

## **Procura generale**

**presso**

## **la Corte dei conti**

**\*•\***

### ***Progetto C.A.T.O.N.E.***

**\*•\***

Il ruolo della Procura generale presso la Corte dei conti nel campo della lotta alle frodi in danno del bilancio UE: il rapporto tra la giurisdizione contabile, l'OLAF e la giurisdizione penale. *Di Angelo Canale, Procuratore generale della Corte dei conti*

^^^

Buongiorno, porto a tutti i partecipanti a questi lavori il saluto e il ringraziamento della Procura generale presso la Corte dei conti, che mi onoro di rappresentare.

Ringrazio altresì il Presidente della Corte dei conti Guido Carlino, il Sottosegretario per le politiche e gli affari europei on.le Amendola, il Direttore di OLAF Mr. Itala e il Comandante generale della Guardia di Finanza per le parole di apprezzamento che hanno riservato al mio Ufficio.

Uno speciale ringraziamento devo al collega presidente Rebecchi, l'apprezzato Project Manager di CATONE, e ai magistrati e funzionari amministrativi della procura generale che, pur nelle difficoltà oggettive del particolare momento, hanno profuso nella realizzazione di questo importante evento energie e passione. Un saluto e un

ringraziamento rivolgo al COLAF, Comitato per la lotta contro le frodi (Afcos) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Grazie!

Non voglio sottrarre tempo agli interventi che seguiranno e quindi cercherò di essere sintetico.

Devo premettere , soprattutto per i graditi ospiti che ci seguono “on line”, alcune informazioni essenziali relative al mio Ufficio.

Nel nostro ordinamento, alla giurisdizione ordinaria, civile e penale, si affiancano le giurisdizioni amministrativa e quella contabile.

Nell’ambito della speciale giurisdizione contabile, prevista dall’art. 103 della nostra Costituzione ed esercitata dalla Corte dei conti, la Procura generale rappresenta, l’ufficio del Pubblico Ministero ed ha una pluralità di compiti.

In primo luogo svolge le funzioni di Pubblico Ministero in grado di appello, sia attraverso l’impugnazione delle sentenze di primo grado e la redazione di altri atti scritti – pareri, conclusioni, memorie d’udienza o proposizione di azioni cautelari a tutela del credito erariale - sia oralmente, in occasione delle udienze davanti le sezioni centrali d’appello.

E' anche preposta alla redazione di ricorsi o controricorsi in caso di regolamenti successivi di giurisdizione proposti dalle parti davanti alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione.

L'attività di indagine, autonoma e indipendente (anche se coordinata) rispetto a quella penale, spetta alle Procure regionali, cui compete a termini di legge, nelle ipotesi di danni c.d. erariali, l'esercizio dell'azione di responsabilità erariale, anche tutelata da azioni cautelari di tipo patrimoniale (in primis sequestri conservativi e azioni revocatorie) .

Un'azione che è certamente risarcitoria, ma non disgiunta da concorrenti finalità di prevenzione generale e di contrasto alla "mala amministrazione": unitamente alle funzioni di controllo, ciò fa della Corte dei conti un importante presidio di legalità a tutela del corretto impiego delle risorse pubbliche, non solo nazionali, ma anche europee.

Il Procuratore Generale coordina l'attività dei procuratori regionali , ma in qualche misura anche la stimola, indirizzandola, in termini generali, verso obiettivi di rilievo, non tanto o non solo sotto l'aspetto delle dimensioni dei risarcimenti, ma anche nella prospettiva di individuare, ai fini della effettiva tutela delle risorse pubbliche, nuovi settori di interesse per l'azione delle procure regionali.

Come ha fatto in particolare negli ultimi dieci/quindici anni con riferimento al tema delle frodi comunitarie e nazionali.

In verità è stato lo stesso concetto di danno erariale, che è la premessa da cui muove l'azione del pubblico ministero contabile, finalizzata al suo reintegro, che ha richiesto un continuo adeguamento all'evoluzione dell'amministrazione e alle dinamiche della spesa pubblica.

Si tratta infatti di un "concetto" non statico e multiforme, che ha un comune denominatore nella ingiusta diminuzione patrimoniale sofferta da un soggetto pubblico a causa di condotte *contra ius*, e quindi "ingiuste".

Questo concetto "dinamico" di danno erariale, perseguibile dalla procure contabili, da anni oramai, come detto, lo rinveniamo nella illecita erogazione e percezione delle risorse pubblicate finanziate da fondi europei e nazionali, nell'ambito di diversi programmi di intervento.

Posso evitare in questa sede, anche per ragioni di tempo, di ripercorrere gli sviluppi del concetto di danno erariale, ma, con specifico riguardo alle frodi in danno della UE, è oramai pacifica la giurisprudenza contabile che vi ha riconosciuto i caratteri del danno erariale e la connessa risarcibilità davanti alla Corte dei conti italiana per effetto della diretta applicazione dell'art. 325 del Trattato di funzionamento della UE (secondo cui gli Stati membri devono adottare, per combattere la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode che lede i loro interessi finanziari).

Voglio invece soffermarmi sulla copiosa e oramai consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione che, aderendo alle prospettazioni formulate dal pubblico ministero contabile, ha riconosciuto, in capo ai percettori degli indebiti finanziamenti a valere sui fondi, siano essi europei o nazionali o regionali, il secondo “perno” sul quale si radica la giurisdizione della Corte dei conti nella materia in argomento: e cioè, il rapporto di servizio.

Danno erariale e rapporto di servizio sono imprescindibili e compresenti elementi costitutivi della responsabilità erariale; non sono i soli, ma sono quelli di maggiore rilievo.

Del danno s'è detto.

Dei principi di assimilazione, cooperazione ed effettività della tutela degli interessi finanziari, pure – attraverso il riferimento all'art. 325 del Trattato di funzionamento UE.

In tema di “rapporto di servizio” collegato alla materia delle frodi, la giurisprudenza della Cassazione, oramai pressochè univoca, è nel senso di ritenere che sia configurabile un rapporto di servizio tra il percettore del finanziamento pubblico e la P.A., ogni qual volta la percezione del finanziamento stesso abbia determinato la partecipazione del privato ad un programma perseguito dall'Amministrazione.

Secondo la Cassazione (Cass. Sez. U. n.5019/2010, n.23897/2015, n.1774/2013, n.1515/2015, n.18991/17, etc.) è dunque configurabile un rapporto di servizio con la

pubblica amministrazione erogatrice di un contributo statale ed i soggetti privati, i quali, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere il presupposto per la sua illegittima percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate.

*Ed ancora, "anche l'amministratore di una società privata di capitali destinataria di fondi pubblici, del quale si prospetta una condotta dolosa di appropriazione dei finanziamenti, è soggetto alla responsabilità per danno erariale e alla giurisdizione della Corte dei conti, atteso che la società beneficiaria dell' erogazione concorre alla realizzazione del programma della pubblica amministrazione, instaurando con questa un rapporto di servizio, sicché la responsabilità amministrativa attinge anche a coloro che intrattengono con la società un rapporto organico" ... (Cass. Sez. U. n. 295/2013, n.3310/2014, etc.) .*

La Corte di cassazione è quindi pacificamente orientata a riconoscere la giurisdizione del Giudice contabile, oltre che nei confronti degli agenti pubblici erogatori dei finanziamenti europei, anche nei confronti di soggetti privati, persone fisiche o giuridiche, beneficiari finali dei finanziamenti, nonché degli amministratori delle società percipienti.

In questo contesto, particolare importanza riveste anche la giurisdizione della Corte dei conti per i danni cagionati direttamente alla Commissione Europea e dunque per

le spese dirette dell'UE (che non transitano neppure da agenti pagatori interni), pacificamente riconosciuta anche dalla Corte di Cassazione (Ord. 10 settembre 2013, n. 20701), che ha visto coinvolta, presso plurimi plessi, gradi e fasi, anche la Commissione Ue quale soggetto interveniente a fianco della Procura contabile, per ribadire non solo la sussistenza della giurisdizione contabile ma anche la necessità di un effettivo completo ristoro dei danni al bilancio comunitario, che solo l'azione del PM contabile è in grado di assicurare, a tutela dei cittadini contribuenti nazionali e comunitari.

L'importanza di tutti i ricordati approdi giurisprudenziali è particolarmente evidente ed è soprattutto attuale nel momento in cui forte è l'impegno economico anche dell'Unione europea, per superare la grave crisi pandemica in corso e i suoi effetti negativi sull'economia degli Stati Membri.

Infatti, quanto all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui al Regolamento UE n.241/2021, non è difficile prevedere che l'afflusso delle risorse europee attirerà l'attenzione di soggetti privi di scrupoli e che i tentativi di frode, in Italia come nel resto dell'Europa, non mancheranno : dobbiamo tutti essere pronti ad una reazione, ai diversi livelli che siamo in grado di mettere in campo. In proposito, con riferimento all'attività della magistratura contabile italiana, ho già espresso ai procuratori regionali un indirizzo di coordinamento : le attività istruttorie finalizzate all'accertamento e al contrasto delle frodi legate all'attuazione del PNRR e alla

gestione delle risorse del Recovery Fund dovranno avere carattere assolutamente prioritario.

\* \* \*

Per le procure regionali, con il coordinamento della Procura generale, in collaborazione con gli uffici del PM penale, e con il validissimo apporto degli organi di polizia e in modo particolare della Guardia di Finanza, la materia del contrasto alle frodi, comunitarie e nazionali, è oramai un dato acquisito e anche statisticamente significativo.

Con riferimento alle frodi in danno dell'UE, la stima degli organismi europei (Commissione europea e Olaf) nei confronti delle procure contabili ha inoltre portato a rapporti consolidati negli anni, a scambi di informazioni, a numerosi episodi di cooperazione a livello investigativo, ad attività di formazione comune, fino alla stipula di protocolli di intesa tra la Procura generale e l'OLAF (ultimo rinnovato nel 2013) per agevolare la raccolta e lo scambio di informazioni e facilitare i contatti e per creare sinergie a livello investigativo (soprattutto in presenza di fattispecie di frode transfrontaliere), cooperazione che nel corso degli anni ha portato a risultati lusinghieri.

Sono stati oltre un migliaio nell'ultimo decennio i processi di responsabilità erariale per frodi, europee e nazionali, con condanne che hanno superato, nel decennio 2011/2020, il miliardo di euro.



L'importo delle segnalazioni di frodi in danno dei fondi UE , nel medesimo periodo, è stato di 1.096 milioni di euro , di cui oltre 321 milioni riferite al FESR (fondo europeo sviluppo regionale) , oltre 513 milioni al FEOGA FEAGA FEASR ( fondi agricoli) , oltre 209 milioni al FSE (fondo sociale europeo) oltre 20 milioni a FEP (fondo europeo pesca) , circa 33 milioni per illecite percezioni di fondi non individuati o fondi diretti.

Le illecite percezioni (come desumibili dalle segnalazioni) relative al FESR hanno riguardato per oltre l'85% le regioni del sud e le isole. Invece le illecite percezioni relative ai fondi FEASR FEAGA FEOGA PAC hanno una distribuzione geografica più equilibrata, con una prevalenza nel Nord Italia (49,7%) e con la restante percentuale divisa tra centro ( 18 %) e sud Italia e isole (32,11%) .

Gli illeciti relativi ai fondi FSE e FEP si sono concentrati in larga misura nel sud Italia e isole.

(Naturalmente le differenti percentuali riflettono la natura e le finalità dei diversi aiuti e le caratteristiche e le attività dei diversi territori, senza che da ciò possa dedursi una maggiore o minore propensione alla frode.)

A titolo di esempio si possono inoltre ricordare:

- Nel periodo 2009-2018, le indagini svolte in materia di quote latte dalle Procure contabili di 3 regioni italiane (Friuli V.G., Lombardia e Piemonte), in cooperazione con OLAF e con le Procure penali interessate, che hanno portato a condanne per quasi 300 milioni di euro;

- Nel periodo dal 2013 a tutt'oggi, le indagini svolte in materia di set aside (fondi in agricoltura per la messa a riposo dei campi) dalle Procure contabili di 5 Regioni italiane (Marche, Umbria, Puglia, Calabria e Sardegna), in cooperazione con OLAF e con le Procure penali competenti, che hanno portato a condanne ad oggi per quasi 19 milioni di euro (più di 7 milioni garantiti da sequestri conservativi).

Il richiamo al numero delle segnalazioni di frodi comunitarie mi suggerisce una doverosa quanto opportuna sottolineatura : il dato italiano relativo al rapporto tra irregolarità segnalate e frodi sospette ed accertate, anche da quanto emerge dai rapporti OLAF , era nel 2019 del 5.04% , un livello inferiore alla media europea che nel medesimo anno era pari all'8.46%. E più in generale, il fenomeno delle frodi in danno dell'Unione, che riguarda tutti i membri della UE, non vede l'Italia in testa alla "classifica". Si colloca nella media europea.

E' tuttavia un Paese dove il contrasto alle frodi comunitarie è condotto con molta professionalità e altrettanta determinazione, ai vari livelli e dai vari soggetti coinvolti : COLAF, per la strategia nazionale antifrode; magistratura penale, uffici e agenzie statali, come le Dogane, e regionali, forze di polizia e soprattutto Guardia di finanza, oltre che , per il ristoro del danno arrecato alla UE, la nostra magistratura contabile, che svolge una sperimentata azione recuperatoria e risarcitoria.

\*\*\*

In conclusione, in un mondo dove il malaffare è sempre più organizzato e sempre più proiettato a livello internazionale, a volte per perfezionare gli illeciti, a volte per nascondere i profitti o per sfuggire ad una possibile aggressione dei beni, è fondamentale utilizzare tutti gli strumenti di cooperazione possibile per contrastare gli illeciti. La finalità di tale tipologia di illeciti è ovviamente quella di trarre un beneficio economico dagli stessi : di conseguenza il miglior modo per combatterli è negare ai criminali la possibilità di godere dei profitti illeciti, soprattutto se a danno della collettività.

Tutto questo ha spinto le Procure contabili a stringere rapporti sempre più solidi anche con le Procure penali (a livello di Procura generale presso la Cassazione e di Procure territoriali), mentre questa Procura generale segue con interesse la prossima piena operatività della Procura europea antifrode (EPPO) che, per le peculiari competenze che le sono affidate, dovrà necessariamente coordinarsi anche con le procure contabili dei Paesi Membri, dove queste esistono, per meglio perseguire la comune finalità della tutela del bilancio europeo, così come andranno poste le basi per un coordinamento tra queste ultime.

Sotto questi profili il Progetto Catone è sicuramente una importante occasione di confronto : ci auguriamo sia solo il primo tassello di una lunga serie di iniziative in tal senso.