

## La tutela dell'agroalimentare Il ruolo della Corte dei Conti

Pio Silvestri

1.- La prospettiva di regolamentazione e tutela del mercato agroalimentare è un tema solo apparentemente alieno dalle attribuzioni della Corte dei conti relative al perseguimento dei danni all'erario. Nella realtà non è difficile affermare che sul comparto agro alimentare pesano gli oneri che derivano dalle frodi comunitarie, e ciò è tanto più vero se si considera che la politica agricola comune (PAC) assorbe una quota parte assai rilevante e stimata intorno al 40 % del budget comunitario. Per l'Italia tutto ciò si traduce in contribuzioni che nel 2012 sono state pari a 4,584 miliardi di euro.

Già da tempo, e sostanzialmente dalla riforma della PAC nel 2005, l'erogazione degli aiuti al comparto agricolo viene sempre più indirizzata da un lato agli aiuti diretti e, dall'altro, al finanziamento delle misure strutturali previste dai programmi di sviluppo regionale. In questo quadro, però, i fenomeni di frode o più semplicemente di irregolarità, continuano ad aumentare creando un enorme vulnus per l'erario nazionale. La regolamentazione europea, che prevede il ricorso alla c.d. decertificazione dei fondi oggetto di frode, fa sì che questa quota parte di risorse non rilevi più per il bilancio della UE ma rimanga totalmente a carico del bilancio nazionale.

In questo contesto si inserisce l'attività di recupero

che costituisce l'obiettivo principale che l'Unione Europea ha conferito agli Stati membri per assicurare la tutela dei propri interessi finanziari. Il sistema delle azioni di recupero per la tutela di detti interessi è incentrato essenzialmente sull'attivazione degli organismi pagatori per il recupero e la sospensione dell'erogazione dei soggetti economici deferiti all'autorità giudiziaria o sottoposti a misure di prevenzione.

In questo quadro si può dire che la giurisdizione della Corte dei conti affermatasi, nell'ultimo decennio, anche nei confronti di privati beneficiari o gestori di fondi comunitari si dimostra particolarmente efficace anche in ragione della speciale misura cautelare qual è il sequestro conservativo ex art. 5 legge 19/1994 che si affianca alle azioni a tutela del credito previste dalla procedura civile; il tutto in un quadro evolutivo che si è andato consolidando nel tempo anche grazie a numerose sentenze della Suprema Corte.

2.- La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre stabilite dalla legge<sup>1</sup>. In particolare, in presenza di danni per l'erario, dello Stato o di qualsiasi pubblica amministrazione, la responsabilità degli amministratori e dipendenti non segue le ordinarie regole civilistiche ma assume le peculiari caratteristiche della responsabilità amministrativa - contabile. Gli elementi essenziali di tale responsabilità, individuati da varie disposizioni di legge<sup>2</sup>, sono costituiti da:

- l'elemento oggettivo rappresentato dal danno patrimoniale<sup>3</sup> (ma anche non patrimoniale nel particolare profilo del pregiudizio per l'immagine) per le finanze dello Stato o di un ente pubblico;

(<sup>1</sup>) Art. 103, co. 2 Cost.

(<sup>2</sup>) R.D. n. 1214 del 1934 - Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, articolo 52 e articolo 1 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994, modificato e integrato da varie disposizioni ed in particolare dalla legge n. 639 del 1996.

(<sup>3</sup>) Il danno per le finanze dello Stato o di un ente pubblico costituisce l'elemento materiale della fattispecie di responsabilità amministrativa e consiste in una perdita o in un mancato incremento patrimoniale (danno emergente o lucro cessante) e può avere anche carattere non patrimoniale. Il criterio "differenziale" è stato da tempo interpretato dalla Corte dei conti in modo estensivo giungendosi a comprendere nella sua portata applicativa anche la compromissione di interessi a carattere generale del corpo sociale o la lesione dell'interesse pubblico generale all'equilibrio economico finanziario dello Stato: trattasi, secondo di danni a beni che non appartengono al patrimonio dello Stato- persona ma a tutti i membri indifferenziati della collettività. Il danno può avere carattere "diretto" e cioè derivare immediatamente dalla condotta dell'agente (esempio sottrazione di somme, perdita o danneggiamento di beni, omessa acquisizione di entrate) ovvero "indiretto" e cioè in conseguenza della responsabilità dell'amministrazione verso "terzi", affermata in sede giudiziale o transattiva (artt. 28 Costituzione, art. 18 testo unico impiegati civili dello Stato - d.p.r. 10 gennaio 1957, n.3) che venga fatta valere in rivalsa innanzi alla Corte dei conti secondo le regole della responsabilità amministrativa contabile (es. danni derivanti da attività medico chirurgica, da irregolare gestione di contratti, da incidenti su strade o uffici pubblici, da procedure esproprie).

- l'elemento soggettivo (dolo o colpa grave)<sup>4</sup>;
- il nesso di causalità fra la condotta e l'evento dannoso;
- la sussistenza del rapporto di servizio fra autore del danno erariale e pubblica amministrazione<sup>5</sup>;
- il regime della prescrizione quinquennale.

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

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

Peraltro le SS.UU., in sede di risoluzione di questioni di giurisdizione, hanno precisato che l'azione risarcitoria pubblica non preclude l'azione di recupero in sede civile dovendosi coordinare gli strumenti, reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, attraverso il principio di concorrenzialità e preferenza per lo strumento che per primo realizza l'obiettivo europeo del recupero<sup>6</sup>.

In ogni caso si osserva che l'attività della giurisdizione contabile relativa alle frodi che danneggiano le risorse

dell'Unione Europea si può osservare che questo settore giurisprudenziale si è progressivamente consolidato. Esso riguarda il complesso dei finanziamenti pubblici erogati per lo sviluppo economico e sociale sulla base di programmi contenuti nella regolamentazione comunitaria e nella legislazione nazionale, va peraltro specificato che la Corte dei conti si attiva non solo nel campo delle frodi penalmente rilevanti ma anche il quello, più ampio, delle irregolarità che determinano un pregiudizio alla finanza pubblica che necessita di ristoro e compensazione.<sup>7</sup>

Il principio che ha retto lo sviluppo della giurisdizione contabile in questo settore è stato quello della assimilazione, originariamente previsto nell'art. 280 TCE e ora contenuto nell'art. 325 TFUE, secondo cui, tra l'altro " *...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 ...*".

Va da se, quindi, che per i fondi strutturali gli illeciti riguardino contemporaneamente risorse nazionali (statali o regionali) e risorse europee (cd principio di addizionalità). La giurisprudenza contabile ha affermato che anche con riferimento alle risorse europee il danno si configura comunque a carico dell'amministrazione nazionale (Stato, Regione, ente locale o altro) destinataria della risorsa comunitaria che, una volta assegnata allo stato membro, entra a far parte delle risorse del medesimo. Il cattivo utilizzo di dette risorse si risolve in un pregiudizio per l'ente stesso e per la collettività di cui l'ente è soggetto esponenziale.

3.- Quanto ai profili della giurisdizione, le fattispecie oggetto di giudizio di responsabilità hanno

(4) E' stata riconosciuta la configurabilità della colpa grave nel caso sia posto in essere un atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni, di negligenza massima e di deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti o quando si riscontrino evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di condotta che siano ex ante ravvisabili o riconoscibili per dovere professionale d'ufficio e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà si materializzano nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesta (Corte dei conti, sezioni riunite 10 giugno 1997, n. 56/A) o comunque lo scostamento dallo *standard* minimo di diligenza richiesto nell'espletamento dei compiti propri della funzione rivestita secondo i canoni della colpa "professionale". Quanto al dolo la giurisprudenza, mentre nel caso di vicende collegate a fattispecie penali richiama i principi penalistici, negli altri casi ha richiamato una nozione civilistica integrandosi pertanto, per tutti il profilo del dolo inteso nella nozione civilistica di "dolo contrattuale", e consistente nell'inadempimento volontario dell'obbligazione contrattuale e/o con la previsione e coscienza degli effetti da essa derivanti (Sez. I appello n. 516 del 14 novembre 2011).

(5) La responsabilità amministrativo contabile va tenuta distinta dalla responsabilità contabile "in senso stretto", (di cui peraltro la responsabilità amministrativa è una derivazione) e che riguarda i soggetti aventi la qualifica di "contabile" di diritto o di fatto e che, come si vedrà è stata rilevante nella prima fase di definizione dell'ambito di giurisdizione nella materia delle frodi al bilancio comunitario.

inizialmente configurato come possibili responsabili in sede amministrativo contabile, i funzionari responsabili dei procedimenti di erogazione e controllo, in ordine alle omissioni, perlopiù dolose e con risvolti di rilievo penale, ovvero gravemente colpose.

Nel settore della formazione professionale, tuttavia, si era cominciato ad affermare che il necessario rapporto di servizio era configurabile anche nei confronti di soggetti privati attuatori dei programmi di formazione. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano accolto tale impostazione<sup>6</sup> affermando, con riguardo alle imprese, o, comunque, ai soggetti incaricati della concreta attuazione dei corsi, che gli stessi si trovano in rapporto di servizio con l'ente erogatore del finanziamento e ciò ne implica l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità per danno erariale.

Un momento fondamentale della definizione dell'ambito di giurisdizione in questa materia è stato poi segnato dalla ordinanza della Corte di Cassazione, sezioni unite civili, n. 4511 del 1 marzo 2006.

La fattispecie esaminata dalla Corte di Cassazione atteneva ad un finanziamento erogato nell'ambito di un programma operativo comunitario diretto allo sviluppo regionale. Le Sezioni Unite hanno osservato che, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, lo sviluppo dell'interpretazione giurisprudenziale nella materia, maturato in relazione al progressivo operare dell'amministrazione tramite soggetti non organicamente inseriti nella stessa e del sempre più frequente operare di questa al di fuori degli schemi del regolamento di contabilità di stato, è del tutto irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa od un contratto privato e hanno espressamente affermato che *"...il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue*

*scelte, incida negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano, così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile (ex plurimis Cass. Sez. Un. n. 8450/98, 926/99, 11309/95)".*

Le stesse Sezioni Unite, nell'affermare la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti della società che aveva percepito i fondi, hanno affermato anche la giurisdizione contabile, a titolo di omessa vigilanza, nei confronti dell'istituto di credito ugualmente convenuto nel giudizio di responsabilità nella qualità di concessionario.

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

<sup>(6)</sup> Le SS.UU. della Cassazione hanno, ormai, costantemente affermato che la giurisdizione penale e civile, da un lato, e quella contabile dall'altro, sono reciprocamente indipendenti anche quando investono un medesimo fatto materiale cosicché la consistenza delle diverse azioni non determina un conflitto di giurisdizione ma solo la preclusione all'esercizio di un'azione quando con l'altra si sia ottenuto il medesimo bene della vita (cfr. da ultimo SS.UU. n. 8927 del 17 aprile 2014).

<sup>(7)</sup> Cfr: VPG Paolo Luigi Rebecchi – Atti Seminar funded by OLAF HERCULE II 2007 – 2013, Roma Marzo 2014

<sup>(8)</sup> Sentenza n. 814 del 12 ottobre 2001.

concreta azione di tutela delle risorse comunitarie da parte dello Stato membro.

L'ulteriore passaggio che si è registrato in materia di ambito di giurisdizione è stato quello relativo alla posizione soggettiva degli amministratori delle persone giuridiche direttamente beneficiarie dei fondi. Nei casi di frode tali soggetti, sotto il profilo penale, sono normalmente sottoposti ad azioni giudiziarie, ma sotto il profilo civilistico il rapporto con l'amministrazione erogatrice del finanziamento si instaura con la società percipiente, di talché l'eventuale costituzione di parte civile dell'amministrazione non garantisce il recupero per il frequente realizzarsi di casi di estinzione del reato per prescrizione ed anche le azioni di recupero che eventualmente l'amministrazione ponga in essere riguardano la società e non i suoi amministratori.

Questa situazione ha evidenziato gravi criticità nelle azioni di recupero in quanto le stesse spesso riguardavano società prive di effettiva consistenza patrimoniale e spesso prossime al fallimento, non operando adeguatamente nemmeno gli strumenti di garanzia contrattualmente previsti come le fidejussioni. Ed è per questo motivo che le azioni di responsabilità sono state esercitate congiuntamente sia nei confronti delle persone giuridiche beneficiarie, sia nei confronti dei loro amministratori. Anche con riguardo a questa situazione è intervenuta la Corte di Cassazione a sezioni unite, in sede di regolamento preventivo, confermando la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori delle società beneficiarie di finanziamenti pubblici.

Ancora nel 2010<sup>9</sup> le SS.UU. hanno affermato che la Corte dei conti ha giurisdizione anche per l'azione di danno erariale proposta non solo nei confronti della società a favore della quale il contributo pubblico sia

stato erogato, ma direttamente di chi (amministratore) abbia distratto le somme oggetto del finanziamento, così frustrando gli scopi perseguiti dalla pubblica amministrazione<sup>10</sup>. La Corte di Cassazione ha anche precisato l'ambito di giurisdizione relativo a soggetti privati, non beneficiari diretti dei fondi, né amministratori di società o enti percettori, ma meri "intermediari", fra pubblica amministrazione e soggetto beneficiario, affermando che la giurisdizione sussiste solo quando si dimostri un effettivo inserimento funzionale del soggetto nel procedimento di erogazione o percezione. In tal modo, mentre è stata affermata la giurisdizione nei confronti di un commercialista che aveva certificato la solidità finanziaria del soggetto richiedente, anche attraverso falsificazioni contabili<sup>11</sup>, la giurisdizione è stata esclusa nel caso di mera attività di collaborazione o assistenza esterna da parte di privato professionista<sup>12</sup>.

Le Sezioni Unite<sup>13</sup> hanno poi escluso la giurisdizione contabile nel caso in cui l'erogazione del finanziamento non intervenga nell'ambito di un "programma" di sviluppo economico o sociale, ma riguardi erogazioni a fondo perduto con funzioni di mero sostegno o indennizzo (nel caso si trattava di contributi per terremotati). Da ultimo nel 2013 la Corte di Cassazione<sup>14</sup> ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti italiana nella materia della responsabilità patrimoniale anche per i danni realizzati a carico dei fondi "diretti" (la cui erogazione non transita attraverso la pubblica amministrazione italiana) dell'Unione europea<sup>15</sup>.

La decisione ha definito il regolamento preventivo di giurisdizione promosso nell'ambito di un giudizio contabile originato da una vicenda riguardante il caso di un raggruppamento transnazionale di enti ed imprese, beneficiari di finanziamenti erogati

<sup>(9)</sup> Sentenza n. 5019 del 3 marzo 2010.

<sup>(10)</sup> Analogamente, più di recente, si è espressa la Corte di Cass. a SS.UU., sentenza n. 12108 del 16 luglio 2012.

<sup>(11)</sup> Ordinanza n. 9966 del 27 aprile 2010.

<sup>(12)</sup> Ordinanze n. 23599, n. 23600 e n. 23601, tutte in data 22 novembre 2010.

<sup>(13)</sup> Sentenza n. 9845 del 5 maggio 2012.

<sup>(14)</sup> Sezioni Unite civili, ordinanza n. 20701 del 10 settembre 2013, che pronunciando in tema di giurisdizione ha enunciato il seguente principio: "In caso di azione di responsabilità erariale promossa per la restituzione alla commissione europea dei contributi comunitari erogati in via diretta, l'alveo della giurisdizione del giudice contabile non è limitato, ai sensi dell'art. 52 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, al solo danno arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico nazionale, ma si estende all'intero importo finanziato, attesa l'estensione dell'ambito dell'azione di responsabilità operata dall'art. 1, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, di cui non è consentita una discriminazione applicativa in funzione del carattere sovranazionale dell'amministrazione tutelata ovvero della natura del contributo erogato, dovendosi anzi – in applicazione del principio di assimilazione, in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali – assicurare per la tutela dei medesimi beni giuridici, le stesse misure previste dal diritto interno."

<sup>(15)</sup> Una sostanziale equiparazione del danno nazionale al danno alla Comunità era stata affermata nella sentenza della sezione giurisdizionale regione Lombardia, n. 528 del 25 marzo 2004 sulla base dello stesso principio dell'assimilazione.

direttamente dall'Unione Europea nel settore dell'innovazione tecnologica e della ricerca. La vicenda era stata originata da investigazioni svolte dall'Ufficio europeo di lotta alla frode (OLAF) in cooperazione con la Guardia di Finanza, e aveva visto collaborare, nella fase delle indagini, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e la Procura regionale della Corte dei conti per la Lombardia, con un'ipotesi di danno finanziario per l'Unione europea di circa 50 milioni di euro.

L'ordinanza, oltre ad affermare la sussistenza della giurisdizione contabile anche con riguardo alle frodi commesse in danno direttamente dell'Unione europea, opera una ricognizione complessiva della giurisdizione contabile nel settore dei fondi comunitari, evidenziando il principio di autonomia fra giudizio contabile ed altri giudizi, compresi quelli attivabili in sede civile direttamente dall'amministrazione danneggiata, anche quando la stessa si identifichi con la Commissione europea, e offre anche una definizione della natura giuridica dell'Unione, quale ente pubblico, nell'ambito del nostro ordinamento giuridico<sup>16</sup>. L'ordinanza, nel richiamare in particolare l'art. 325 TFUE, afferma chiaramente che il principio di assimilazione deve essere applicato in materia di giurisdizio-

ne della Corte dei conti in tutte le fattispecie di protezione del bilancio della Comunità europea dalle frodi, mentre una visione opposta costituirebbe una violazione del diritto dell'Unione proprio per la mancata estensione alle frodi al bilancio comunitario delle misure di diritto interno volte a dissuaderle e a combatterle<sup>17</sup>.

4.- Quanto alle ipotesi che in concreto sono state oggetto di attività giudiziaria contabile, i comportamenti evidenziati riguardano prevalentemente l'ottenimento di finanziamenti sulla base di dichiarazioni mendaci, la mancata realizzazione delle attività finanziate, la produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, l'acquisto di macchinari usati anziché nuovi ovvero la fittizia rappresentazione di acquisti nemmeno effettuati, il difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, compresa la percezione di contributi in agricoltura da parte di soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia, il mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento, le irregolarità nella realizzazione di percorsi di formazione professionale,

<sup>(16)</sup> Le Sezioni Unite affermano tra l'altro che l'autonomia del giudizio contabile rispetto alle azioni che potrebbero essere poste in essere dalla Commissione, non trova ostacolo nella disciplina comunitaria che anzi la salvaguarda, stabilendo all'art. 274 del Trattato sul funzionamento dell' UE che "Fatte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai Trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alle giurisdizioni nazionali". Sicché, nell'ambito dell'applicazione della norma comunitaria deve essere compresa anche la specifica giurisdizione della Corte dei conti, la quale non può essere preclusa da eventuali rimedi attribuiti alla Comunità europea per il recupero dei finanziamenti o per l'esercizio di proprie sanzioni e/o azioni di inadempimento contrattuale posto che le relative azioni restano, pur esse reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali: così come lo sarebbe stato l'azione risarcitoria intrapresa dalla Commissione europea nei confronti del ricorrente per avere riportato condanna definitiva per i delitti di cui agli artt. 416 e 640 bis codice penale, costituendosi parte civile nel relativo procedimento o esercitando l'ordinaria azione risarcitoria davanti al giudice civile (richiama la sentenza Corte di giustizia del 5 marzo 1991 nella causa Grifoni). Osserva la Corte di cassazione che le disposizioni nazionali che regolano la giurisdizione della Corte dei conti non la limitano ai casi di danno arrecato allo Stato o a un ente pubblico nazionale in quanto nessun elemento testuale può giustificare tale limitazione, non ricavabile dall'ampia formula adottata dall'articolo 52 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti il quale, facendo riferimento ad ogni amministrazione ed ente pubblico cui la condotta dell'agente abbia cagionato un danno vi comprende indistintamente qualsiasi categoria di persona giuridica pubblica, fra le quali l'art. 47 TUE e l'art.335 TFUE.

La Corte di cassazione richiama anche l'articolo 4, 3° comma del Trattato dell'Unione che ribadisce che "In virtù del principio di leale collaborazione l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione" e l'art. 10 del Trattato che impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte ad assicurare la portata e l'efficacia del diritto comunitario. Osserva l'ordinanza che queste norme non sono meramente programmatiche ma sono state costantemente interpretate dalla giurisprudenza comunitaria nel senso che le stesse impongono agli Stati membri di adottare tutte le misure efficaci al fine di sanzionare i comportamenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione; e ciò anche se il legislatore dell'Unione non ha adottato una normativa settoriale diretta a tutelarli nei confronti della condotta di alcuni soggetti e consentono agli Stati suddetti, in merito alla dissuasione e alla lotta contro la frode e le altre irregolarità, lesive degli interessi finanziari dell'Unione, di mantenere e adottare disposizioni in tale specifico settore e nei confronti degli autori, ove risultino necessarie a tale lotta e rispettino i principi dell'Unione.

<sup>(17)</sup> L'ordinanza è stata pienamente ripresa e confermata con riguardo ad analogo ricorso preventivo proposto nell'ambito della medesima vicenda da altro convenuto nella ordinanza n. 26935 del 2 dicembre 2013.

il concorso di amministratori e funzionari pubblici preposti ai controlli, la corresponsabilità di istituti di credito concessionari dell'istruttoria relativa all'erogazione del finanziamento, la mancata escussione di garanzie fideiussorie, il mancato raggiungimento del requisito di capitalizzazione dell'impresa quale titolo idoneo per la percezione del contributo, ottenuto con produzioni di documentazione falsificata e per effetto di omessi controlli.

Di seguito si riportano alcuni dati relativi alle sentenze di condanna pronunciate nella materia delle frodi comunitarie.

5.- A questo punto, anche per il notevole richiamo mediatico e per gli indubbi problemi che ha comportato anche a livello politico nazionale, vale fare cenno alla questione delle cd. "quote latte".

Il problema nasce dal superamento dei contingenti di quote latte assegnati ai singoli produttori e dalla conseguente violazione della normativa sul cd. prelievo supplementare dovuto proprio nel caso di superamento di detti contingenti.

L'azione della competente Procura regionale contabile (nella specie quella della Lombardia) si è incentrata nella verifica della sussistenza dei requisiti del danno erariale proprio in conseguenza del mancato versamento del prelievo supplementare.

La controversia rientrava nell'ambito della giurisdizione della Corte proprio in virtù delle pronunce prima segnalate secondo cui l'elemento discriminante non è la natura pubblica del soggetto agente quanto la valutazione delle finalità al cui perseguimento tendono le risorse finanziarie assegnategli. Il contributo supplementare ha carattere di contribuzione obbligatoria finalizzata all'attuazione della politica di regolamentazione del mercato nazionale e comunitario del latte e per questo il mancato versamento del prelievo supplementare determina danno erariale.

Nella sentenza<sup>18</sup> viene illustrato tutto il meccanismo che da un lato ha portato la UE a sanzionare l'Italia per l'eccesso di produzione del latte aggravato dal mancato versamento all'AGEA (che poi trasferiva il dovuto al FEAOG) del previsto prelievo supplementare.

I temi fino ad ora trattati consentono di ribadire la centralità, anche con riferimento al tema della tutela della filiera agroalimentare italiana, della lotta alle frodi che perciò non può essere intesa solo come mera difesa di equilibri di bilancio. In questo senso appare necessario rafforzare i meccanismi di cooperazione tra gli stati membri e tra questi e gli organismi comunitari. In questo senso vale rimarcare che l'attività delle Procure della Corte dei conti si è particolarmente giovata della sempre più fattiva attività di coordinamento e collaborazione con i diversi organismi di investigazione ed in particolare con gli uffici delle Procure della Repubblica e con l'OLAF che è l'ufficio antifrodi dell'Unione Europea.

Proprio con l'OLAF la Procura generale della Corte dei conti ha sottoscritto, nel 2006 un primo protocollo di collaborazione poi confermato e rinnovato nel 2013, con un nuovo accordo di cooperazione amministrativa (ACA), secondo la terminologia prevista dal nuovo regolamento n. 883/2013. Detti accordi<sup>19</sup> prevedono una costante collaborazione informativa e investigativa fra le procure della Corte dei conti ed OLAF. Di particolare interesse è la previsione dell'assistenza dell'OLAF anche nella attività di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte che riguardino fondi diretti (e la cui competenza, in quanto amministrazione danneggiata, appartiene al servizio giuridico della Commissione europea). Contemporaneamente la Corte dei conti ha attivato una rete di contatto fra magistrati della procura generale e delle procure regionali che possono direttamente raccordarsi con l'OLAF in relazione a specifiche indagini.

6.- Accanto alla funzione giurisdizionale la Corte dei Conti, a mente dell'art.100 della Costituzione, esercita anche funzioni di controllo sull'intera amministrazione pubblica e sugli organismi privati che beneficiano di finanziamenti pubblici attraverso ampi poteri istruttori (richieste documentali, audizioni, ispezioni) e con la possibilità di verificare anche le misure consequenziali attivate in relazione agli esiti del controllo.

Con specifico riferimento ai fondi comunitari l'attività di controllo punta alla prevenzione e al contrasto dei

<sup>(18)</sup> Cfr. sentenza Sez. giur. Lombardia n. 112/2010.

<sup>(19)</sup> Gli accordi del 2006 e del 2013 sono pubblicati, rispettivamente, agli indirizzi [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez\\_contr\\_affari\\_com\\_internazionali/2006/accordo\\_cdc\\_olaf.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2006/accordo_cdc_olaf.pdf) e [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez\\_contr\\_affari\\_com\\_internazionali/2013/accordo\\_cdc\\_olaf\\_2013.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2013/accordo_cdc_olaf_2013.pdf)

fenomeni di frode anche attraverso analisi dei dati complessivi al fine di indurre le amministrazioni pubbliche italiane a comportamenti più virtuosi. Quello che dall'attività di controllo è emerso nel corso degli anni, in un quadro di regole non sempre precise e puntuali, relativamente alla PAC può sintetizzarsi nella incapacità delle strutture operative (in particolare l'AGEA e gli organismi pagatori) di verificare i flussi finanziari che riguardano un numero elevatissimo di beneficiari.

A questo proposito particolarmente significativa è la creazione da parte della Sezione di controllo affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti di una banca dati (SIDIF) che consente un più adeguato monitoraggio dei flussi finanziari e del loro utilizzo sul territorio. E' da auspicare che l'esperienza italiana nel confronto con le esperienze degli altri paesi membri favorisca l'integrazione dei dati e un sempre migliore controllo del corretto utilizzo dei fondi europei.

## ABSTRACT

### **Protection of the agricultural and food productions**

#### **The role of the Court of Auditors**

*The Italian Court of Auditors has jurisdiction in matters of public accounts and in others established by law. In particular, in the presence of damage to the treasury, the State or any public administration, the liability of directors and employees does not follow the ordinary rules of civil law, but assumes the peculiar characteristics of administrative and accounting liability.*

*The essential elements of the above mentioned liability are identified by various provisions of the law and consist of:*

- a) the objective element (property/asset damages, but also non-material damages, in particular damages to the image) for finances of the State or a public body;*
- b) the subjective element (intent or gross negligence),*
- c) the causal link between the conduct and the harmful event,*
- d) the existence of the service relationship between the party causing the loss of revenues to the State and to the public administration,*

*The aspects of substance, with respect to civil liability, relate to the subjective profile, limited to cases of intent or gross negligence, the personal nature of liability, with limited cases of joint and several liability, the special powers of the judge to "reduce" the amount of the charge borne by the guilty party, the limitation of*

*the period of limitation to five years, the principle whereby liability does not extend to the heirs of the guilty party except in cases of unjustified enrichment. In terms of the legal order, regional jurisdictional sections or departments of the Italian Court of Auditors have been established in all regions and autonomous provinces, with headquarters in the capital of the region.*

*These sections or departments are courts of first instance in all matters assigned to the jurisdiction of the Italian Court of Auditors, including matters of administrative liability.*

*Appealing against decisions of the regional jurisdictional sections or departments shall be allowed at the central jurisdictional sections or departments, or for rulings/ decisions issued by the regional jurisdiction section or dept. of Sicily, to the relevant jurisdictional appeals section or dpt.*

*Taking a look now at activities of accounting jurisdiction on fraud damaging the resources of the European Union, it can be seen that this area of case law has gradually consolidated.*

*It covers the whole of the public funding for economic and social development on the basis of the programs contained in EU legislation and national legislation.*

*The principle that has held up the development of accounting jurisdiction in this area was that of assimilation, originally provided for in article 280 of the EU Treaty and which is now contained in art. 335 of the Treaty on the Functioning of the European Union according to which, inter alia, "... Member States shall take to counter fraud affecting the financial interests of the Union, the same measures as they take to counter fraud affecting their financial interests ...".*

*The central feature that allows to identify a situation of damage to the State, also with regard to cases relating to European resources is the improper allocation of resources for purposes other than those provided, so that it defeats their purpose of disbursement, and that can be seen in several situations:*

- at the time of disbursement, if it is disposed of outside of the requirements of law and fact;*
- following disbursement, during the term of the obligation to use it if it is not complied with or if this constraint is infringed;*
- at the moment in which the right to recover it emerges and action is not taken promptly.*

*This allows to include in the present case both situations where there is a criminal offence ("Community fraud" in the proper sense) as well as situations where there may be an irregularity that substantially affects*

*the purpose of the loan/financing.*

*In this way, damage or losses in revenue linked to Community resources can be traced largely through two situations. On the one hand due to the "waste" of resources diverted for other and unlawful purposes, and to the consequent failure to achieve the objective of developing or supporting the economy to which Community funding is aimed for (in the event of fraud in the failure to increase the revenue of the Community budget); and on the other hand to the direct responsibility of the Member State who must prove that the fraud cannot be attributed to their lack of management and control and the possible consequences in the event that the Commission considers to charge the State the cost of fraud or of irregularities. The Italian Supreme Court of Appeals in 2006 stated that the jurisdiction it's applied also directly against the beneficiary of community financing and finally, in 2013, the same Court has upheld the jurisdiction of the Italian Court of Auditors in the field of financial liability for any damages suffered by "direct" funds of the European Union.*

*Judicial activity of the regional prosecutor's offices is supplied, in this area, as well as from reports that come from administrative authorities and OLAF, from information from the Guardia di Finanza (the Italian Finance Police).*

*For more than ten years a specific system of communications has been initiated from the General*

*Command of the Italian Finance Police (Guardia di Finanza), which systematically sends to the Public Prosecutor's office a copy of the reports submitted to it by various administrations following the conclusion of investigations relating to Community fraud.*

*With regard to the OLAF, on 23 June, 2006, the protocol of cooperation with the Prosecutor General of the Italian Court of Auditors was signed in Brussels at the end of the 4th Conference of Anti-Fraud Prosecutors General.*

*This protocol was first confirmed and renewed in 2013, with a new Administrative Cooperation Agreement (ACA), according to the terminology required by the new regulation number 883/2013. The above agreements provide for an ongoing collaboration and investigative reporting between prosecutors of the Italian Court of Auditors and the OLAF. Of particular interest, inter alia, in the new agreement is the forecast for OLAF's assistance also in the enforcement of convictions of the Court that relate to direct funds (and which fall under the jurisdiction, in respect of the administration that suffered the loss in revenues, of the European Commission's legal Service). At the same time, within the scope of the Public Prosecutor's Office at the Italian Court of Accounts a network of contacts between public prosecutors general and regional prosecutors' offices has been launched that can directly link up with the OLAF in relation to specific investigations.*

□