) cofinanziato dall'OLAF nell'ambito del Programma Hercule II sul tema dei "Recuperi conseguenti ad irregolarità e frodi".

³³ Il regime delle "Quote latte" è finalizzato a conseguire un migliore equilibrio tra offerta e domanda nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, per limitare le eccedenze produttive strutturali nell'ambito dell'Unione europea. A

ad atto di citazione emesso nel 2008 dalla procura regionale per il Friuli Venezia Giulia³⁴,³⁵ nel contesto di un'attività istruttoria che ha visto la partecipazione informativa e di coordinamento giudiziario anche dell'OLAF, la sezione giurisdizionale del Friuli V.G. ha emesso la sentenza n. 54/09 depositata il 17 febbraio 2009 nei confronti della convenuta cooperativa di produttori, per importo di euro € 35.801.797,96³⁶. Nel 2009 la Procura Piemonte, allo stesso titolo ha emesso citazione per euro 203.232.109,47.

tal fine la regolamentazione comunitaria ha attivato un complesso di meccanismi normativi ed organizzativi imperniati sull'attribuzione agli Stati membri di un dato quantitativo massimo di produzione di latte, da distribuire tra i singoli produttori, e su una Misura di riequilibrio denominata "prelievo supplementare", che colpisce le eventuali produzioni eccedenti il quantitativo massimo attribuito ed il cui onere si ripercuote sui singoli produttori eccedentari, con l'intento di costituire un efficace deterrente volto alla limitazione della produzione. Per una dettagliata illustrazione della materia cfr. Corte dei conti-Sezione affari comunitari ed internazionali- relazione annuale 2007.

³⁴ La Procura regionale per il Friuli VG ha emesso atto di citazione per l'importo di 35,8 milioni di euro con richiesta di sequestro conservativo per pari importo, nei confronti di società cooperativa di produttori latte, con riferimento al periodo aprile 2006-marzo 2007.

³⁵ Nel 2008 anche la Procura regionale Lombardia ha emesso atto di citazione per importo di 15 milioni e 538.861,92 euro nei confronti di società cooperativa a r.l., in relazione al mancato versamento all'AGEA del predetto importo a titolo di prelievo supplementare connesso allo sfioramento delle quote da parte degli allevatori soci della cooperativa con riguardo al periodo dal 2000 al 2006. La procura regionale della Lombardia aveva anche richiesto il sequestro conservativo per pari importo che è stato confermato dalla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti con ordinanza n. 187 del 18 giugno 2008, che ha preliminarmente riconosciuto la giurisdizione contabile nella fattispecie.

³⁶ Per la stessa vicenda, nel corso del parallelo processo penale, la Corte di cassazione, seconda sezione penale, ha emesso la sentenza n. 2808/09 (Robusti e altri) depositata il 21 gennaio 2009, con la quale sono stati depositati i ricorsi avverso l'ordinanza emessa dal tribunale di Pordenone in sede di riesame del decreto di sequestro preventivo emesso dal GIP del tribunale di Pordenone il 27 marzo 2008.