

IL “PRINCIPIO DI ASSIMILAZIONE” E SUA APPLICAZIONE IN TEMA DI GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI PER DANNI ALL’ERARIO DELL’UNIONE EUROPEA.

1) Premessa

Il “principio di assimilazione” comporta che gli interessi finanziari comunitari vengano *assimilati* a quelli nazionali, con la conseguenza che gli Stati membri debbano adottare in entrambi i casi analoghe misure, preventive e sanzionatorie, per la loro tutela, come già previsto dall’art. 280, secondo paragrafo, del Trattato C.E. (ora art. 325, Capo 6° del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea), misure che devono essere effettive, ossia “dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri”.

A tale principio si accompagna il “principio di cooperazione”, secondo cui gli Stati membri devono cooperare con la Commissione C.E., al fine di assicurare la convergenza delle iniziative adottate in sede nazionale ed europea per efficaci misure di prevenzione e contrasto avverso azioni lesive del corretto utilizzo del patrimonio comunitario.

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

2) La giurisdizione sul risarcimento del danno derivante dall’illecita utilizzazione di fondi comunitari, secondo la Cassazione.

Occorre premettere che, come ribadito dalle S.U. nella sentenza n. 295/2013, nell’ambito di applicazione della normativa sulla giurisdizione della Corte dei conti, con particolare riguardo all’art. 1, comma 4°, della legge n. 20/94, mod. dalla legge n. 639/96, rientra un ampio novero di fattispecie, tenuto conto che “è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro viene effettuata, potendo esso consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato. Il punto di discriminazione della giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, dunque, spostato dalla qualità del soggetto - che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico - alla natura del danno e degli scopi perseguiti. Pertanto, il privato fruitore di fondi pubblici, ove per sue scelte incida negativamente sul modo d’essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l’atto di concessione del contributo e la incidenza sia tale da determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, realizza un danno per l’ente pubblico di cui deve rispondere davanti al giudice contabile. Qualora il soggetto giuridico fruitore dei fondi pubblici sia una società-persona giuridica, la responsabilità erariale attinge anche coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione dei fondi in questione dal fine pubblico cui erano destinati”.

Tanto precisato, bisogna distinguere il caso del finanziamento pubblico comunitario, riversato nelle casse di un ente pubblico dello Stato membro e poi corrisposto al beneficiario, dal caso dell'erogazione comunitaria diretta a favore dell'interessato.

Nella prima ipotesi, secondo l'ordinanza della Cassazione n. 20434/2009, "quale che sia la provenienza dei fondi", dal momento che essi entrano nel bilancio dell'ente pubblico, la loro distrazione o cattiva utilizzazione comporta danno erariale per l'ente stesso, con conseguente pacifico riconoscimento della giurisdizione del giudice contabile. (Nello stesso senso sent. n. 8385/1993, n. 5567/1994 e n. 8450/1998).

Più delicata è la questione se possa riconoscersi la giurisdizione della Corte dei conti qualora il danno non venga arrecato ad un ente pubblico nazionale, bensì direttamente all'ente comunitario sovranazionale.

La recente sentenza n. 20701/2013 della Cassazione ha riguardato il ricorso per regolamento di giurisdizione, formulato dal responsabile di illecite utilizzazioni di contributi della Commissione europea destinati ad incentivare la ricerca tecnologica in ambito internazionale, avverso il quale la Commissione europea, con controricorso, ha chiesto che fosse dichiarata la giurisdizione della Corte dei Conti, contestata nel ricorso stesso.

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

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

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

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

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

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

3) La giurisprudenza della Corte dei conti in materia.

Le frodi ai danni dell'Unione europea sono nel nostro Paese di vastissima portata, sia in termini numerici, sia per l'entità delle somme frodate, con riflessi devastanti sull'immagine della Nazione e sulla corretta gestione delle iniziative assistite dai contributi comunitari nei diversi campi dell'istruzione, della ricerca scientifica e tecnologica, dell'industria, dell'agricoltura ed altri ancora che si omette di citare, per brevità.

In tale situazione, appare scarsamente comprensibile la discriminazione attuata in tempi recenti nell'ambito della Corte ai danni dell'area giurisdizionale ed a favore dell'area del controllo. In particolare il numero esiguo, se non insignificante, dei magistrati addetti alle Procure regionali rende impossibile l'adozione di una efficace azione, oltre che a tutela dell'erario nazionale, a tutela dell'erario comunitario, pur richiesto fortemente dalla U.E., come si è visto nella vicenda trattata dalla Cassazione nella sentenza n. 20701/2013. Né si intende porre riparo ai paurosi vuoti di

organico del personale impiegatizio e di magistratura della Corte, in una miope politica di risparmio delle spese, altamente controproducente, in quanto una forte azione di contrasto agli abusi erariali perpetrati in sede nazionale e comunitaria porterebbe ad un risparmio di ben diversa entità.

Malgrado l'estrema carenza di uomini e mezzi, le Procure regionali si sono adoperate per cercare di ottenere in più casi il risarcimento dei danni, specie nei confronti di aziende che avevano indebitamente ottenuto contribuzioni pubbliche a seguito di azioni fraudolente, e non sono mancate significative sentenze da parte delle Sezioni giurisdizionali, di cui se ne ricordano alcune di rilievo:

A) Sent. n. 128/2004 Sez. Lombardia.

Viene affrontata “la sostanziale novità, sul piano giurisprudenziale, della questione della sussistenza o meno della potestà decisoria della Corte dei conti su danni provocati da amministratori o funzionari pubblici, nell’esercizio di attività amministrative, alla Comunità europea” e si conclude in senso affermativo, tenuto conto che “il principio di assimilazione recepito dal legislatore sul piano penalistico è estensibile anche alla tutela civile e amministrativo-contabile, con conseguente applicazione delle regole della l. 14.1.1994 n. 20 anche ai danni arrecati all’Unione europea da pubblici amministratori e funzionari, e ciò anche in caso di comportamenti che non configurino vere e proprie “frodi” comunitarie (caratterizzate da intenzionalità nella condotta), ma mere “irregolarità” procedurali, non miranti ad uno scopo illecito, ma pur sempre foriere di un danno economico per la Comunità europea. In altre parole, anche per la tutela amministrativo-contabile della Comunità europea, così come avvenuto per la tutela penale, *l’interpositio legislatoris* nazionale, volta a dare attuazione al principio di “assimilazione” dell’art. 280 del Trattato C.E., risulta operata dal nostro legislatore attraverso l’art. 1, co. 4°, della l. 14.1.1994 n. 20, che consente a questa Corte dei conti di sindacare anche danni arrecati alla Comunità europea, come ipotizzato dalla attrice Procura nel caso in esame”.

B) Sent. n. 880/2011 Sezione Lazio.

La Sezione ha richiamato e condiviso la citata sentenza n. 128/2004 della Sez. Lombardia.

C) Sent. n. 21/2011 Sez. Friuli Venezia Giulia.

Sono richiamati, riguardo alle illecite apprensioni ai danni dell’U.E., l’art. 1, comma 4°, della legge n. 20/94 e l’art. 325, comma 2°, del Trattato U.E.; quest’ultimo dispone che “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”.

D) Sent. n. 54/2011 Sez. Veneto.

Secondo la Sezione, l’attuazione dei principi di assimilazione, di cui all’art. 280, co. 2°, e di cooperazione di cui all’art. 280, co. 3°, del Trattato CE comporta, in termini di responsabilità, per lo Stato membro l’onere di “dimostrare la non imputabilità della indebita percezione a proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato discarico della somma corrispondente all’importo indebitamente corrisposto, secondo i principi indicati negli articoli 274, comma 1°, e 280, comma 2°, del Trattato”.

E) Sent. n. 28/2012 Sez. Marche.

Riguardo alle risorse comunitarie, il danno si configura 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. 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, radicando la giurisdizione della Corte dei conti.

F) Sent. n. 200/2013 Sez. Veneto.

In relazione alla gestione, anche di fatto, di pecunia pubblica la giurisprudenza ha, in modo unanime, esteso alle risorse comunitarie, entrate nella disponibilità dello Stato italiano, la giurisdizione contabile, anche nei confronti dei soggetti privati, sia persone fisiche che giuridiche, attuatori dei previsti programmi ed indipendentemente dalla connessione dell'attività gestoria con fenomeni di frode, appropriazione o distrazione di fondi.

Roma 30 settembre 2013

Antonio VETRO

(Presidente on. Corte dei conti)