

# Trasparenza nei controlli



*Innocenza Zaffina*  
*Magistrato – Corte dei conti*

# In cosa consiste il controllo della Corte dei conti sulla gestione dei fondi comunitari?

---

- ❑ La legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha previsto il controllo successivo sulla gestione della Corte dei conti anche sui fondi di provenienza comunitaria.
- ❑ Nell'ambito di detta funzione la Corte dei conti controlla la gestione dei fondi strutturali comunitari, verificando l'utilizzazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria e l'efficacia della loro gestione rispetto agli obiettivi posti dalla normativa comunitaria e nazionale.
- ❑ La Corte verifica anche la consistenza e le cause delle possibili frodi, nonché le misure preventive e repressive adottate dalle amministrazioni pubbliche.
- ❑ Nell'esercizio di questa funzione la Corte dei conti collabora con la Corte dei conti europea e con gli altri istituti superiori di controllo europei e internazionali attraverso scambi di informazioni, valutazioni, dati ed altri elementi conoscitivi.
- ❑ Al termine del riscontro la Corte dei conti riferisce al Parlamento e alle amministrazioni controllate.

# La trasparenza nei controlli della Corte: la programmazione e i criteri del controllo

---

- ❑ In conformità alle norme appena citate, la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali delibera a inizio anno i criteri cui sarà ispirata l'attività di controllo. Nella deliberazione n. 2/2011 del 12/01/2011 pubblicata sul sito della Corte dei conti, la Sezione ha in particolare definito i criteri che si espongono di seguito sinteticamente:
- ❑ esame della legittimità, dell'efficacia, efficienza, economicità delle gestioni, nonché del funzionamento dei controlli interni e, per quanto riguarda i controlli concomitanti individuazione delle cause di irregolarità gestionale, ai fini della formulazione delle proposte correttive;
- ❑ valutazione dei risultati della gestione per settori;
- ❑ valutazione unitaria della finanza pubblica, risultante dall'insieme delle risorse italiane ed europee.
- ❑ La Sezione può inoltre condurre specifiche indagini in collaborazione con le Sezioni regionali del controllo. Ad esempio, nel programma di controllo deliberato per il 2011 si prevede che l'attività di controllo sullo sviluppo rurale sia effettuata in collaborazione e in coordinamento con le Sezioni regionali che esprimeranno la loro adesione.
- ❑ Per ciascuna delle indagini programmate, sono inoltre definiti i magistrati relatori e le metodologie del controllo, oltre che uno specifico cronoprogramma.

# La trasparenza nei controlli: il contraddittorio

---

- Uno degli elementi indispensabili nello svolgimento del controllo sulla gestione è il contraddittorio con i soggetti controllati.
- Durante l'istruttoria vengono effettuate audizioni con i rappresentanti dei soggetti controllati;
- Al termine dell'istruttoria la relazione viene preventivamente trasmessa ai soggetti controllati;
- È indispensabile l'esame delle controdeduzioni

# La collaborazione con la Corte dei conti europea: i referti sulla gestione dei fondi

---

- ❑ La Corte dei conti collabora inoltre con la Corte dei conti europea e con altre Istituzioni superiori di controllo in attuazione di "trattati, accordi e intese".
- ❑ L'esercizio delle funzioni di controllo ha condotto la Corte dei conti a svolgere numerose indagini gestionali che hanno evidenziato, soprattutto con riferimento alla gestione dei fondi strutturali, numerose criticità. In particolare, specifici approfondimenti sono stati condotti (ad esempio nella deliberazione n. 2 del 2007) per la verifica delle attività di comunicazioni delle irregolarità amministrative e delle frodi comunitarie oltre che per la verifica dell'efficacia delle azioni di recupero con riferimento specifico al fondo FESR. Si segnala altresì la relazione speciale sull'utilizzo delle risorse del Fondo sociale europeo (Deliberazione 1/2009 del 27 febbraio 2009).
- ❑ Ulteriori approfondimenti sono stati condotti anche in ambito europeo anche al fine di evidenziare, oltre alle criticità, le cd. *best practice* ("buone pratiche") adottate nei vari Paesi dell'Unione Europea nell'ambito dei controlli sull'utilizzo dei fondi. In particolare, è stato costituito un Gruppo di lavoro sui Fondi strutturali incaricato dal Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo degli Stati membri dell'UE e della Corte dei conti europea di verificare il funzionamento dei procedimenti in atto negli Stati membri per individuare, comunicare alla Commissione e perseguire irregolarità nell'ambito della gestione dei Fondi strutturali.

# Le risultanze di un'indagine effettuata in ambito UE

---

- ❑ Gruppo di lavoro sui Fondi strutturali incaricato dal Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo degli Stati membri dell'UE e della Corte dei conti europea di verificare il funzionamento dei procedimenti in atto negli Stati membri per individuare, comunicare alla Commissione e perseguire irregolarità nell'ambito della gestione dei Fondi strutturali
- ❑ In generale, l'indagine è pervenuta alla conclusione che i procedimenti in atto per l'iniziale individuazione di potenziali irregolarità nell'ambito degli Stati membri abbiano funzionato efficacemente.
- ❑ Notevoli carenze sono state individuate, tuttavia, con riferimento ai successivi procedimenti decisionali relativi a come quelle irregolarità debbano essere ulteriormente investigate e se esse debbano o non essere comunicate all'OLAF.

# I difetti di comunicazione all'OLAF

---

- L'indagine ha, altresì, individuato difetti nei meccanismi di comunicazione all'OLAF. La maggioranza degli Stati membri non utilizza il collegamento con il Sistema di Informazione Anti Frode dell'OLAF (SIAF): in parte ciò è determinato dalle incompatibilità tecniche tra sistemi propri degli Stati membri e SIAF.

# Le criticità nella gestione dei fondi e la diffusione delle buone pratiche

---

- Ciò che accomuna le indagini condotte dalla Corte dei conti italiana e quelle condotte a livello europeo è l'individuazione delle criticità gestionali e delle buone pratiche che riguardano le principali fasi di gestione dei fondi di provenienza comunitaria:
  - la programmazione
  - la selezione dei progetti
  - l'erogazione dei fondi
  - le azioni di recupero

# Le buone pratiche nei controlli sui fondi strutturali

---

- ❑ L'indagine condotta in ambito UE ha individuato i seguenti esempi di buone pratiche nell'ambito di alcuni Stati membri:
- ❑ Unico database delle irregolarità utilizzato per tutti i Programmi nazionali.
- ❑ Revisione (approfondita) centrale su come trattare irregolarità potenziali rilevate a livello lavorativo e preparazione di una globale relazione sulle irregolarità.
- ❑ Scambio regolare di informazioni, l'istituzione di Gruppi di lavoro e sessioni annuali di formazione per le Autorità di gestione e gli Organismi intermedi al fine di condividere conoscenze ed esperienze di funzionari responsabili.
- ❑ Autorità dello Stato membro che sorvegliano il rispetto dei termini di scadenza per le comunicazioni da parte delle strutture responsabili della gestione dei fondi oggetto di sovvenzione e, se necessario, ricordano loro la necessità di trasmettere queste comunicazioni.
- ❑ Correzione di irregolarità attraverso la deduzione, da successivi pagamenti, di importi da rimborsare ovvero recupero di pagamenti in eccesso dal beneficiario.
- ❑ Il rischio di irregolarità e la necessità di procedere a rettifiche finanziarie possono essere ridotti soltanto se il trasferimento di fondi ai richiedenti sovvenzioni è subordinato all'effettuazione di concomitanti controlli che abbiano dimostrato che nei riguardi di quei richiedenti non si sono verificate significative irregolarità.

# Le carenze nei controlli sulla gestione dei fondi strutturali

---

- ❑ Nell'ambito di alcuni Stati membri l'indagine ha individuato le seguenti carenze:
- ❑ Insufficiente formazione ai fini della applicazione di orientamenti.
- ❑ In alcuni casi le irregolarità non sono né registrate né comunicate al momento della loro prima individuazione.
- ❑ Non è stata effettuata alcuna analisi di potenziali errori sistemici.
- ❑ Errori ed irregolarità potenziali possono essere corretti senza mai essere comunicati alla Commissione.
- ❑ Nessuna approfondita sorveglianza centrale di decisioni circa comunicazioni effettuate a livello lavorativo, tutt'al più una formale verifica della completezza delle comunicazioni alla Commissione.
- ❑ La fase consistente nel perseguire irregolarità o non viene comunicata affatto, troppo tardi, oppure non abbastanza comprensivamente e richiede un lungo lasso di tempo.
- ❑ I beneficiari che devono restituire pagamenti in eccesso non vengono gravati da interessi.

# Le raccomandazioni del gruppo di lavoro

---

- ❑ Gli Stati membri dovrebbero cercare di assicurare il livello di conformità e interpretazione dei Regolamenti UE nonché degli orientamenti interni, garantendo che sia fornita un'adeguata formazione a tutto il personale coinvolto nel procedimento.
- ❑ Dovrebbero essere effettuate dagli Stati membri più dettagliate analisi al fine di scoprire possibili errori sistemici.
- ❑ L'addebito di interessi su pagamenti in eccesso dovrebbe essere la regola, non l'eccezione.
- ❑ Tutte le Autorità nazionali dovrebbero eseguire verifiche abituali, relativamente al fatto se un richiedente sovvenzioni si è reso responsabile in passato di irregolarità, prima di approvare una domanda.
- ❑ In determinati casi, i richiedenti dovrebbero essere controllati circa la loro capacità finanziaria onde ridurre al minimo il rischio di perdita di fondi a causa di default.
- ❑ Gli Stati membri dovrebbero chiedere alla Commissione di chiarire esattamente quando le irregolarità per la prima volta debbano essere registrate (e poi più tardi comunicate alla Commissione).
- ❑ Gli Stati membri dovrebbero applicarsi insieme con la Commissione al fine di garantire l'introduzione per le comunicazioni di un sistema elettronico compatibile, che possa essere utilizzato da tutti gli Stati membri.
- ❑ Le attuali esigenze di comunicazione dovrebbero essere semplificate onde ridurre il peso amministrativo a carico degli Stati membri.

# I controlli nella fase istruttoria o di selezione dei progetti

---

- La **fase** che presenta i maggiori rischi è quella **della selezione dei progetti** o fase istruttoria.
- Molto spesso è in questa fase che si annidano i rischi di false attestazioni che vanno ad inficiare la verifica dell'affidabilità finanziaria dei proponenti oltre che della cd. "*eligibility*", che comprende i requisiti di "professionalità" e di meritevolezza soggettivi, in quanto attinenti ai medesimi soggetti proponenti, e oggettivi, in quanto relativi alla proposta progettuale.
- Ancora più critica è la fase di valutazione del progetto che coinvolge gli aspetti della sostenibilità economica e finanziaria, delle ricadute sul territorio, dei vantaggi effettivi per i destinatari, delle finalità di medio e lungo periodo.

# Le criticità della fase di selezione dei progetti

---

- ❑ È proprio nella **fase di selezione dei progetti** che sono più numerose le criticità:
- ❑ 1) carenza di verifiche abituali, relativamente all'affidabilità del soggetto richiedente, al fine di evitare di erogare fondi a soggetti che si siano in passato resi responsabili di irregolarità o di frodi;
- ❑ 2) mancato controllo circa i requisiti finanziari onde ridurre al minimo il rischio di perdita di fondi a causa di *default*;
- ❑ 3) mancato controllo sulle attestazioni e le autocertificazioni;
- ❑ 4) limitata affidabilità delle garanzie fideiussorie;
- ❑ 5) mancata segnalazione delle irregolarità o delle frodi;
- ❑ 6) esternalizzazione dei controlli.

# Le proposte per migliorare la fase di selezione

---

- In tale ambito, oltre che una maggiore frequenza e accuratezza nei controlli affidati alle Autorità di gestione, sarebbe auspicabile, la creazione di una *black list* dei soggetti che sono stati in passato responsabili di irregolarità o frodi comunitarie oltre che la richiesta di garanzie fideiussorie più affidabili e la effettuazione di controlli frequenti e sistematici sulle autocertificazioni.

# Criticità nelle fase di controllo dell'attuazione del progetto

---

- È frequente l'esibizione di documentazione irregolare o falsa a supporto di spese non sostenute o non ammesse al contributo (es. false fatturazioni). Ancora più gravi ma non infrequenti i casi di mancato avvio del progetto mediante la creazione di società fittizie, la rappresentazione fittizia di false attività, la distrazione dei fondi. A tal riguardo, si è spesso riscontrata la carenza dei controlli concomitanti che attengono sia alla verifica della documentazione presentata dai soggetti proponenti, sia al controllo sugli stati di avanzamento lavori. È proprio in tale ultimo ambito che più criticabile appare la prassi di esternalizzare i controlli.

# Le criticità nell'attività di recupero

---

- Numerose criticità sono state altresì rilevate nelle **attività di recupero delle sovvenzioni indebitamente percepite**. Al riguardo sono state riscontrati: a) ritardi nelle azioni di recupero; b) mancato addebito di interessi ai soggetti tenuti alla restituzione delle sovvenzioni; c) la mancata escussione delle garanzie.

# Le criticità nelle comunicazioni delle irregolarità e delle frodi

---

- Molte carenze sono state rilevate in relazione alle **attività di comunicazione delle irregolarità e delle frodi**. In particolare, sono stati evidenziati ritardi nelle segnalazioni delle irregolarità all'OLAF, al quale vanno segnalate, ai sensi dell'art. 3, par. 1, del reg. (CE) 1681/94, anche tutte quelle irregolarità amministrative dalle quali derivi un danno al bilancio comunitario e al bilancio nazionale. L'art. 3 si riferisce a quelle "somme che sarebbero state pagate indebitamente ove non si fosse accertata l'irregolarità".

# Le buone pratiche della comunicazione delle irregolarità e dei controlli

---

- Proprio in relazione al controllo sulle irregolarità e frodi tra le proposte operative evidenziate nei vari referti rileva quella del maggiore scambio di conoscenze ed esperienze tra le Autorità di gestione, anche mediante la realizzazione di banche dati condivise che potrebbe consentire una maggiore certezza ed affidabilità dei dati disponibili e contribuire efficacemente a contrastare molti dei fenomeni di irregolarità.

# La programmazione e i controlli nell'ambito delle amministrazioni centrali e regionali

---

- L'art. 1 della legge n. 144 del 1999 obbliga le amministrazioni centrali e regionali ad istituire dei propri Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV), con lo scopo di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo.
- I Nuclei operano in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero dello sviluppo economico e garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione.

# Il monitoraggio del CIPE in sinergia con i Nuclei di valutazione

---

La legge prevede l'istituzione presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con specifico riferimento ai programmi cofinanziati con i Fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai Nuclei.

- I Nuclei sono oggi costituiti in tutte le regioni e le province autonome, e nella maggioranza dei Ministeri. Secondo l'ultima rilevazione del CIPE operano nei 32 Nuclei attivi circa 400 componenti, provenienti prevalentemente dalle stesse amministrazioni.

# La Rete dei Nuclei di Valutazione

---

- Nel 2003 si è costituita, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, la Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici , configurata "come una struttura di servizio ad una comunità di esperti, chiamati a svolgere funzioni e compiti a forte caratterizzazione tecnica, entro un quadro di indirizzi e parametri comuni. La Rete si caratterizza come un sistema federato, autodiretto e indipendente da qualunque amministrazione partecipante". Essa, con l'impulso dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) e con il sostegno della propria Unita Tecnica ha contribuito, con altri soggetti istituzionali, alla realizzazione e alla gestione di Sistemi di monitoraggio (per i progetti integrati nelle regioni dell'Obiettivo 1) e alla redazione di valutazioni ex post di strumenti di politica industriale (analisi dei Contratti di Programma)

# Le previsioni del codice penale

---

- ❑ Articolo 640 bis del codice penale:
- ❑ La truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche
- ❑ La pena è della reclusione da uno a sei anni e si procede d'ufficio se il fatto di cui all'articolo 640 riguarda contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee (1) .

(1) Articolo aggiunto dalla L. 19 marzo 1990, n. 55.

# I danni erariali connessi alla gestione dei fondi comunitari

---

- La competenza giurisdizionale della Corte viene affermata in primo luogo con riguardo alla qualificazione del danno relativo alle risorse comunitarie, che può riguardare sia il settore delle entrate, in relazione a fatti di omessa percezione delle risorse dovute, sia con riguardo alle spese.
- Per quanto riguarda le spese, il profilo del danno connesso a fenomeni di irregolarità e frode determina rilevanti "esternalità negative":
- di tipo economico, considerato che le risorse dirottate per fini diversi ed illeciti determinano il mancato ottenimento dell'obiettivo di sviluppo o sostegno all'economia cui sono diretti finanziamenti comunitari;
- di sicurezza pubblica, in quanto tali risorse finiscono per finanziare circuiti criminali;
- di tipo sociale, in quanto tali fenomeni minano la credibilità delle istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie;
- di responsabilità dello Stato membro che deve dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato discarico della somma corrispondente all'importo frodato, secondo i principi indicati negli articoli 274, comma 1 e 280, comma 2 del Trattato.
- Il principio di assimilazione (art. 280 del Trattato), impone che con riferimento alle risorse comunitarie lo Stato italiano intervenga con tutti gli strumenti di tutela previsti per le risorse nazionali e pertanto anche con l'applicazione della disciplina normativa relativa ai danni cagionati allo Stato ed alle amministrazioni pubbliche italiane.
- La giurisprudenza contabile e della Corte di cassazione ha affermato che anche con riguardo alle risorse comunitarie, il danno si configura comunque a carico dell'ente pubblico nazionale (Stato, Regione, ente locale o altro) destinatario della risorsa comunitaria che, una volta assegnata entra a far parte delle fonti di finanziamento del medesimo, anche se le stesse sono a destinazione vincolata. Il cattivo utilizzo di dette risorse si risolve in un pregiudizio per l'ente stesso e per la collettività di cui l'ente è soggetto esponenziale oltre che della stessa Unione europea (in questo senso espressamente Corte dei conti - sez. giurisdizionale regione Lombardia, n. 528 del 25 marzo 2004).
- Profilo soggettivo:
- i pubblici amministratori o funzionari coinvolti nei procedimenti di erogazione o di controllo.
- soggetti privati, sia persone fisiche che soggetti societari attuatori dei programmi in relazione a fenomeni di frode con dirette appropriazioni e distrazioni di fondi, applicandosi ai medesimi i principi relativi all'agente contabile di fatto, in relazione al maneggio comunque attuato, di denaro pubblico.
- Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, ripetutamente investite della questione di giurisdizione hanno accolto tale impostazione (Cass. sez. un. civ., n. 8143/2002 del 12 ottobre 2001 e n. 14473/02 in data 10 ottobre 2002).

# I controlli in ambito europeo

---

- La Corte dei conti europea
- L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)
- Accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione
- La proposta della Commissione per l'istituzione di una Procura europea

---

# Grazie per l'attenzione