



CORTE DEI CONTI



**PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI  
COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI  
NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA – COLAF**



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

**Cooperation Agreements and Training  
on Objectives and New Experiences**



**GANGEMI EDITORE™**  
INTERNATIONAL

Hanno collaborato al Progetto e alla pubblicazione:

*Procura generale della Corte dei conti*

- Procuratore generale Angelo Canale
- Pres. Paolo Luigi Rebecchi
- Pres. Alessandra Pomponio
- Cons. Arturo Iadecola
- Dott. Renato Prozzo
- Dott. Pietro Pascucci
- Dott.ssa Francesca Calise
- Lgt. Valerio Marinucci
- Dott.ssa Alessandra D'Angelo
- Dott.ssa Lorena Chiacchierini

*Servizio di Coordinamento Antifrode (AFCOS) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri / Dipartimento per le Politiche Europee*

- Generale di Corpo d'Armata (*Lieutenant General*) Rosario Lorusso
- Colonnello (*Colonel*) Cruciano Cruciani
- Luogotenente CS (*Lieutenant*) Angelo Zedde
- Luogotenente CS (*Lieutenant*) Vincenzo Branchi
- Maresciallo aiutante (*Marshal adjutant*) Vincenzo Mastrullo

*Si ringraziano per aver aderito e partecipato al Progetto*

- Presidenza della Corte dei conti
- Segretariato generale della Corte dei conti
- Staff del Sottosegretario per le Politiche e gli Affari Europei, On. Vincenzo Amendola
- Guardia di Finanza
- Ministero della Giustizia e Procura generale presso la Corte di cassazione
- Avvocatura generale dello Stato
- Corte dei Conti europea (ECA)
- Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)
- Ufficio Europeo Lotta Antifrode (OLAF)
- Ufficio del Procuratore europeo (EPPU)
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE)
- Arma dei Carabinieri
- Delegazioni (Procure contabili e penali e Servizi di Coordinamento Antifrode/AFCOS) di Francia, Grecia, Portogallo, Spagna

Il Progetto è supportato dal Programma dell'Unione europea Hercule III (2014-2020). Questo programma è attuato dalla Commissione europea. È stato istituito per promuovere attività nel campo della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (per ulteriori informazioni, vedere [https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/hercule\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/hercule_en)).

La presente pubblicazione rispecchia unicamente il parere degli autori e la Commissione europea non può essere ritenuta responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

*In copertina:* busto di Marco Porcio Catone, detto il Censore (234-149 a.C.)



**PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI**

**COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI  
DELL'UNIONE EUROPEA – COLAF**

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

**Cooperation Agreements and Training  
on Objectives and New Experiences**

**GANGEMI EDITORE<sup>®</sup>**  
INTERNATIONAL





# Conferenza Internazionale **PROGETTO C.A.T.O.N.E.**

**25-28 maggio 2021**

**AULA DELLE SEZIONI RIUNITE - CORTE DEI CONTI**

## Indice

# LE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI DELLA CORTE DEI CONTI A TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI EUROPEI E IL RAPPORTO CON OLAF ED EPPO. LE ATTIVITÀ DI INDAGINE – 25 MAGGIO 2021

### *Apertura dei lavori e relazioni introduttive*

**Pres. Guido CARLINO** 17  
Presidente della Corte dei conti

**On. Vincenzo AMENDOLA** 23  
Sottosegretario per le Politiche e gli Affari Europei

**Mr. Ville ITÄLÄ** 27  
Direttore generale Ufficio anti frode europeo (OLAF)

**Gen. C.A. Giuseppe ZAFARANA** 29  
Comandante generale della Guardia di Finanza

**Pres. Paolo Luigi REBECCHI** 32  
Project Manager C.A.T.O.N.E.  
*Introduzione al Progetto C.A.T.O.N.E*

**Proc. gen. Angelo CANALE** 37  
Procuratore generale presso la Corte dei conti  
*Il ruolo della Procura generale della Corte dei conti nel campo della lotta alle frodi a danno del bilancio UE: il rapporto tra la giurisdizione contabile, l'OLAF e la giurisdizione penale in casi specifici*

### *Relazioni tematiche*

**Pres. Giovanni COPPOLA** 45  
Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali  
*Il ruolo della Corte dei conti nel controllo dei fondi europei erogati nell'ambito di programmi di coesione e sostegno agricolo, con particolare "focus" sulla gestione dei fondi europei nell'ambito dei piani Next generation EU e Recovery and Resilience Facility*

**Pres. Carlo CHIAPPINELLI** 55  
Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato  
*Il controllo sulla gestione dei piani e dei programmi nell'ambito del "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza". Gli articoli 22 del D.L. 76/2020 e 22 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio*

<b>Gen. D. Salvatore TATTA</b>	64
A.F.C.O.S. Italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee	
<i>Il ruolo dell'AFCOS italiano e lo sviluppo della strategia nazionale antifrode (NAFS) a tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: rafforzamento dello scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche</i>	
<b>Pres. Pietro RUSSO</b>	70
Corte dei conti europea	
<i>Il ruolo della Corte dei conti europea nella lotta contro le frodi a danno del bilancio dell'UE</i>	
<b>Prof. Ornella PORCHIA</b>	72
Corte di giustizia dell'Unione europea	
<i>Giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di finanziamenti e rettifiche finanziarie</i>	
<b>Dott. Ernesto BIANCHI</b>	79
Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)	
<i>Il ruolo e l'organizzazione dell'OLAF e le sue relazioni con la Corte dei conti europea e le istituzioni giudiziarie. Il nuovo Regolamento (UE) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) n. 2013/883, per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode: rispettive competenze e compiti</i>	
<b>Cons. Danilo CECCARELLI</b>	84
Ufficio del Procuratore europeo (EPPO)	
<i>Struttura, funzioni e competenze dell'EPPO</i>	
<b>Cons. Lorenzo SALAZAR</b>	89
Ministero della giustizia	
<i>Le nuove disposizioni della direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, recepite nelle legislazioni nazionali (direttiva PIF), al fine di aumentare il livello di protezione del bilancio dell'UE armonizzando le fattispecie, le sanzioni e i termini di prescrizione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione</i>	
<b>Col. Luciano LIZZI</b>	95
Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea	
<i>Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883. Genesi e negoziazione della proposta di emendamento</i>	
<b>Col. Gianluca CAPECCI</b>	97
Guardia di Finanza – Nucleo Polizia economico-finanziaria	
<i>Il ruolo e l'attività della Guardia di Finanza nella lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE e la sua collaborazione con la Corte dei conti</i>	

<b>Ten. Col. Augusto DORASCENZI</b> Arma dei Carabinieri <i>Il ruolo e l'attività dell'Arma dei Carabinieri nella lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE e la sua collaborazione con la Corte dei conti</i>	101
--	-----

## **ESPERIENZA DELLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI DEI PAESI EUROPEI. COOPERAZIONE CON I PUBBLICI MINISTERI PENALI – 26 MAGGIO 2021**

### ***Apertura dei lavori***

<b>Dott. Giovanni SALVI</b> Procuratore generale presso la Corte di cassazione	111
---	-----

### ***Relazioni Tematiche***

#### **IL RUOLO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS (SPAGNA) E DEL TRIBUNAL DE CONTAS (PORTOGALLO) E LA LORO COLLABORAZIONE CON L'OLAF**

<b>Ms. Alicia Diaz ZURRO</b> Ufficio del Procuratore del Tribunal de cuentas <i>La protezione delle risorse finanziarie europee e il miglioramento di procedure efficaci per il recupero delle risorse indebitamente percepite o ricevute in maniera fraudolenta</i>	119
--	-----

<b>Ms. Teresa ALMEIDA</b> Procuradora-Geral Adjunta del Tribunal de contas <i>La protezione delle risorse finanziarie europee e il miglioramento di procedure efficaci per il recupero delle risorse indebitamente percepite o ricevute in maniera fraudolenta</i>	124
--	-----

#### **IL RUOLO DELLA COUR DES COMPTES (FRANCIA) E DEL ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ (GRECIA) E LA LORO COLLABORAZIONE CON L'OLAF**

<b>M. Serge BARICHARD</b> Premier Avocat général della Cour des comptes <i>La protezione delle risorse finanziarie europee e il miglioramento di procedure efficaci per il recupero delle risorse indebitamente percepite o ricevute in maniera fraudolenta</i>	126
---	-----

<b>Mr. Antonios NIKITAKIS</b> Procuratore del Ελεγκτικό Συνέδριο <i>La protezione delle risorse finanziarie europee e il miglioramento di procedure efficaci per il recupero delle risorse indebitamente percepite o ricevute in maniera fraudolenta</i>	134
--	-----

## ***I rapporti tra le Procure contabili e penali***

### **TAVOLA ROTONDA TRA PROCURATORI CONTABILI E PENALI SU TEMI SPECIFICI (COOPERAZIONE INVESTIGATIVA, NE BIS IN IDEM, MISURE CAUTELARI, RAPPORTI TRA GIURISDIZIONI)**

<b>VPG Carlo Alberto MANFREDI SELVAGGI</b> Procuratore regionale della Corte dei conti Emilia-Romagna	136
<b>VPG Arturo IADECOLA</b> Procura generale della Corte dei Conti	138
<b>Cons. Pasquale PROFITI</b> Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ord. di Trento	144
<b>Cons. Alberto PIOLETTI</b> Procuratore Europeo Delegato	147
<b>Avv. Luca VENTRELLA</b> Avvocatura generale dello Stato <i>La tutela dello Stato nel sistema giudiziario italiano nei procedimenti contro le frodi che incidono sul bilancio dell'UE</i>	149
<b>M. Éric BELFAYOL</b> Chef de la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) <i>Analisi delle migliori strategie antifrode per potenziare la lotta contro le truffe a danno degli interessi dell'UE</i>	156
<b>Mr. Ricardo GRACIO</b> Polícia Judiciária Unidade Nacional de Combate à Corrupção (Portogallo) <i>Analisi delle migliori strategie antifrode per potenziare la lotta contro le truffe a danno degli interessi dell'UE</i>	158
<b>Ms. Mercedes RODRÍGUEZ TARRIDA</b> Responsable Oficina Nacional de lucha contra el fraude (ONLF) <i>Analisi delle migliori strategie antifrode per potenziare la lotta contro le truffe a danno degli interessi dell'UE</i>	160
<b>Mr. Angelos BINIS</b> Governatore dell'Autorità Nazionale per la Trasparenza (NTA - Grecia) <i>Analisi delle migliori strategie antifrode per potenziare la lotta contro le truffe a danno degli interessi dell'UE</i>	162

## ESPERIENZA SPAGNOLA E PORTOGHESE E POSSIBILI SVILUPPI NELLA COOPERAZIONE – 27 MAGGIO 2021

### *Relazioni tematiche*

- Mr. Luis RUEDA GARCÍA** 165  
Teniente Fiscal del Tribunal de cuentas  
*I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Spagna. Collaborazione con OLAF ed EPPO*
- Mr. Luis RODRIGUEZ SOL** 169  
Ministerio de Justicia  
*I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Spagna. Collaborazione con OLAF ed EPPO*
- Ms. Teresa ALMEIDA** 171  
Procuradora-Geral Adjunta del Tribunal de contas  
*I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Portogallo. Collaborazione con OLAF ed EPPO*
- Ms. Ana Carla MENDES DE ALMEIDA** 172  
Procuradora da Republica  
*I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Portogallo. Collaborazione con OLAF ed EPPO*
- Mr. Francesco ALBORE** 175  
OLAF-Head of Unit A.5  
*Il punto di vista dell'OLAF*
- Cons. Alberto PIOLETTI** 177  
Procuratore Europeo Delegato  
*Il punto di vista dell'EPPO*
- Ms. Mercedes RODRÍGUEZ TARRIDA** 179  
Responsable Oficina Nacional de lucha contra el fraude (ONLF)  
*Attuazione delle strategie nazionali (NAFS): attività legislative, amministrative e investigative per proteggere gli interessi finanziari dell'UE*
- Mr. Ricardo GRACIO** 180  
Polícia judiciária Unidade Nacional de Combate à Corrupção (Portogallo)  
*Attuazione delle strategie nazionali (NAFS): attività legislative, amministrative e investigative per proteggere gli interessi finanziari dell'UE*

# ESPERIENZA FRANCESE E GRECA E POSSIBILI SVILUPPI NELLA COOPERAZIONE – 28 MAGGIO 2021

## *Relazioni tematiche*

<b>Mme. Marie-Laure MALCLES</b> Capo Progetto «Questioni fiscali ed europee» (AFCOS-Francese) <i>Attuazione delle strategie nazionali (NAFS): attività legislative, amministrative e investigative per proteggere gli interessi finanziari dell'UE</i>	183
<b>M. Benoît GUÉRIN</b> Avocat Général della Cour des comptes	185
<b>M. Bruno NATAF</b> Substitut Général della Cour des comptes	185
<b>M. Smael COULAUD</b> Magistrato del Ministero della Giustizia (Francia) <i>I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Francia. Collaborazione con OLAF ed EPPO</i>	187
<b>Mr. Antonios NIKITAKIS</b> Procuratore del Ελεγκτικό Συνέδριο <i>I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Grecia. Collaborazione con OLAF ed EPPO</i>	192
<b>Ms Katerina KOLIOKOSTA</b> Assistant Prosecutor of Financial Crime – Vice Prosecutor at the Athens Court of First Instance <i>I rapporti tra Procura contabile e Procura penale in Grecia. Collaborazione con OLAF ed EPPO</i>	194
<b>Cons. Danilo CECCARELLI</b> Ufficio del Procuratore europeo (EPPO) <i>Il punto di vista dell'EPPO</i>	198
<b>Mr. Francesco ALBORE</b> OLAF-Head of Unit A.5 <i>Il punto di vista dell'OLAF</i>	203

## *Conclusioni*

<b>Proc. gen. Angelo CANALE</b> Procuratore generale presso la Corte dei conti	205
---	-----







© Corte dei conti  
Progetto CATONE  
Roma, 25/28 maggio 2021





# Le attività giurisdizionali della Corte dei conti a tutela degli interessi finanziari europei e il rapporto con OLAF ed EPP0. Le attività di indagine

## 25 maggio 2021

### *Apertura dei lavori e relazioni introduttive*

**Pres. Guido CARLINO**

*Presidente della Corte dei conti*

Auguro una buona giornata a tutti i partecipanti e porgo, a nome mio personale e della Corte dei conti, un caloroso benvenuto a questo importante incontro che persegue l'obiettivo di condividere le esperienze maturate nella individuazione delle strategie di prevenzione e di contrasto alle frodi e alle altre irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea.

L'obiettivo di promuovere azioni comuni nella attività di tutela è posto a base della realizzazione del progetto CATONE.

Un acronimo, questo, che non può non rievocare un'idea di buone pratiche a cui deve ispirarsi l'azione della rete di cooperazione che unisce gli Stati membri dell'Unione.

Il mio cordiale saluto va oggi, in particolare, al Sottosegretario per le politiche e gli affari europei, On. Vincenzo Amendola, al Direttore generale dell'Ufficio antifrode europeo, Mr. Ville Itälä e al Comandante generale della Guardia di Finanza, Gen. c.a. Giuseppe Zafarana.

Esprimo il mio compiacimento a tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questo evento, e in particolare all'amico e collega Angelo Canale, che ne ha curato l'organizzazione insieme al presidente Paolo Luigi Rebecchi, che introdurrà il progetto CATONE illustrandone gli aspetti specifici.

Saluto cordialmente e ringrazio, infine, tutti gli autorevoli relatori che interverranno in queste intense giornate di lavoro.

Mi appresto con piacere ad aprire i lavori di questo convegno dedicato alla tutela dell'erario comunitario.

I would like to say good morning to all the participants and, on behalf of the Corte dei conti and myself personally, warmly welcome you to this important meeting during which we will share our experiences regarding the identification of strategies to prevent and combat fraud and other irregularities that damage the financial interests of the European Union.

The objective to promote common protective measures was the idea that inspired the CATONE project.

The acronym obviously conjures up the concept of good practices that must motivate the actions of the current cooperation network between Member States.

Today I would like to extend a friendly welcome, in particular, to the Undersecretary for European Affairs and Policies, Hon. Vincenzo Amendola, the Director General of the European Anti-fraud Office, Mr. Villa Itälä, and the Commander General of the Italian Financial Police, General Giuseppe Zafarana.

I would like to express my appreciation to all those who have helped make this event possible, in particular my friend and colleague Angelo Canale, who jointly organised the meeting with President Paolo Luigi Rebecchi, who will introduce the CATONE Project and illustrate specific details.

I would also like to extend my cordial greetings and thanks to all the distinguished rapporteurs who are taking part in this four-day event.

La Corte dei conti, consapevole dell'importanza della fattiva collaborazione e dello scambio di esperienze con le istituzioni internazionali, ormai da anni ha voluto avviare plurime iniziative in tal senso, riservando particolare attenzione a specifiche funzioni di *audit* e favorendo la cooperazione in seno ai tradizionali settori nei quali si articola l'azione delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC). Non a caso, il "modello" istituzionale della Corte dei conti, che coniuga e contempera al suo interno le funzioni giurisdizionali e quelle di controllo, ha spesso indotto le strutture internazionali a voler coinvolgere il nostro Istituto in diversi accordi bilaterali o scambi informativi.

E, infatti, la Corte è attiva sia in ambito INTO-SAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*), sia in ambito EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*), in materia di lotta alla corruzione e alle irregolarità e frodi, e presiede alcuni Gruppi di lavoro, anche in collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (*OLAF*). L'evento seminariale di oggi offre, alle magistrature contabili di Italia, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna, tutte caratterizzate dalla cointestazione delle funzioni di controllo e giurisdizionali, la possibilità di individuare le necessarie sinergie e di confrontarsi, attraverso lo scambio di esperienze, con i soggetti che tutelano gli interessi finanziari europei, quali Eurojust, OLAF, EPPO, Corte Giustizia UE, Corte Conti UE, nonché con le forze di polizia e gli altri organismi governativi, come il COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi), che operano nell'ordinamento nazionale italiano.

A rafforzare la cooperazione tra tutti gli attori coinvolti e a garanzia di una migliore valutazione comparativa del fenomeno fraudolento in sede europea, come avremo modo di approfondire nel corso di queste giornate, si è da poco unita anche la Procura europea ("*EPPO*" *European Public Prosecutor Office*), che assicura l'armonizzazione delle attività di contrasto, in linea con le osservazioni del Parlamento e del Consiglio europeo.

È recentissima, peraltro, l'adozione del d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9, che ha adeguato la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE 2017/1939 in materia di cooperazione giudiziaria rafforzata.

It is my pleasure to now open the meeting dedicated to the protection of the Union's Treasury.

The Corte dei conti is well aware of the importance of effective, proactive collaboration and exchange of experiences with international institutions. For many years it has launched multiple initiatives on this issue, in particular regarding specific audit functions, and facilitated cooperation in traditional sectors in which Supreme Audit Institutions (SAI) operate. Not surprisingly, the institutional "model" of the Corte dei conti, that combines and reconciles jurisdictional and auditing functions, has often prompted international bodies to involve our Institute in several bilateral agreements or informative exchanges. In fact, as regards the fight against corruption, irregularities and fraud, the Court is active within the *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) and the *European Organisation of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI) and chairs several Work Groups, also in collaboration with the European Anti-Fraud Office (*OLAF*). Today's seminar is an opportunity for the accounting judiciary in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, all jointly responsible for auditing and jurisdictional functions, to identify the necessary synergies and, by exchanging experiences, also interact with the bodies that protect European financial interests (Eurojust, OLAF, EPPO, European Court of Justice, and European Court of Auditors), with police forces, and with other government bodies (such as COLAF, the Italian Anti-Fraud Committee) that operate under national law in Italy.

One more body – the European Public Prosecutor's Office "EPPO" – has very recently been established to reinforce cooperation between all the actors involved and to guarantee improved comparative assessment of the fraud phenomenon in Europe – something we will be able to discuss more in-depth in the next four days. EPPO will ensure standardisation of law enforcement activities, in line with observations by the European Parliament and Council.

Another very recent development is the adoption of legislative decree n. 9 (9 February 2021)

È questo un importante passo avanti nell'attività rivolta a indagare e perseguire i frodatori di provvidenze pubbliche, che ledono gli interessi finanziari comunitari, dinanzi alle giurisdizioni penali nazionali e secondo le relative regole processuali.

Sono certo che la collaborazione delle autorità di contrasto nazionali con la Procura europea permetterà di superare il limite della competenza territoriale per combattere la grande criminalità finanziaria.

La cooperazione transnazionale e multidisciplinare, anche in materia di giustizia e sicurezza, consentirà infatti una più efficace garanzia dell'uso corretto del denaro di tutti i cittadini dell'Unione, anche a vantaggio delle future generazioni, aspetto questo più che mai attuale, in considerazione delle cospicue risorse finanziarie che saranno versate ai Paesi membri con il piano *Next Generation EU*.

Il programma antifrode dell'Unione, anche alla luce del Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (Reg. UE n. 241 del 2021), grazie all'assistenza specializzata alle autorità nazionali nella segnalazione delle frodi o di qualsiasi attività irregolare, potenziata da una forte spinta all'uso di strumenti informatici sempre più avanzati, rafforza l'obiettivo di provvedere alla sicurezza del settore finanziario dell'Unione europea.

A tal fine, l'art. 22 dispone che gli Stati membri, nell'ambito dei propri sistemi di controllo, provvedano, con efficacia ed efficienza, al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto, affidandosi ai loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.

Il fenomeno delle irregolarità e delle frodi desta allarme e, come ho avuto modo di rilevare anche in occasione della recente inaugurazione dell'anno giudiziario, vi è il rischio che molti, per motivi criminosi, possano trarre vantaggio dalla pandemia e dalle ingenti risorse mobilitate per la ripresa economica.

La Corte dei conti italiana, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo, continuerà ad esercitare con fermezza il proprio mandato a salvaguardia delle risorse pubbliche nazionali e comunitarie.

Grazie alla organizzazione che la vede presente sul territorio, la Corte ha la capacità di accer-

updating Italian norms to the provisions of Regulation EU 2017/1939 regarding enhanced cooperation. This is an important step forward in activities to investigate people who defraud public resources, and thus undermine the financial interests of the Union, and prosecute them in national criminal courts according to each country's procedural rules.

I am certain that collaboration between law enforcement authorities and the European Public Prosecutor's Office will allow us to overcome territorial competence to fight major financial crimes.

Transnational, multidisciplinary cooperation, even regarding issues of justice and security, will provide a greater and more effective guarantee that the money of all the citizens of the Union be spent appropriately, to the benefit of future generations. This is all the more relevant today, given the huge financial resources that will be allocated to Member States by the NextGenerationEU plan.

The Union's anti-fraud programme, with its increased use of increasingly advanced computer tools, will reinforce our objective to protect the financial sector of the European Union thanks to implementation of the Regulation establishing the recovery and resilience facility (Reg. EU n. 241 of 2021) and the specialised assistance of national authorities responsible for identifying fraudulent actions or any other irregularity.

In fact, article 22 establishes that Member States, within the framework of their own auditing systems, shall effectively and efficiently recover sums mistakenly allocated or used in an incorrect manner, using their normal national budgetary management systems.

The phenomenon of irregularities and fraud is alarming and, as I pointed out during the recent inauguration of the Judicial year, there is a risk that many criminally-minded individuals will take advantage of the pandemic and the huge resources earmarked to trigger economic recovery.

The Italian Corte dei conti, in the exercise of its judicial and auditing functions, will continue to firmly fulfil its mandate to safeguard the financial resources of Italy and the Union. Thanks to its presence throughout Italy, the Corte dei conti can ascertain fraud and irreg-

tare frodi e irregolarità nelle fasi di erogazione dei finanziamenti, di indebita percezione e di non corretta utilizzazione di contributi, fino alla mancata realizzazione delle attività, finanziate nell'interesse della comunità.

Gli strumenti di cui la Corte italiana dispone sono molteplici.

È fondamentale, in primo luogo, l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti di amministratori pubblici e di soggetti privati beneficiari dei finanziamenti europei.

Tale azione viene promossa avvalendosi delle stesse misure utilizzate a difesa degli interessi finanziari nazionali.

La giurisprudenza (Cass. 20701/2013) ha infatti riconosciuto che la giurisdizione, per le azioni di contrasto alle condotte illecite per i danni incidenti sulle finanze dell'Unione europea, spetta alla Corte dei conti, in applicazione dell'art. 325 del trattato di funzionamento dell'Unione, nella parte in cui dispone che gli stati membri adottino, per combattere le frodi che ledono gli interessi della comunità, le stesse misure che adottano per combattere i loro interessi finanziari.

L'azione delle Procure contabili è poi particolarmente significativa in quanto esse promuovono l'azione di responsabilità amministrativo-contabile direttamente nei confronti dei soggetti privati a cui sia imputabile l'irregolarità o la frode.

Ciò in ossequio all'ormai consolidato principio giurisprudenziale (Cass. 4511/2006) secondo cui la giurisdizione contabile sussiste anche nei confronti di privati percettori di contribuzioni pubbliche per lo sviamento di risorse rispetto ai fini prefissati nei programmi di spesa pubblica, anche comunitari.

Il sistema di tutela della giurisdizione contabile, venutosi così a delineare nell'attività di contrasto alle frodi e di recupero delle risorse indebitamente conseguite o illecitamente utilizzate, può pertanto ritenersi dotato di adeguata efficacia.

Al riguardo, ho tuttavia avuto modo più volte di auspicare che l'ordinamento nazionale non debba recedere dalle tradizionali forme di tutela degli interessi erariali, oggi messe a rischio – seppure con norma a carattere transitorio – dall'art. 21 del d.l. n. 76/2020, conv. dalla legge 120/2020, che impedisce la perseguibilità in

ularities during the phases of disbursement of funds, of improper allocation and incorrect use of contributions, and even of the non-implementation of the activities financed in the interest of the Union.

The Italian Corte dei conti has many arrows to its bow.

Firstly, its crucial administrative responsibility action vis-à-vis public administrators and private individuals and entities that benefit from European funding.

This action is enforced using the same measures used to defend the financial interests of Italy.

Jurisprudence (Cass. 20701/2013) has in fact recognised that, in accordance with art. 325 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the Corte dei conti has jurisdiction over actions to counter illicit conduct and damage to the finances of the European Union. The article states that Member States shall counter fraud affecting the interests of the Union by adopting the same measures they use to counter their own financial interests.

The actions of the prosecution offices responsible for accounting are particularly significant insofar as they perform administrative-accounting checks directly *vis-à-vis* the private entities or individuals charged with the irregularity or fraud.

This reflects the now consolidated jurisprudential principle (Cass. 4511/2006) according to which jurisdiction regarding accounting also applies to private entities or individuals who receive public contributions and then misuse or divert resources compared to the purposes envisaged by the public expenditure programmes, including those of the Union.

The system used to protect accounting justice, as regards actions to counter fraud and the recovery of resources either illicitly used or inappropriately assigned, can be considered to be sufficiently effective.

I have often had the opportunity to express my personal opinion that on this issue the national system should maintain the traditional forms of protection of tax interests, currently jeopardised – albeit by a transitory norm – by art. 21 of decree law n. 76/2020, transposed by law 120/2020, that prevents incrimination of illicit actions performed by means of a

giudizio degli illeciti realizzati mediante una condotta commissiva connotata da colpa grave. Altrettanto significativo deve ritenersi il ruolo svolto dalla Corte dei conti in sede di controllo sulle frodi comunitarie, finalizzato alla prevenzione e al contrasto delle stesse, attraverso indagini che osservano i fenomeni nel loro complesso e che offrono un'analisi dei rischi che consente alle amministrazioni di realizzare comportamenti correttivi e virtuosi.

Nell'azione di contrasto alla cattiva gestione di risorse provenienti dal bilancio europeo, utile strumento si rivela il monitoraggio delle irregolarità, delle frodi comunitarie e dell'efficacia dei relativi controlli, con il quale la Corte ha migliorato il proprio patrimonio conoscitivo, anche grazie all'uso di un proprio sistema operativo per la riclassificazione ed elaborazione dei dati forniti dalle Autorità nazionali e regionali di gestione dei Fondi comunitari.

Particolare rilievo per lo svolgimento delle attività della Corte va ascritto anche alla proficua collaborazione con l'OLAF, che rende maggiormente incisivo, sia nell'esercizio della funzione di controllo che di quella requirente, l'intervento a tutela della sana gestione delle risorse nazionali e comunitarie.

Collaborazione che si avvale di strumenti operativi che si sono rivelati preziosi: da un lato gli accordi di cooperazione per lo scambio di informazioni e di dati, dall'altro il collegamento alla banca dati dell'OLAF. Tali strumenti forniscono elementi conoscitivi utili a svolgere un controllo costante sulle attività di recupero esercitate dalle Amministrazioni e contribuiscono alla prevenzione di fatti gestionali irregolari che, incidendo sul bilancio dell'Unione europea, producono inevitabilmente i loro effetti anche su quello dello Stato membro.

Tutto ciò premesso, va rilevato che la Corte dei conti italiana è posta in posizione istituzionale privilegiata per una osservazione a tutto tondo dei fenomeni delle frodi e delle irregolarità lesive degli interessi dell'Unione e per l'individuazione delle strategie di contrasto idonee a rafforzare l'interesse generale dell'Europa e dei suoi cittadini.

L'attuale piano per la ripresa dell'Europa, occasione strategica per far ripartire le economie nazionali, deve pertanto essere garantito, nel quadro della "tutela del bilancio", contro qual-

commissive behaviour characterised by gross misconduct.

The role of the Corte dei conti regarding the control of community fraud is also important; it aims at preventing and countering these frauds by investigations that study the overall phenomenon and provide a risk analysis, thereby allowing administrations to behave in a corrective and virtuous manner.

The monitoring of irregularities and community fraud, as well as the effectiveness of the ensuing audits, is a useful tool to counter the bad management of resources allocated from the European budget. It has provided the Corte dei conti with additional information and enriched its long-established knowledge thanks to the use of its own operational system for the reclassification and processing of data received from the national and regional Authorities that manage community funds.

The Corte dei conti's successful and productive collaboration with OLAF has also been of great help, making its efforts to protect the sound management of national and community resources increasingly incisive, both as regards auditing and investigation.

Our collaboration uses operational instruments that have proved invaluable: on the one hand, the cooperation agreements for the exchange of information and data, on the other, the link to the OLAF database. These instruments provide cognitive elements that help to not only maintain continuous control over the recovery activities of the Administrations, but also prevent irregular management which, by impacting on the EU budget, inevitably has an effect on that of the Member State.

Given the above, the Italian Corte dei conti occupies a privileged institutional position from where it has a 360° vision of the frauds and irregularities perpetrated against the interests of the Union; its position also allows the Court to identify suitable strategies to counter and reinforce the general interest of Europe and its citizens.

The current European recovery plan is a strategic opportunity to jumpstart national economies; as a result it has been guaranteed, within the "protection of the budget" framework against any illicit or irregular conduct, so as to ensure that the actions of

sivoglia comportamento illecito o irregolare, nell'intento di assicurare efficacia ed effettività all'azione dell'Unione, con un impegno di intensità crescente finalizzato alla cooperazione integrata fra Stati membri e Unione europea.

Il ruolo della Corte dei conti rimane centrale in questa prospettiva e sarà indispensabile confermarne gli strumenti operativi e la capacità di azione, al fine di consentirle di contribuire con sempre maggiore efficacia alla tutela dell'integrità del bilancio europeo.

L'Istituto che presiedo tende quindi sempre più ad assicurare la sua costante vicinanza alle Istituzioni e ai cittadini dell'Unione, nell'azione di tutela della legalità, con la consapevolezza che una gestione trasparente e regolare della spesa pubblica non può che rafforzare la fiducia nelle Istituzioni nazionali e europee.

Concludo, augurando a tutti i partecipanti un proficuo lavoro.

the Union be effective and efficient and that our commitment increases from day to day, so as to ultimately end in closer integrated cooperation between Member States and the European Union.

The Corte dei conti plays a key role in this scenario; it is important to confirm its operational instruments and capacity for action so that it can contribute with increasing success to the protection of the integrity of the European budget. The Institute of which I am President aims to increasingly ensure its unvarying proximity to the Institutions and citizens of the Union and its protection of the rule of law, fully aware that a proper, transparent and legal management of public expenditure can only but reinforce trust in national and European Institutions.

I would like to finish by wishing everyone a fruitful and successful meeting.

## **On. Vincenzo AMENDOLA**

*Sottosegretario per le Politiche e gli Affari europei*

Grazie Presidente Carlino, da Bruxelles, dove mi trovo unitamente alla delegazione italiana al Consiglio europeo guidata dal Presidente Mario DRAGHI, porgo a tutti i partecipanti, al Direttore Generale dell'OLAF, al Comandante Generale Zafarana, al Procuratore Generale della Corte dei conti Canale e al Presidente Coppola un caloroso saluto e un sentito ringraziamento per avermi invitato a presenziare all'apertura dei lavori di un così importante progetto che rappresenta un momento di elevato confronto tra molteplici Autorità nazionali ed europee in una fase così importante per l'UE e per le attività che le Istituzioni di controllo e verifica svolgono quotidianamente.

Le iniziative per la ripresa economica dalla pandemia da COVID-19 costituiscono, infatti, la sfida generazionale nel quadro di un pieno rilancio dell'integrazione europea. Ogni giorno il dibattito su questi punti è molto vivace. A titolo esemplificativo, la scorsa settimana il Commissario Paolo Gentiloni ha annunciato che la Commissione europea intende presentare entro il 2023 un nuovo sistema di regole comuni sulla tassazione delle imprese, con l'obiettivo di "semplificare e rimuovere gli ostacoli" di natura fiscale all'attività imprenditoriale e che, in tal senso, ha adottato una "comunicazione sulla tassazione delle imprese per il XXI secolo", che delinea una strategia sia a breve che a lungo termine. Così come la revisione del Patto di stabilità e crescita. Al centro dei lavori vi sono, però, le opportunità negoziate e concluse lo scorso 21 luglio con riferimento all'accordo sul QFP 2021/2027 e sul Next Generation EU, che rappresentano occasioni uniche in un'ottica di generale miglioramento dei meccanismi di spesa e della capacità di realizzare progetti strategici per il continente europeo e come tali non possono essere sprecate.

In tale contesto, l'attività svolta dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea risulta preziosa e indispensabile. Il Nucleo, guidato dal Generale TATTA che saluto, esercita, infatti,

Thank you President Carlino,

I am speaking from Brussels, where I am part of the Italian delegation to the European Council, headed by President Mario DRAGHI. I would like to send my best wishes and grateful thanks to all the participants – the Director General of the OLAF, Commander General Zafarana, the Prosecutor General of the Corte dei conti, Mr. Canale, and President Coppola – for having asked me to chair the opening session of such an important project involving high level discussions between several national and European Authorities at such a crucial time for the EU and for the activities performed daily by audit and verification institutions.

The initiatives undertaken to revive the economy after the COVID-19 pandemic are in fact the generational challenge we face within the framework of a complete relaunch of European integration. Every day a lively debate revolves around these points. For example, last week Commissioner Paolo Gentiloni announced that the European Commission intends to present, before the end of 2023, a new system of common rules regarding business taxation with a view to "simplifying and removing fiscal obstacles" to entrepreneurial activities. To this end he has issued a "communication on business taxation for the 21st century", outlining a short- and long-term strategy. A communication has also been presented regarding the review of the flexibility under the Stability and Growth Pact. However, the core issue is the opportunities negotiated and approved on 21 July 2021 regarding the agreement on the MFF 2021/2027 and NextGenerationEU; these are unique opportunities within a framework of general improvement of the expenditure mechanisms and the capacity to implement strategic projects for the European continent, as well as how said expenditure should not be wasted.

Given the above, the activities performed by the Italian Financial Police to repress fraud-

ai sensi della legge n. 234 del 2012, a stretto contatto con la Commissione europea, una fondamentale funzione di coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti, in particolare, al settore fiscale e a quello della Politica Agricola Comune dei fondi strutturali.

La cooperazione internazionale, dal cui ambito prende le mosse il progetto CATONE, offre un contributo cruciale allo scambio di informazioni tra gli Stati membri e alla formazione sul recupero effettivo e tempestivo dei fondi dell'Unione europea illecitamente captati. Ciò, da sempre, rappresenta una sfida rilevante sia per le indagini sviluppate in ambito nazionale che per quelle condotte dall'OLAF. Fra gli elementi determinanti sarà fondamentale prevedere quelle attività necessarie per il supporto alla conduzione, all'osservazione costante delle azioni proposte, alla gestione dei flussi finanziari con l'Unione europea, alla rendicontazione degli avanzamenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla Commissione europea nonché, al controllo della regolarità della spesa, alla valutazione dei risultati e degli impatti dell'attività di monitoraggio degli interventi sull'attuazione del PNRR che, come sapete, sarà coordinata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato – che ha sviluppato, a tal fine, un apposito sistema informatico al quale avranno accesso le amministrazioni nazionali coinvolte, nonché la Commissione europea, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO. Inoltre, in ossequio al dettato di cui all'art. 22, par. 2,1 lett. e, del Regolamento n. 241/2021, in considerazione della specificità dello strumento finanziario e in linea con le Raccomandazioni della Commissione europea, il nostro Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha previsto una serie di verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale per l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e che resta integralmente confermato.

Presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, in linea con gli orientamenti della Commissione Europea, è stato istituito un apposito Organismo di audit del PNRR indipendente e responsabile del sistema di controllo interno, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e più specificamente per prevenire, identificare,

ulent conduct against the financial interests of the EU is both invaluable and indispensable. The Corps, headed by General TATTA, to whom I send my greetings, coordinates key activities to counter fraudulent conduct and relative irregularities, in particular in the field of taxation and the Common Agricultural Policy of structural funds. The work of the Financial Police is performed in accordance with Law n. 234/2012 and in close contact with the European Commission.

The international cooperation that inspired the CATONE project crucially inputs into the exchange of information between Member States and into training regarding the effective and timely recovery of illicitly-obtained EU funds. This has always been an important challenge, not only as regards the activities performed by each country, but also the activities jointly performed with OLAF. Key issues will be to envisage activities in support of management and constant observance regarding the proposed actions, management of financial flows with the EU, progress reports to the European Commission regarding the National Recovery and Resilience Plan, auditing of expenditure regularity, assessment of the results and impacts of the monitoring of measures regarding the implementation of the NRRP which, as you all know, will be coordinated by the Ministry of Economy and Finance – State General Accounting Department. To this end, the department has developed a special computer system that can be accessed by the national administrations involved, the European Commission, OLAF, the Court of Auditors and, if necessary, EPPO. In addition, in accordance with art. 22, par. 2.1, let. e, of Regulation n. 241/2021, in consideration of the specific nature of the financial instrument, and in line with the Recommendations of the European Commission, Italy's National Recovery and Resilience Plan envisages a series of additional audits compared to the current, ordinary administrative audit established by national legislation for the use of assigned financial resources, which is confirmed in its entirety.

In line with the European Commission's guidelines, an ad hoc Audit Body for the NRRP has been set up at the Ministry of Economy

segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse.

Ai fini del rafforzamento delle specifiche attività di verifica saranno, a breve, stipulati puntuali protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza e, in tal senso, ringrazio nuovamente in questa sede il Comandante Generale Zafarana.

È di tutta evidenza che è in gioco la credibilità del nostro Paese ma, consequenzialmente, anche quella di questo progetto europeo tramite il quale si intende investire sul futuro e la ripresa di un nuovo processo di integrazione a livello europeo. L'obiettivo del Next Generation EU, come ben sappiamo, è dunque quello di fornire un sostegno finanziario su vastissima scala per una serie di riforme e di investimenti aventi la duplice finalità di attenuare, da un lato, gli effetti della pandemia sul contesto socio-economico e, dall'altro, di rendere le economie dell'Unione europea più sostenibili, resilienti e preparate per le sfide poste dalla transizione verde e digitale.

La sfida è dunque già partita!

Da un lato abbiamo l'esigenza di procedere speditamente nell'utilizzo dei fondi che saranno messi in campo per realizzare gli obiettivi di rilancio e, dall'altro, la doppia transizione verde e digitale che, insieme alla dimensione sociale europea, restano gli obiettivi prioritari e irrinunciabili nel costruire un'Europa più sicura e più prospera. La ripartenza del nostro Paese e dell'Europa dipende, quindi, dall'efficace realizzazione di questi "target" che non possiamo permetterci di mancare.

Dobbiamo necessariamente adeguare le nostre strategie di controllo affinché tutte le risorse europee possano essere correttamente impiegate e che tutte le misure, le riforme e i progetti di investimento nell'ambito del Piano siano attuati nel massimo rispetto dell'ampio compendio di norme applicabili. Il progetto Catone va correttamente e coerentemente in questa direzione!

Il nostro Paese (che sarà il maggiore beneficiario dei fondi del *Next Generation EU*) è dunque chiamato a compiere uno sforzo ulteriore ed importante perché la risposta alle conseguenze economiche della pandemia richiede un utilizzo pienamente efficace degli ingenti mezzi finanziari messi a disposizione dall'UE, ma anche l'adozione di misure antifrode più solide e proporzionate, per prevenire, individuare e sanzionare

and Finance. This Audit Body is independent and responsible for the internal audit system in order to protect the financial interests of the Union and, more specifically, prevent, identify, report, and remedy cases of fraud, corruption or conflict of interest.

In order to boost these specific audit activities, detailed memorandums of understanding will shortly be signed with the Italian Financial Police. For this I would like to again express my thanks to Commander General Zafarana.

Everyone realises that Italy's credibility is at stake, but so is that of this European project in which we intend to invest in the future, as is the revival of a new process of European integration. As we all know, the objective of NextGenerationEU is to provide large-scale financial support to a series of reforms and investments that have a dual objective: on the one hand to mitigate the socio-economic effects of the pandemic and, on the other, to render the economies of the European Union more sustainable, resilient and prepared to face the challenges posed by the green and digital transition.

The challenge is already underway!

On the one hand we need to rapidly use the funds available to achieve our recovery objectives and, on the other, implement the double green and digital transition which, together with the social European level, remain crucial priority objectives in the construction of a safer and more prosperous Europe. The relaunch of Italy and Europe depends on the successful achievement of these "targets" – something we must not fail to achieve.

We must necessarily update our auditing strategies so that all European resources can be correctly employed and all the measures, reforms and investment projects that are part of the Plan be implemented with careful observance of the entire set of applicable norms. The Catone project correctly and coherently moves in this direction!

Italy – the biggest recipient of the NextGenerationEU funds – is clearly called to make a further, important effort, because our response to the economic consequences of the pandemic requires a very efficient use of the huge financial means made available by the

comportamenti illeciti in modo efficace, senza rallentare la realizzazione dei progetti che dovranno necessariamente seguire una rigorosa e serrata tabella di marcia (così come indicato dai Regolamenti e dagli accordi siglati).

Concludo ricordando l'avvio, nelle scorse settimane, anche della Conferenza sul Futuro dell'Europa.

Mentre procediamo nel costruire un'Europa sempre più coesa, con un mercato unico e un'economia sempre più integrati, non dobbiamo dimenticare la necessità di attuare, in parallelo, efficaci meccanismi volti a rafforzare le competenze dell'Unione e la cooperazione tra Stati, per evitare che si possano sviluppare, tra le pieghe della normativa europea, pericolose forme di abuso. La nostra autonomia strategica passa pertanto anche dalla capacità di evitare gli abusi nell'esercizio delle quattro libertà fondamentali e nella spesa dei fondi europei. In questa direzione, la solidarietà e la cooperazione tra Stati membri è la risposta migliore che si possa mettere in campo, anche attraverso la modifica, la programmazione e l'innovazione di efficaci strumenti antifrode da parte delle Istituzioni europee, così come noi oggi proponiamo in questo incontro.

Il nostro impegno, caro Presidente, sarà quello di dare maggiore impulso a tutte le azioni volte a consolidare il coordinamento e la collaborazione tra Procure e il raccordo con le istituzioni europee che agiscono sul versante del rafforzamento della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, al fine di contribuire alla costruzione di un'Europa più responsabile ma anche più solidale, così come richiestoci dal delicato momento che stiamo attraversando.

Ci tenevo molto, oggi, ad essere presente a questo evento, anche se in collegamento da Bruxelles, per il rispetto che nutro verso le funzioni da voi svolte, ma anche e soprattutto, per una proposta di lavoro che rafforzerà i temi al centro dell'odierno dibattito in Consiglio europeo e di quelli che saranno trattati nei prossimi incontri. Ringrazio tutti quanti per l'attenzione e in particolare, tutti coloro che lavorano costantemente per rafforzare il nostro Continente e le sue Istituzioni.

Auguro a tutti voi un buon proseguimento dei lavori.

EU, but it also requires the adoption of more solid and proportionate antifraud measures in order to successfully prevent, identify and punish unlawful behaviour, without slowing down the implementation of the projects which will necessarily have to follow a very strict and stringent roadmap (as indicated by the Regulations and signed agreements).

I shall conclude by recalling the Conference on the Future of Europe launched in the last few weeks.

While we continue to build an increasingly close-knit Europe, with a single market and an increasingly integrated economy, we should remember we need to also implement successful mechanisms to reinforce the competences of the Union and cooperation between States in order to avoid the dangerous forms of abuse developing between the cracks of European legislation. Our strategic independence is also based on our ability to avoid abuse when exercising our four fundamental freedoms and in our expenditure of European funds. Solidarity and cooperation between Member States is the best answer we can provide; it includes modifying, programming and innovating efficient antifraud measures by European institutions, such as the ones proposed here today.

Our commitment, Mr. President, is to boost all measures aimed at consolidating not only coordination and collaboration between Prosecutor's Offices, but also our link with the European institutions involved in strengthening protection of the economic interests of the Union so we can input into the construction of a more responsible and also more inclusive Europe – something that is required of us due to the situation we are facing today.

I truly wanted to be present at this meeting, even if only from Brussels, because I have great respect for the role you play, but also and above all for the proposals aimed at strengthening the topics currently being debated here at the European Council, and those to be discussed in upcoming meetings.

Thank you all for listening to me today, especially all those who relentlessly work to reinforce our Continent and its Institutions.

I wish you all a very fruitful meeting.

**Mr. Ville ITÄLÄ**

*Direttore generale Ufficio anti frode europeo (OLAF)*

Gentili signore e signori, grazie per avermi invitato, insieme ad illustri relatori, ad aprire questo evento, volto a favorire la cooperazione e la collaborazione. Personalmente, sono molto lieto che l'OLAF sostenga questo evento anche finanziariamente, attraverso il nostro programma di lotta contro le frodi Hercule. Vantiamo una lunga storia di stretta collaborazione con i nostri partner italiani e ci rendiamo pienamente conto dell'importanza del lavoro di audit per un organismo investigativo come l'OLAF.

Come sapete, l'architettura antifrode a livello dell'Unione europea ha conosciuto negli ultimi anni notevoli cambiamenti. Il più significativo è stato l'istituzione della Procura europea EPPO, che tra pochi giorni entrerà in funzione. Inoltre, i regolamenti OLAF ed Eurojust sono stati recentemente revisionati e il regolamento Europol è in fase di aggiornamento. La revisione del regolamento dell'OLAF ci è servita come preparazione alla cooperazione con l'EPPO e ha rafforzato il nostro mandato e gli strumenti da utilizzare.

Al di là del regolare lavoro investigativo a tutela degli interessi finanziari dell'UE, vorrei sottolineare due nuove sfide recenti, che sono entrambe prioritarie per l'agenda politica e per le preoccupazioni dei cittadini.

Durante lo scorso anno, l'OLAF si è occupato delle frodi legate al COVID-19, tra cui la segnalazione di possibili offerte illegali di vaccini. Abbiamo anche svolto un ruolo nel contrastare l'importazione di medicinali e dispositivi contraffatti. I miei servizi sono anche coinvolti nello screening dei piani nazionali di ripresa e resilienza, verificando in particolare che i meccanismi di controllo negli Stati membri siano sufficientemente solidi. Ma che si tratti di svolgere compiti tradizionali o nuovi, una cosa è chiara: non possiamo farlo da soli. La complessità di queste sfide comporta il fatto che nessun governo, istituzione, servizio o ufficio può affrontarle da solo. La cooperazione è d'importanza fondamentale, ed è anche il motivo di questo nostro incontro.

Uno dei miei obiettivi come Direttore generale dell'OLAF è stato quello di intensificare la no-

Ladies and Gentlemen, thank you for inviting me to open, together with distinguished speakers, this event, fostering cooperation and collaboration.

Personally, I'm very pleased that OLAF supports this event also financially, through our anti-fraud program Hercule.

We have a long history of close cooperation with our Italian partners and we fully realize the importance of audit work for an investigative body such as OLAF.

As you know, the Anti-Fraud architecture at European Union level has undergone significant changes in the past years.

The most significant change is the establishment of the European Public Prosecutor's Office EPPO, that is launching its operations in a few days.

In addition, the OLAF and Eurojust regulations have recently been revised and the Europol regulation is being updated.

The revised OLAF regulation prepared us for cooperation with EPPO and made our mandate, and the tools to be used, stronger.

Beyond the regular investigative work in protecting the EU financial interests, I would like to outline two new recent challenges, both very high on the political agenda, as well as among citizens concerns.

Over the past year, OLAF has been active on the COVID-19 related frauds, including warning about possible fake offers of vaccines.

We have also played a role in countering the import of fake medical and medicinal products and equipment.

My services are also involved in the screening of the National Recovery and Resilience Plans, especially checking that the control mechanisms in the Member States are robust enough.

But whether it is traditional or new work that we do, one thing is clear: we cannot do it alone. All these complex challenges mean that no Government, Institution, service or office can tackle them on its own.

stra cooperazione con tutti gli organi dell'UE impegnati nella lotta contro le frodi e la corruzione, e sotto questo aspetto l'OLAF considera la Corte dei conti europea uno dei suoi partner principali. Recentemente, l'OLAF e la Corte dei conti europea hanno rafforzato la loro cooperazione organizzando workshop annuali congiunti e condividendo i loro programmi di formazione, il know-how e l'analisi dei rischi.

La Corte dei conti europea comunica all'OLAF qualsiasi sospetto di frode o altre attività illegali riguardanti gli interessi finanziari dell'UE eventualmente emerso dal suo audit, o che le è stato segnalato.

Auspico che la nostra cooperazione rafforzata e la nuova strategia della Corte, che si concentra sulla prevenzione delle frodi e sulla stretta cooperazione con l'ufficio antifrode dell'UE, portino a un aumento del numero di casi segnalati dalla Corte dei conti all'OLAF. Allo stesso modo, contiamo su di voi per la segnalazione di qualsiasi sospetto di frode o altre attività illegali riguardanti gli interessi finanziari dell'UE in cui anche voi potreste imbattervi nel vostro lavoro di auditing.

La lunga e proficua collaborazione tra l'OLAF e la Corte dei conti italiana ha portato ad affrontare alcuni casi importanti per la protezione degli interessi finanziari dell'UE.

Con la sua funzione unica di ufficio investigativo e di procura, con un'attenzione specifica alla protezione delle finanze pubbliche, la Procura Generale presso la Corte dei conti italiana assicura l'efficace recupero dei fondi pubblici in caso di frode o gravi irregolarità riguardanti il bilancio dell'UE. Questo è un elemento chiave per le istituzioni europee coinvolte nella protezione del bilancio.

Questo nuovo progetto di sviluppare una rete con altri Stati membri per condividere le buone prassi della Corte dei conti italiana e migliorare la cooperazione a livello nazionale è un positivo passo avanti.

Infine, per concludere, vi auguro un evento fruttuoso che rafforzerà la nostra cooperazione. Diversi miei colleghi parteciperanno attivamente come relatori e sono lieto che altri colleghi dell'OLAF potranno collegarsi da Bruxelles per seguire le discussioni e conoscere le strade e le opportunità di collaborazione.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.

Cooperation is vital, and it's also the reason why we meet here.

One of my objectives as OLAF Director-General has been to intensify our cooperation with all EU bodies engaged in the fight against fraud and corruption, and in this regard, OLAF sees the European Court of Auditors as one of its major partners.

Recently, OLAF and the European Court of Auditors have enhanced their cooperation by organizing joined annual workshops and sharing their training programs, know-how and risk analysis.

The European Court of Auditors informs OLAF of any suspicion of fraud or other illegal activity affecting the EU's financial interests that emerges in its audit, or that's reported to it.

I hope that our enhanced cooperation and the Court's new strategy with its focus on fraud prevention and close cooperation with EU Anti-Fraud office will lead to a bigger number of cases reported by the Court of Auditors to OLAF. Likewise, we count on you to report any suspicion of fraud or other illegal activities related to EU financial interests that you might come across in your auditing work too.

The long-standing and successful cooperation between OLAF and the Italian Court of Auditors has led to some significant cases for the protection of the EU financial interests.

With its unique function of an investigative and prosecutorial office, with a specific focus on the protection of the public finances, the General Prosecutor's Office of the Italian Court of Auditors ensures the effective recovery of public funds in case of fraud or serious irregularities concerning the EU budget.

This is a key element for the European Institutions involved in the protection of the budget.

This new project to develop a network with other Member States in order to share Italian Court of Auditors' best practices and to enhance the cooperation at national level is a welcome step.

Finally, to conclude, I wish you a fruitful event that will enhance our cooperation. Several of my colleagues will take active part as speakers, and I'm glad that additional OLAF colleagues can connect from Brussels to follow the discussions and learn about the cooperation avenues and possibilities.

Thank you for your attention.

Buongiorno a tutti,  
Consentitemi innanzitutto di rivolgere un particolare saluto al Presidente della Corte dei Conti – dottor Guido Carlino e al procuratore generale – dottor Angelo Canale, che ringrazio sentitamente per il gradito invito a intervenire a un appuntamento così prestigioso e ricco di stimolanti momenti di riflessione.

Saluto inoltre il Signor Sottosegretario per le Politiche e gli Affari europei – Onorevole Vincenzo Amendola e il Direttore generale dell'Ufficio anti frode europeo – mr. Ville Itälä, entrambi collegati in videoconferenza, nonché tutti i Signori Magistrati, gli autorevoli relatori e i qualificatissimi addetti ai lavori, presenti in questa sala o sintonizzati via *streaming*, sia dall'Italia che dall'estero.

I temi in agenda rivestono tutti straordinaria importanza per il Corpo.

La Guardia di Finanza è una forza di Polizia economico-finanziaria, cui è affidata la tutela del bilancio nazionale, degli Enti locali e dell'Unione Europea.

Una missione che si declina tanto sul fronte delle entrate, con la lotta all'evasione e all'elusione fiscale, quanto su quello delle uscite, con il contrasto agli sprechi di risorse pubbliche, alla Corruzione e ai fenomeni di abuso, frode, distrazione e Malversazione di fondi nazionali ed europei.

Alla luce di tali attribuzioni, il Corpo profonde ogni possibile sforzo per assicurare alla Magistratura contabile il necessario supporto, sia nelle sue proiezioni giurisdizionali che di controllo.

E lo fa attraverso un dispositivo d'intervento ampio e qualificato, formato da una rete di 678 presidi territoriali, con i Nuclei di Polizia Economico Finanziaria, presenti in ogni provincia, dotati di articolazioni altamente specialistiche deputate allo svolgimento delle investigazioni più articolate e complesse.

Un dispositivo di cui sono parte integrante anche il Nucleo della Guardia di Finanza presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il

Good morning to you all,  
Please allow me to first of all address the President of the Corte dei conti, Mr. Guido Carlino, and the Prosecutor General, Mr. Angelo Canale. I would like to thank them for the very welcome invitation to speak at such a prestigious and stimulating meeting.

I would also like to extend my greetings to the Undersecretary for European Affairs and Policies, Hon. Vincenzo Amendola, and the Director General of the European Anti-fraud Office, Mr. Ville Itälä, both present here today via a conference call, and all the magistrates, authoritative rapporteurs and extremely qualified experts in Italy or abroad who are either present in person or via streaming.

All the agenda topics are extremely important for the Italian Financial Police.

We are an economic-financial police corps entrusted with protecting not only the national budget, but also that of local authorities and the European Union.

Our mission focuses not only on revenue (combating tax evasion and tax avoidance), but also on expenditure (fighting the squandering of public resources, corruption, abuse, fraud, and misappropriation of national and European funds).

In light of these responsibilities, the Financial Police makes every effort to ensure that the administrative courts dealing with accounts receive the support they need as regards both jurisprudence and auditing.

It provides a broad-ranging, qualified intervention system, i.e. a network of 678 territorial offices with an economic-financial police corps in every province. The corps disposes of the highly specialised equipment and staff required to perform even the most complicated and multifaceted investigations.

The Financial Police corps at the Prime Minister's Office is also part of the system, as is the special public expenditure and EU fraud repression corps.

Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie.

A questo Reparto, in particolare, spetta il compito di sviluppare studi e analisi di rischio finalizzati all'individuazione delle forme più gravi, diffuse e insidiose di depauperamento delle risorse pubbliche, nonché alla selezione dei soggetti meritevoli di controlli più approfonditi.

Una funzione importante, perché sono numerosi i contesti che poi sfociano in *notizie dannose* per la Magistratura Contabile.

Ma lo sforzo del corpo non è solo operativo e organizzativo.

L'attività costante in favore della Corte dei Conti si giova anche di un impegno sul fronte della formazione e dell'aggiornamento, con percorsi di approfondimento volti ad arricchire, consolidare e affinare sempre di più le conoscenze e le competenze del personale nel delicato settore della spesa Pubblica.

Delicato perché le inchieste contabili si caratterizzano spesso per un elevatissimo livello di complessità, dovuto alla necessità di approfondire materie in molti casi regolate da fonti normative eterogenee, sia nazionali che europee, che generano nodi interpretativi non sempre facili da sciogliere.

I rapporti tra la Guardia di Finanza e l'Autorità Giudiziaria Contabile trovano, oggi, un inquadramento giuridico nelle disposizioni del codice di giustizia contabile del 2016, che assegnano all'Istituzione un ruolo di prioritario rilievo nello sviluppo delle deleghe istruttorie.

Insieme, però, si è voluto fare qualcosa di più!

Con un protocollo d'intesa, sottoscritto a maggio dello scorso anno, sono state stabilite forme di collaborazione, di condivisione e di coordinamento ancora più evolute e avanzate, che non si limitano a disciplinare profili operativi o procedurali, ma contemplano anche inediti momenti di confronto a livello strategico e iniziative congiunte nel campo della formazione.

Questo a ulteriore testimonianza dell'intenso legame che unisce le due Istituzioni.

Analogamente, un *memorandum* definisce anche le linee di collaborazione con le sezioni di controllo.

Allo stesso modo, sul fronte internazionale, particolarmente strutturati e proficui sono i rapporti con l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode, di cui la Guardia di Finanza costituisce, in ambito

In particular, the latter is charged with not only performing studies and risk analyses to identify the more serious, diffuse and insidious forms of depletion of public resources, but also selecting entities or parties that deserve to be further investigated in-depth.

This is an important task, because there are many contexts that evolve into *nuntii damni* for the administrative courts dealing with accounts.

But operations and organisation are not the only work performed by the financial police corps.

The activities in favour of the Corte dei conti also include an ongoing, seamless commitment to training and updating. Courses on these issues are intended to increasingly enrich, consolidate and fine-tune the knowledge and skills of our personnel in the delicate sector of public expenditure.

Delicate, because investigations involving accounts are often extremely complex due to the fact that certain aspects are in many cases regulated by heterogeneous European or national regulatory sources, thus generating interpretive difficulties that are difficult to solve.

The relationship between the Financial Police and the Accounting Justice is currently regulated by the provisions of the Code of Accounting Justice (2016) that assigns the institution a key role in the development of investigation warrants.

But together, we wished to do more!

A Memorandum of Understanding was signed in May 2020 establishing increasingly evolved and advanced forms of cooperation, sharing and coordination, not limited to regulating operational or procedural matters, but including novel forms of strategic debate and joint initiatives as regards training.

This is further proof of the close ties between the two institutions. The MOU also establishes how the collaboration between the audit sections is to function.

Likewise, international relations with the European Anti-fraud Office are particularly well-structured and reciprocally beneficial. In Italy the Financial Police is the natural "point of contact" for the implementation of issues regarding competence.

domestico, l'interlocutore "naturale" per l'esecuzione degli approfondimenti di competenza. Anche in questo caso, il legame è cementato da un protocollo d'intesa ed è stato ulteriormente rafforzato dalla recente designazione del Corpo – in sede di attuazione di disposizioni Europee – quale unico referente nazionale di OLAF per lo svolgimento di indagini finanziarie. Alla luce di quanto detto sinora, appare evidente l'interesse della Guardia di Finanza per il ruolo e per le prerogative dell'Ufficio del Procuratore europeo, ulteriore profilo che sarà affrontato nel corso del pomeriggio. Ciò in ragione del fatto che le competenze affidate all'EPPO quale organo giurisdizionale – come noto incardinate sui fenomeni criminali lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea – sono perfettamente simmetriche alle funzioni assegnate al Corpo quale Forza di Polizia a difesa del bilancio dell'Unione. Una complementarità di compiti che prelude necessariamente a una stretta sinergia sul piano operativo. È per queste ragioni che il Corpo si prepara a divenire uno dei principali e più diretti interlocutori del Procuratore Europeo nelle materie di competenza. Una proiezione ancora più significativa alla luce dei prossimi sviluppi legati all'implementazione del *Next Generation EU*, che richiederà a tutti gli attori istituzionali impegnati nel controllo dei processi di spesa un rilevante sforzo per garantire la corretta gestione e finalizzazione delle risorse assegnate. Anche in quest'ambito, il ruolo della Corte dei Conti e l'apporto del corpo saranno fondamentali. Su questo aspetto però mi fermo, dando spazio agli illustri relatori per più ampie e approfondite riflessioni. Non mi resta, dunque, che ringraziare nuovamente la Corte dei Conti e formulare a tutti gli auguri di buon lavoro. Grazie

Here too, relations are based on a MOU that was further enhanced by the recent designation of the Financial Police – during implementation of the European provisions – as the national contact point for OLAF when financial investigations are required. In light of the above, the Financial Police is naturally interested in gathering more information about the role and prerogatives of EPPO, something I understand will be discussed during this afternoon's session. Our interest lies in the fact that the competences entrusted to EPPO as a jurisdictional body – as we all know the competences focus on criminal acts against the financial interests of the European Union – are perfectly symmetrical to the functions assigned to the police corps charged with defending the Union's budget. These complementary tasks necessarily prelude to close-knit operational synergy. This is the reason why the corps is preparing to become one of the principal and most direct points of contacts with the European prosecutor as regards matters for which it is competent. An envisaged task that is all the more important in light of future developments regarding the implementation of NextGenerationEU. All the institutional players involved in expenditure auditing will be asked to make enormous efforts to ensure the correct management and finalisation of the assigned resources. Here too, the role of the Corte dei conti and the input of the financial police will be crucial. I shall stop here, leaving the floor to other distinguished rapporteurs to provide more extensive and in-depth insight on this matter. So all I need to do now is to once again thank the Corte dei conti and wish you all a good meeting. Thank you.

**INTRODUZIONE**  
**AL PROGETTO C.A.T.O.N.E**

Buongiorno,  
grazie Presidente.

Il mio intervento consiste principalmente in ringraziamenti.

Ringrazio preliminarmente l'onorevole Sottosegretario agli Affari europei, il Direttore generale dell'OLAF e il Comandante generale della Guardia di finanza per la loro partecipazione, che conferisce nuova e significativa autorevolezza a questo seminario.

Rivolgo anche un sentito ringraziamento al Procuratore generale per la fiducia accordatami, al competente ufficio dell'OLAF per aver condiviso il progetto, a tutti i relatori che hanno aderito all'iniziativa, ai comandanti e ai componenti del nucleo della Guardia di finanza presso il Comitato nazionale antifrode, che ci hanno accompagnato quali fondamentali *partner* nella ideazione, definizione e realizzazione del Progetto, ai magistrati, alla dirigenza, ai funzionari della Procura generale e ai luogotenenti della Guardia di finanza distaccati, che hanno condiviso e concretizzato le attività organizzative, ai dirigenti e funzionari del Segretariato generale che hanno curato i profili gestionali, amministrativi e di comunicazione, al personale tecnico e agli interpreti che ci assistono nello svolgimento dell'evento e a tutti coloro che hanno inteso partecipare ed assistere ai nostri lavori.

Non posso ora omettere un breve richiamo alla denominazione del progetto individuata in "Accordo di cooperazione e formazione su obiettivi e nuove esperienze", da cui conseguiva, grazie all'intuizione di una nostra dirigente ora in pensione, l'acronimo della intitolazione in inglese "C.A.T.O.N.E.", un nome evocativo e non scelto casualmente in quanto richiama la figura di Marco Porcio CATONE detto "il Vecchio", o "il Censore", generale, console, senatore e anche appun-

**PRESENTATION**  
**OF THE C.A.T.O.N.E. PROJECT**

Good morning,  
Thank you Mr. Chairman.

My presentation chiefly involves expressing my thanks to the participants.

First of all I would like to thank the Honourable Undersecretary for European Affairs, the Director General of OLAF, and the Commander General of the Italian Financial Police for their participation since their presence enhances this seminar with major new authoritativeness.

I would also like to extend my heartfelt thanks to: the Prosecutor General for the trust he has placed in me; the competent OLAF office for having endorsed this project; all the rapporteurs who have subscribed to this initiative; the commanders and members of the Italian Financial Police at the National Antifraud Committee who have been key partners in the project's ideation, definition and implementation; the magistrates, management, and officials of the Prosecutor General's Office and the seconded deputies of the Italian Financial Police who have participated in and organised the activities; the directors and officials of the General Secretariat responsible for management, administration, and communication; the technical staff and interpreters who have helped us during the event; and finally all those who have participated in this meeting.

I would be amiss if I did not talk about the title of our project – "Cooperation Agreement and Training on Objectives and New Experiences" which, thanks to the intuition of one of our pensioners, became the English acronym "C.A.T.O.N.E.", an evocative name not chosen randomly insofar as it recalls Marcus Porcius CATO, known as "the Elder" or "the Censor", general, consul, senator and indeed "censor", who lived

to, “censore”, vissuto a Roma, fra il 234 ed il 149 A.C., il quale, oltre all’attività militare e politica, sempre orientata alla difesa dei valori tradizionali e della moralità pubblica, si caratterizzò per la difesa delle risorse dell’erario della Repubblica, tanto da dare origine, tra l’altro, al c.d. processo contro “gli Scipioni” ovvero quello intentato contro Lucio (detto l’“Asiatico”) e Publio Cornelio Scipione (detto l’Africano), per non avere gli stessi depositato il rendiconto delle spese effettuate per una campagna militare, che Catone aveva fatto loro richiedere dal Senato, non avendovi i medesimi provveduto spontaneamente.

Al termine del processo, a seguito del rifiuto da parte degli Scipioni di consegnare il rendiconto, il fratello Lucio “sembra” sia stato condannato a risarcire l’erario mentre successivamente ad un altro processo per corruzione, sempre svoltosi su impulso di Catone, Publio Cornelio Scipione fu costretto a lasciare la vita pubblica<sup>1</sup>.

La previsione di un controllo “giudiziario” sull’operato dei magistrati alla cessazione della loro carica diede luogo, in Roma antica, attraverso varie vicende, alla successiva istituzione di una corte straordinaria, la corte “de repedundis”, regolata dalla legge Semproniana di Caio Gracco, del 122 A.C.<sup>2</sup>

Davanti a questa corte potevano venire chiamati, una volta cessati dalla carica, i governatori delle province, e successivamente tutti i magistrati romani (edili, tribuni militari, questori, pretori, consoli, censori) accusati di

in Rome between 234 and 149 B.C.E. Apart from his military and political activities, always in defence of traditional values and public morality, Cato was known for his defence of the resources of the Republic’s coffers. So much so that, amongst other things, he triggered the so-called trial against the “Scipio”, in other words against Lucius Scipio (known as “Asiticus”) and Publius Cornelius Scipio (known as “Africanus”), for not having deposited the statement of expenditure for a military campaign, which Cato had asked the Senate to require from them, since they had not spontaneously provided it.

At the end of the trial, and after the two Scipio had refused to provide the statement, Lucius “appears” to have been condemned to reimburse the public purse. After another trial for corruption, again instigated by Cato, Publius Cornelius Scipio was forced to abandon public life.<sup>1</sup>

In ancient Rome, the envisaged “judicial” audit of the work of magistrates at the end of their careers gave rise, after a complicated process, to the establishment of an extraordinary court, the *de repedundis* court, governed by the *Lex Sempronia* promulgated by Caius Gracchus and dated 122 B.C.E.<sup>2</sup> Once the governors of the provinces had completed their term of office, and later on all Roman magistrates (aediles, military tribunes, police chiefs, praetors, consuls, and censors), they could be summoned by the court if accused of bribery or corrup-

---

<sup>1</sup> La vicenda riguardava i postumi della campagna militare intercorsa in Grecia con il re Antioco III e in particolare la somma di 550 talenti pagati, alla fine del conflitto, dal re a Lucio Scipione, che li aveva utilizzati per il pagamento della truppa. Gli Scipioni, pur disponendo del registro delle spese di guerra si rifiutarono di esibirlo al Senato.

<sup>2</sup> I.C. VENTURINI; *Studi sul crimen repetundarum nell’età repubblicana*, Milano, 1979; F. SERRAO, “*Repetundae*”, *N.ss. Dig. It.*, Torino, 1957, vol. XV, pagg. 454 e ss.; B. SANTALUCIA, *Diritto e processo penale nell’antica Roma*, Milano, 1998, pag. 104.

---

<sup>1</sup> The affair involved the after-effects of the military campaign in Greece against King Antiochus III, in particular the sum of 550 talents paid by the King, at the end of the war, to Lucius Scipio who had used the sum to pay the troops. Although the Scipio brothers had the records of expenditure for war expenses, they refused to show it to the Senate.

<sup>2</sup> I.C. VENTURINI; *Studi sul crimen repetundarum nell’età repubblicana*, Milano, 1979; F. SERRAO, “*Repetundae*”, *N.ss. Dig. It.*, Torino, 1957, vol. XV, pp. 454 et foll.; B. SANTALUCIA, *Diritto e processo penale nell’antica Roma*, Milano, 1998, p. 104.

condotte di concussione o corruzione<sup>3</sup>, il cui esempio più famoso è costituito dal processo contro l'ex governatore della Sicilia, Gaio Verre, promosso e sostenuto da Marco Tullio Cicerone nel 70 A.C.

L'esistenza, nella Roma Antica, del processo per "*pecunias repetere*" consistente in un'"azione pubblica", ma con connotazione civilistica, diretta ad ottenere un risarcimento pecuniario nei confronti dei pubblici funzionari per le condotte dannose realizzate nell'esercizio delle proprie funzioni, dinanzi ad un "Giudice speciale", (la "*Quaestio de repetundis*", appunto), potrebbe ben costituire, come ho suggerito in altre occasioni, l'antecedente storico dell'azione di responsabilità erariale rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti oggi in vigore in Italia e che ha connotazioni analoghe nelle giurisdizioni contabili dei Paesi qui partecipanti, tutti accumulati dalla tradizione giuridica romanistica.

Forse appunto questo potrebbe essere il fondamento comune delle nostre giurisdizioni contabili.

Scusandomi per questa divagazione, vengo al Progetto, che è stato motivato dalla ritenuta opportunità, da parte della Procura generale della Corte dei conti italiana, di condividere la sua ormai più che ventennale esperienza di collaborazione con l'OLAF.

La Procura generale ebbe infatti il primo incontro nel 2000, con una visita di uno dei vicedirettori dell'allora neocostituito Ufficio, che aveva sostituito, nel 1999, la precedente struttura provvisoria denominata UCLAF (Unità di coordinamento per le politiche antifrode istituita nel 1988)

Successivamente la Procura generale, anche attraverso il contatto instaurato con alcuni magistrati italiani allora in servizio presso l'Olaf, stipulò un protocollo di collaborazione con il primo direttore generale Herman Brunner nel 2006 ed un secondo Accordo di collaborazione, tuttora in vigore, nel 2013.

tion.<sup>3</sup> The most famous trial was the one against the former governor of Sicily, Gaius Verres, instigated and supported by Marcus Tullius Cicero in 70 B.C.E.

In ancient Rome a *pecunias repetere* trial consisted in a "public action", but with civil overtones; it was undertaken to obtain monetary reimbursement from public officials who, while in office, behaved in a dangerous and prejudicial manner. The trial was held in front of a "Special Judge" (the *Quaestio de repetundis*) and could, as I have suggested on other occasions, have been the historical antecedent of the fiscal responsibility that has become part of the jurisdiction of the Corte dei conti currently in force in Italy, with similarities in the accounting justice in countries here today, all based on the same juridical tradition of ancient Rome.

Perhaps this could be the common basis of our accounting justices.

Please forgive me for this digression and let me now come to the Project inspired, quite rightly, by the opportunity expressed by the Prosecutor General's Office at the Corte dei Conti to share, with other authorities, its 20-year plus collaboration with OLAF.

In fact the Prosecutor General's Office held its first meeting with OLAF in 2000, during a visit of one of its deputy directors of the newly-established Office which in 1999 replaced the previous temporary structure known as UCLAF (Coordination Unit for antifraud policies, established in 1988).

Subsequently the Prosecutor General's Office, thanks to its contact with several Italian magistrates working at OLAF, signed a collaboration protocol (2006) with the first Director General, Herman Brunner, and then a second Collaboration Agreement in 2013 (still in force).

Collaboration with OLAF and the Italian Anti-Fraud Committee inputted into the efforts of the Prosecutor General's Office

---

<sup>3</sup> L.PERELLI, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Milano, 1994.

---

<sup>3</sup> L.PERELLI, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Milano, 1994.

La collaborazione con OLAF e con il Comitato italiano di lotta alla frode, ha contribuito allo svolgimento da parte della Procura generale e della giurisdizione contabile italiana, di un ruolo rilevante nell'attività di tutela delle risorse europee<sup>4</sup>, oggi di ancor maggiore importanza testimoniata dalla emanazione della nuova direttiva PIF del 2017 (la n. 1371) sulla lotta contro la frode, dall'istituzione del nuovo ufficio del Procuratore europeo con il regolamento 1939 sempre del 2017, dal recente regolamento n. 241/2021 sul "Recovery Plan"<sup>5</sup>, nonché dal regolamento n. 2223 del 2020 che ha apportato modifiche al regolamento n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF<sup>6</sup>, fra le quali risultano di interesse anche alcuni riferimenti specifici alle attività di contrasto svolte da "Autorità giudiziarie non penali"<sup>7</sup>, in ordine alle quali è stato richiesto uno specifico contributo che verrà svolto durante il convegno.

Attività e procedure operative che, con questo Progetto, intendiamo confrontare e migliorare, attraverso la loro condivisione con le Procure generali e i rappresentanti delle magistrature penali e degli uffici antifrode dei Paesi intervenuti, potendo inoltre contare sugli autorevolissimi apporti e contributi del Procuratore generale della Corte di cassazione italiana nonché dei membri e magistrati della Corte dei conti europea, della Corte di giustizia, dell'ufficio del Procuratore europeo e dello stesso OLAF.

and Italian accounting justice to develop a significant role in activities to protect European resources,<sup>4</sup> a domain that is now increasingly important after approval of the new PIF Directive in 2017 (n. 1371) regarding the fight against fraud, the establishment of the new European Public Prosecutor's Office (Regulation 1939 of 2017), recent Regulation n. 241/2021 establishing the Recovery and Resilience Facility<sup>5</sup> and also Regulation n. 2223/2020 modifying Regulation 883/2013 regarding investigations by OLAF,<sup>6</sup> including several specific references to the activities performed by "non-criminal Justice Authorities".<sup>7</sup> A specific contribution on this issue will be presented during this meeting.

Under the banner of this Project we intend to compare and improve these operational activities and procedures by sharing them with the Prosecutor General's Offices and representatives of the criminal judiciary and anti-fraud offices of the participating countries. We can also count on the very authoritative input and contributions of the Prosecutor General at the Italian Court of Cassation as well as members and magistrates of the European Court of Auditors, the Court of Justice, EPPU and OLAF:

We will also receive contributions from: the Presidents of the central auditing chambers of the Italian Corte dei conti, who will pro-

---

<sup>4</sup> Cfr. "La Corte di cassazione riconosce la giurisdizione contabile italiana nel caso di frode su fondi diretti dell'Unione europea", in *www.foro.europa.it*, n. 5-settembre-ottobre 2013 e in *Argilnews marzo-aprile 2014*.

<sup>5</sup> Cfr. "Lotta alle frodi e gestione del *Recovery plan*", in *Più Europei*, n. 75, pagg. 13-14, marzo 2021; "*Recovery Plan*, prime norme su gestione e controllo", in *Più Europei*, n. 74, pagg. 13-14, marzo 2021.

<sup>6</sup> cfr. "L'OLAF e i suoi rapporti con il Procuratore europeo", in *Più Europei*, n. 79, pagg. 13-14, maggio 2021 pagg. 13-14.

<sup>7</sup> cfr. "Indagini OLAF e autorità giudiziarie non penali", in *Più Europei*, n. 73, pagg. 12-13, febbraio 2021.

---

<sup>4</sup> Cfr. "La Corte di cassazione riconosce la giurisdizione contabile italiana nel caso di frode su fondi diretti dell'Unione europea", in *www.foro.europa.it*, n. 5, September-October 2013 and in *Argilnews marzo-aprile 2014*.

<sup>5</sup> Cfr. "Lotta alle frodi e gestione del *Recovery plan*", in *Più Europei*, n. 75, pp. 13-14, March 2021; "*Recovery Plan*, prime norme su gestione e controllo", in *Più Europei*, n. 74, pp. 13-14, March 2021.

<sup>6</sup> Cfr. "L'OLAF e i suoi rapporti con il Procuratore europeo", in *Più Europei*, n. 79, pp. 13-14, May 2021 pp. 13-14.

<sup>7</sup> Cfr. "Indagini OLAF e autorità giudiziarie non penali", in *Più Europei*, n. 73, pp. 12-13, February 2021.

Avremo inoltre i contributi dei presidenti delle sezioni centrali di controllo della Corte dei conti italiana che potranno fornire il “quadro di assieme “ dei sistemi di controllo sulle risorse europee e nazionali interessate dal Piano Nazionale di Rinascita e Resilienza (il Recovery Plan italiano), del Ministero della giustizia sulle misure interne di attuazione dei regolamenti europei, dell’Avvocatura dello Stato sulle attività di difesa erariale nei procedimenti in tema di frode al bilancio europeo, dell’ufficio di rappresentanza italiana presso l’Unione europea per i processi di negoziazione degli atti normativi europei, nonché gli apporti delle organizzazioni investigative nazionali maggiormente impegnate nel contrasto alla frode quali la Guardia di finanza e l’Arma dei carabinieri.

Nella terza e quarta giornata avremo infine due mattinate strutturate come tavole rotonde con contenuto tecnico-pratico per lo scambio di esperienze fra procuratori contabili e penali, servizi nazionali antifrode, procuratore europeo ed investigatori dell’Olaf.

Concludo pertanto augurando a Tutti un buon lavoro.

vide an “overview” of the auditing systems of European and national resources that are part of the National Recovery and Resilience Plan (the Italian Recovery Plan); the Ministry of Justice regarding the Italian measures to implement European Regulations; the Italian Legal Bar regarding activities to protect fiscal resources during proceedings concerning fraud involving the European Budget; the Italian representative offices to the European Union involving negotiations regarding European regulatory acts; and, finally, the national investigative organisations more closely involved in fighting fraud, such as the Financial Police and the Carabinieri Corps.

Round tables will be held in the mornings on day three and four; they will provide technical-practical contents explaining how information can be shared between accounting and criminal prosecutors, national anti-fraud services, the European prosecutor, and investigators working for OLAF.

I’d like to end by wishing you all a good and fruitful day’s work.

**IL RUOLO DELLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI NEL CAMPO DELLA LOTTA ALLE FRODI A DANNO DEL BILANCIO UE: IL RAPPORTO TRA LA GIURISDIZIONE CONTABILE, L'OLAF E LA GIURISDIZIONE PENALE IN CASI SPECIFICI**

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. Itälä 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.

**THE ROLE OF THE PROSECUTOR GENERAL'S OFFICE AT THE CORTE DEI CONTI REGARDING THE FIGHT AGAINST FRAUD AFFECTING THE EU BUDGET: THE RELATIONSHIP BETWEEN THE ACCOUNTING JUSTICE, OLAF AND CRIMINAL JURISDICTION.**

Good morning. Today I am pleased to extend my greetings and thanks to all participants on behalf of the Prosecutor General's Office at the Corte dei conti, which I have the honour to represent.

I would also like to thank Guido Carlino, the President of the Corte dei conti, Hon. Amendola, Undersecretary for European Affairs and Policies, Mr. Itälä, Director-General of OLAF, and the Commander General of the Italian Financial Police for their words of appreciation for my Office.

Special thanks are due to my colleague President Rebecchi, the much appreciated CATONE Project Manager, as well as the magistrates and administrative officials of the Prosecutor General's Office who, despite the difficulties of this rather special moment in time, have worked with enthusiasm and energy to organise this important event. My greetings and thanks are also extended to COLAF, the Italian Anti-Fraud Committee (Afcos) at the Prime Minister's Office.

Thank you!

I do not wish to encroach on the time provided for subsequent presentations, so I will try to be concise.

I will however provide certain basic information about my Office, especially for the very welcome guests who are following "online".

In the Italian legal system, ordinary, civil and criminal justice are complemented by administrative and accounting justice.

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. È 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, fina-

In the framework of the special justice in matters of public accounts, envisaged by art. 103 of our Constitution and exercised by the Corte dei conti, the Prosecutor General's Office represents the Public Prosecutor's Office and performs multiple tasks.

In the first place, it acts as the Public Prosecutor following an appeal, either through an appeal against the first instance judgements and the drafting of other written acts – opinions, conclusions, hearing notes, or proposals of precautionary actions to protect revenue tax receivables – or orally during hearings of the central appellate courts.

It also drafts appeals and counter-appeals in the case of subsequent regulations of jurisdiction proposed by the parties in front of the Joint Chambers of the Supreme Court of Cassation.

Unlike criminal investigations, autonomous and independent investigations (even if coordinated) are the task of Regional Prosecution Offices that are legally responsible, in the event of so-called revenue damage, for revenue responsibility measures, also protected by precautionary measures regarding assets (*in primis* seizure orders and revocatory actions).

A measure that is undoubtedly compensatory and linked to concurrent goals of general prevention and countering of “bad administration”: apart from its auditing functions, the Corte dei conti represents an important legal barrier to protect the correct use of public resources, both Italian and European.

The Prosecutor General coordinates the activities of the regional prosecutors, but in some ways also encourages them by indicating, in general terms, important objectives, not only or not so much from the point of view of the compensatory amounts, but as regards the goal of identifying – so as to more effectively protect public resources – new fields of interest for the work of the regional prosecution offices.

This has been its function as regards community and national fraud, in particular in the last ten/fifteen years.

In actual fact, the concept of revenue damage – the premise behind the work of public prosecutors responsible for accounting – aimed

lizzata 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.

at recovering said damage, has required continuous updating due to developments in the administration and dynamics of public expenditure.

It is in fact a non-static and multiform "concept", with a common denominator in the unjust financial damage by a public body due to *contra ius*, and therefore "unjust" conduct. This "dynamic" concept of revenue damage, prosecutable by prosecutor's offices responsible for public accounting has for years been present regarding the illicit disbursement and receipt of public resources financed by European and national funds as part of several assistance programmes.

Since time is of the essence, I shall not illustrate the way in which the concept of revenue damage has evolved, but as regards fraud affecting the EU, accounting jurisprudence has undisputedly acknowledged revenue damage and associated indemnification by the Italian Corte dei conti thanks to the direct application of article 325 of the Treaty on the Functioning of the EU (according to which Member States, in order to fight fraud affecting the financial interests of the Union, have to adopt the same measures they adopt to fight fraud affecting their own financial interests).

I would like to take a minute to illustrate the extensive and now consolidated jurisprudence of the Court of Cassation which, by adhering to the proposals by the public prosecutors responsible for accounting, has acknowledged the application, towards those who receive unjustified financing from national, regional or European funds, of the second "hinge" on which the jurisdiction of the Corte dei Conti is based regarding this issue, and more specifically, the service relationship.

Revenue damage and service relationship are contemporarily present and indispensable constituent elements of revenue responsibility; they are not the only elements, but they are the most important.

I have already spoken about damage.

I have also spoken about the principles of assimilation, cooperation and effective protection of financial interests when I made reference to article 325 of the Treaty on the Functioning of the EU.

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,

Regarding the “service relationship” linked to fraud, the jurisprudence of the Court of Cassation, now almost univocal, rules that a service relationship exists between the receiver of public funding and the public administration each time the receipt of said financing determines participation of a private entity in a programme pursued by the Administration. According to the Court of Cassation (Cass. Sect. U. n. 5019/2010, n. 23897/2015, n. 1774/2013, n. 1515/2015, n. 18991/17, etc.) a service relationship exists between the public administration disbursing a state grant and private entities which, when disposing of the sum granted in a manner that differs from its envisaged purpose or acts to use it illegitimately, effectively thwarts the objective pursued by the Administration, removing said resources from the objectives for which it was pre-assigned.

Furthermore, “the administrator of a private capital company in receipt of public funds, for which a malicious conduct is envisaged regarding the appropriation of said financing, is also responsible for the revenue damage and is subject to the jurisdiction of the Corte dei conti, given that the company benefiting from the disbursement contributes to the implementation of the programme of the public administration, thereby establishing a service relationship, so that the administrative responsibility also includes those who have an organic relationship with the company...” (Cass. Sect. U. n. 295/2013, n. 3310/2014, etc.). The Court of Cassation is therefore disposed to acknowledge the jurisdiction of the judge responsible for accounting not only towards the public bodies that disburse European financing, but also private entities, physical or juridical individuals who are the final beneficiaries of the financing, as well as administrators of the companies in receipt of the financing.

In this context, the jurisdiction of the Corte dei conti for damages directly incurred by the European Commission, and therefore the direct expenditure of the EU (not disbursed through internal payer officials), is of great importance and has been acknowledged by the Court of Cassation (Ord. 10 September 2013, n. 20701) The European Commission was involved in the multiple procedures, stages and phases as an intervening actor together with the Prosecu-

n. 20701), che ha visto coinvolta, presso pluri-  
mi 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 giuri-  
sprudenziali è particolarmente evidente ed è  
soprattutto attuale nel momento in cui forte  
è l'impegno economico anche dell'Unione eu-  
ropea, per superare la grave crisi pandemica  
in corso e i suoi effetti negativi sull'economia  
degli Stati Membri.

Infatti, quanto all'attuazione del Piano nazio-  
nale di ripresa e resilienza di cui al Regolamen-  
to UE n. 241/2021, non è difficile prevedere che  
l'afflusso delle risorse europee attirerà l'atten-  
zione di soggetti privi di scrupoli e che i tentati-  
vi di frode, in Italia come nel resto dell'Europa,  
non mancheranno: dobbiamo tutti essere prou-  
ti ad una reazione, ai diversi livelli che siamo  
in grado di mettere in campo. In proposito, con  
riferimento all'attività della magistratura con-  
tabile italiana, ho già espresso ai procuratori  
regionali un indirizzo di coordinamento: le at-  
tività 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 parti-  
colare della Guardia di Finanza, la materia del  
contrasto alle frodi, comunitarie e nazionali,  
è oramai un dato acquisito e anche statistica-  
mente 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 consoli-  
dati negli anni, a scambi di informazioni, a  
numerosi episodi di cooperazione a livello in-  
vestigativo, ad attività di formazione comune,

tion Office responsible for accounting, in order  
to reiterate not only the existence of account-  
ing justice, but also the need for effective and  
complete restitution of the damage to the com-  
munity budget, which can only be ensured by  
the measures implemented by the Prosecution  
Office in defence of national and community  
taxpayer citizens.

The importance of all the above jurispru-  
dential milestones is more than evident and  
above all topical at a time when the economic  
commitment of the European Union has never  
been greater in order to overcome the current  
major pandemic and its negative effects on the  
economy of Member States.

In fact, as regards the implementation of  
the National Recovery and Resilience Plan  
(Regulation EU n. 241/2021), it is easy to see  
that the inflow of European resources will at-  
tract unscrupulous operators and that there  
will be no lack of attempts to commit fraud,  
in Italy as in the rest of Europe: we must be  
ready to react, at all the levels we can bring  
into play. With reference to the activities of  
the magistracy responsible for accounting  
in Italy, I have already expressed a coordi-  
nated approach to regional prosecutors: our  
absolute priority must focus on preparatory  
investigations to ascertain and counteract  
fraud associated with the implementation of  
the NRRP and management of the resources  
of the Recovery Fund.

\*\*\*

For regional prosecution offices – coordinated  
by the Prosecutor General's Office, in collabo-  
ration with the offices of the criminal public  
prosecutor, the invaluable support of the police  
corps, and especially of the Financial Police –  
counteracting community and national fraud  
is now a statistically significant *fait accompli*.  
With reference to fraud affecting the EU, the  
appreciation of European bodies (European  
Commission and OLAF) vis-à-vis the pro-  
secution offices responsible for accounting/  
auditing has over the years led to consolidated  
relations, exchange of information, numerous  
episodes of cooperation with investigative  
partners, joint training sessions and, ultimate-  
ly, the signing of memorandums of understand-  
ing between the Prosecution Office and OLAF

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)

(the last MOU was renewed in 2013) with a view to gathering and exchanging information, facilitating contacts, creating investigative synergies (especially as regards cross-border fraud) and cooperation which, over the years, has yielded spectacular results.

There were over a thousand tax responsibility trials involving European and national fraud with convictions surpassing a billion euro between 2011 and 2020.

During that same period, the figures from reports of fraud affecting EU funds was 1,096 million euro, of which over 321 million involved the European Regional Development Fund (ERDF), over 513 million involved the agricultural funds EAGGF EAGF EAFRD, over 209 million involved the European Social Fund (ESF), over 20 million involved the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF), and roughly 33 million involved illicit appropriation of indirect or direct funds.

Illicit collection (as inferred by the reports) of European Regional Development Funds (ERDF) involved the southern regions and islands for over 85%. Instead illicit collection of agricultural funds (EAGGF EAGF EAFRD) is more uniform, chiefly in Northern Italy (49.7%), with the remaining percentage divided between Central Italy (18%) and Southern Italy and the islands (32.11%).

Most of the illicit activity relative to the ESF and EMFF was in Southern Italy and the islands (naturally, the percentages reflect the nature and objectives of these funds and the characteristics and activities performed in these territories, but nevertheless it does not indicate a more or less pronounced propensity for fraud).

Examples include:

- Between 2009 and 2018, the investigations regarding the dairy quota system performed by the prosecution offices responsible for accounting in three Italian regions (Friuli Venezia Giulia, Lombardy and Piedmont), in cooperation with OLAF and with the criminal prosecution offices involved, led to convictions totalling almost 300 million euro;
- From 2013 to the present day, investigations regarding set aside funds (agricultural funds to leave ground fallow) by the prosecution offices responsible for accounting

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.

È 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

in five Italian regions (Marche, Umbria, Apulia, Calabria and Sardinia) in collaboration with OLAF and the competent criminal prosecution offices, have so far led to convictions for a total of almost 19 million euro (plus 7 million guaranteed by seizure orders).

The number of reports about community fraud forces me to emphasize the following: the Italian data regarding reported irregularities and suspected and ascertained fraud, including the figures in the OLAF report, was 5.04% in 2019, lower than the European average which that year was 8.46%. More in general, however, Italy is not top of the list of reports of fraud affecting the Union – something that exists in all EU Member States. It remains within the European average.

Nevertheless, Italy is a country where fighting community fraud is performed with great professionalism and determination, at all levels and by all the actors involved: COLAF, as regards the national anti-fraud strategy; the criminal judiciary; state offices and authorities, such as Customs; regional offices; police forces, above all the Italian Financial Police; and, as regards restitution of damages to the EU, our accounting justice that implements well-tested recovery and restitution measures.

\*\*\*

To conclude. In a world where criminal activities are increasingly organised and interested in the international scenario – at times to fine-tune their illicit dealings, at times to hide their profits or escape possible aggression towards their assets – it is absolutely crucial that we use all the cooperation tools available to counteract these illicit dealings. The objective of these dealings is obviously to benefit economically: as a result, the best way to fight them is to stop criminals from enjoying their illicit profit, especially if it damages the collectivity. All this has prompted prosecution offices responsible for accounting to establish even closer and more solid ties with criminal prosecution offices (at the level of the Prosecutor General's Office at the Court of Cassation and territorial prosecution offices), while this Prosecutor General's Office follows the upcoming opening of the European Public Prosecu-

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.

tor's Office (EPPO) with great interest. Given the competences assigned to EPPO the latter will necessarily have to not only coordinate with the prosecution offices responsible for accounting in Member States (where they exist) in order to achieve common goals regarding the protection of the European budget, but also lay the groundwork for coordination between Member States.

For the aforementioned reasons, the CATONE project is undoubtedly an important opportunity: I only hope that it is the first step in a long series of initiatives on this issue.

# Relazioni tematiche

**Pres. Giovanni COPPOLA**

*Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali*

## **IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI NEL CONTROLLO DEI FONDI EUROPEI EROGATI NELL'AMBITO DI PROGRAMMI DI COESIONE E SOSTEGNO AGRICOLO, CON PARTICOLARE "FOCUS" SULLA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI NELL'AMBITO DEI PIANI NEXT GENERATION EU E RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY**

### **Introduzione**

Il controllo della Corte dei conti sul corretto utilizzo dei fondi europei trova il suo radicamento nell'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che prevede, in tale ambito, la cooperazione con la Corte dei conti europea.

La Legge 20/1994 è la prima norma che, all'art. 3, comma 4, ha previsto il controllo successivo sui fondi di provenienza comunitaria.

La Sezione di controllo per gli affari comunitari venne istituita nel 1997 quando con il Regolamento approvato con la Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 1 del 3 giugno 1997 le fu affidato il compito di "riferire al Parlamento ed ai Consigli regionali i risultati dei controlli esercitati sulle amministrazioni e sugli organismi responsabili della gestione dei fondi comunitari, con o senza apporti nazionali, ai fini della valutazione globale delle politiche e degli interventi comunitari".

La definizione recata dal successivo Regolamento del 16 giugno 2000 sulle funzioni di controllo, approvato con la Deliberazione n. 14/DEL/2000, all'art. 10, è decisamente più articolata:

1. La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali è presieduta da un Presidente di Sezione ed è composta dai magistrati assegnati dal Consiglio di presidenza.
2. La Sezione riferisce almeno annualmente al Parlamento:
  - a) sulla gestione dei fondi strutturali comunitari da parte delle Amministrazioni e degli altri organismi con riferimento all'attuazione dei quadri comunitari di sostegno ed al rispetto dei principi definiti dall'Unione europea, con parti-

colare riguardo agli interventi nelle aree depresse;

- b) sull'utilizzo di altri finanziamenti e programmi comunitari;
  - c) sullo stato delle risorse della Comunità di pertinenza nazionale e dei relativi sistemi di verifica;
  - d) sulla consistenza e sulle cause delle frodi ai danni della Comunità e sulle relative misure preventive e repressive.
3. La Sezione svolge, altresì, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 5 comma 2, indagini specifiche sulla gestione dei fondi comunitari e funzioni di collaborazione con la Corte dei conti europea e con le altre istituzioni di controllo europee ed internazionali in attuazione di trattati, accordi ed intese.
  4. Il Presidente della Sezione cura il coordinamento delle attività della Sezione con le attività esercitate in materia di controlli sui fondi comunitari dalle Sezioni regionali di controllo e dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

Il comma 3 con la deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008 è stato ulteriormente declinato fino al 3 ter, con la previsione della segnalazione da parte delle sezioni centrali e regionali di atti di gestione contrastanti con norme o principi della Unione europea che possono formare oggetto, ove il Presidente della Corte accolga la proposta in tal senso, di comunicazione, con relazione illustrativa, alla Corte dei conti europea e ai competenti organi dell'Unione. Altro profilo di rilievo è la previsione di indagini specifiche sulla gestione dei fondi comunitari, anche in collaborazione con altre sezioni.

Le attività della Sezione possono essere rappre-

sentate in un quadro complessivo e coerente nel quale le medesime trovano la loro razionale collocazione e mostrano le necessarie interazioni e sinergie.

Tali attività e la loro dinamica prospettica attengono, da un lato, ai controlli sull'utilizzazione dei fondi europei e, dall'altro, all'area dei controlli internazionali, la cui esperienza come vedremo, mostra la sua utilità anche con riguardo ai fondi europei.

In relazione ai primi, rilevano il referto annuale e le relazioni speciali che costituiscono il *core business* della Sezione e mirano ad evidenziare il *trend* dell'utilizzo dei fondi europei, in un contesto che, nella vigente Programmazione, tende ad una valutazione non più solo quantitativa, ma maggiormente orientata al raggiungimento dei risultati.

In particolare, la Relazione Annuale sui rapporti finanziari dell'Italia con l'Unione Europea contiene un'analisi di natura finanziaria dei flussi di risorse che alimentano il bilancio europeo e delle assegnazioni di risorse che da quest'ultimo affluiscono al nostro Paese.

Si tratta di un'area che riveste sempre maggiore importanza e la Sezione ha continuamente affinato le sue metodologie ed i rapporti generali e speciali in materia, non limitandosi ad asettiche rappresentazioni sui dati quantitativi ma facendo emergere le problematiche che si sono presentate sia in termini di Programmazione finanziaria europea e di costruzione dei Programmi operativi nazionali e regionali, sia nell'esecuzione degli stessi.

Si richiamano, al riguardo, le considerazioni svolte in occasione dell'Audizione, tenutasi il 5 maggio 2020, dinanzi alla 14<sup>a</sup> Commissione affari europei del Senato su "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei".

Considerazioni che hanno riguardato la stessa implementazione della politica di coesione europea indicandone le principali criticità, tra cui rilevano maggiormente:

- mancanza di addizionalità;
- diluizione nel tempo di interventi che avrebbero dovuto vedere la luce ben prima, per cui gli esiti di sviluppo sono rinviati;
- mancata fruizione dei beni e servizi da parte delle collettività territoriali cui gli investimenti erano destinati;

- scarsa attenzione al valore aggiunto europeo;
- sottrazione di fondi (ancorché, in principio, solo temporanea) proprio rispetto a quei territori (del Meridione) dove essi sarebbero stati maggiormente necessari.

Tutte criticità, queste, confermate dall'attuale programmazione (2014-2020).

In tale contesto l'azione della Sezione è ampia e trasversale, comprendendo una costante azione di analisi degli andamenti dei Programmi e dei Progetti che compongono la Politica di coesione dell'UE in Italia.

A tale fondamentale funzione concorre anche l'esercizio, da parte della Sezione, di un ruolo proattivo nei confronti della Corte dei conti europea. Il riferimento normativo è sempre l'art. 287 del Trattato di funzionamento dell'UE, che sancisce la cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con la Corte dei conti europea nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale.

Si ricorda che l'azione della Corte nel citato contesto è in linea con il richiamo del Parlamento europeo a intensificare la collaborazione con le Istituzioni nazionali, nonché con le nuove regole procedurali relative alle visite *sur place* della Corte dei conti europea, recentemente e ulteriormente affinate nel documento dell'ECA "*Practices related to the notification and clearing procedures for ECA audit work in EU Member States Overview document for Member State SAIs*", che hanno affermato l'esigenza di un'azione coordinata fin dalla fase preliminare dello svolgimento degli audit, nonché l'opportunità di un'analisi preventiva degli "executive summaries" e dei "findings and conclusions" da parte delle Istituzioni nazionali, prima che l'Istituzione di controllo europea approvi il rapporto finale.

La Sezione, pertanto, oltre ad assicurare il costante monitoraggio degli audit della Corte dei conti europea, assicura il coordinamento tra le strutture nazionali interessate ed i teams della Corte dei conti europea ad importanti audit, con la presenza *sur place*: a tale proposito, si citano quelli sul controllo alle frontiere, su "il diritto di asilo, l'accoglienza ed il rimpatrio", sulle "strutture-faro" come il corridoio europeo di mobilità (TAV e Galleria del Brennero), sui beni culturali (Pompei, Teatro San Carlo di Na-

poli ed altre), ma anche sui profili di bilancio (Audit sugli effetti della Direttiva sui quadri di bilancio contenuta nel Six Pack, sulle politiche energetiche, sui programmi aerospaziali, per limitarsi ad alcuni esempi).

### **1. Relazione annuale al Parlamento**

La Relazione annuale al Parlamento su “I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzo dei Fondi europei” costituisce il prodotto più importante della Sezione, e costituisce un’analisi completa sia delle entrate che delle spese nei rapporti finanziari con l’UE.

L’articolazione della Relazione tiene ovviamente conto della dinamica dei flussi finanziari di derivazione europea che rifletterà, già con riferimento al 2021, una realtà ormai ampiamente modificata. Pertanto pur mantenendo lo stesso schema, con l’inserzione dell’impatto del NGEU, recherà valori difficilmente comparabili con gli esercizi finanziari precedenti:

1. Rapporti finanziari tra l’Italia e l’Unione Europea;
2. L’impatto del NGEU e sue interconnessioni con i Fondi SIE e la loro riprogrammazione;
3. La politica di coesione socio-economica;
4. La Politica marittima e per la pesca;
5. La politica agricola comune;
6. Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell’Unione europea.
7. Ricognizione e analisi delle attività svolte dalle Sezioni di controllo per le regioni e province autonome in materia di utilizzazione e gestione dei fondi comunitari.

#### **1.1 Indicazioni metodologiche per i controlli sui Fondi Europei**

L’esperienza della Sezione in ordine all’estrema eterogeneità delle analisi effettuate in sede regionale, in particolare in occasione della Parifica ed in qualche caso, con relazioni speciali, sull’uso dei Fondi europei, rende necessario recuperare un approccio “a rete”, con l’indicazione, da parte di questa Sezione, dei profili di maggiore interesse sia nell’ottica europea che in quella nazionale.

Ciò vale per misurare non solo il livello di absorption dei Fondi europei, ma anche ai fini dell’accertamento della reale fruibilità degli interventi sul territorio.

Al livello generale, si pongono questioni come:

- Le problematiche della Programmazione 2014-2020. L’adeguamento alle nuove regole.
- L’applicazione del principio di premialità nel *benchmarking* tra le regioni.
- La semplificazione delle procedure di gestione e di audit nell’ottica del contenimento dei costi.

Una problematica costante è quella delle capacità progettuali degli enti intermedi, sia in ordine all’individuazione dei fabbisogni reali, sia in ordine alla fattibilità degli interventi.

Per quanto riguarda, in generale, le procedure di gestione e di audit, la Sezione ritiene improcrastinabile l’implementazione o, laddove già in atto, l’incremento del controllo sui sistemi informativi sia perché tale tipo di controlli è espressamente previsto dagli standard internazionali di controllo (in particolare dall’ISSAI 1315 e dal correlato ISA 315), sia perché tutti i bilanci sono redatti ormai attraverso l’uso di sistemi informativi; ciò diventa imprescindibile, al fine di verificarne l’affidabilità. A tale fine, la Sezione auspica l’introduzione in tempi rapidi della figura dell’IT auditor, che dovrà costituire un determinante supporto tecnico alle attività di controllo.

#### **1.2 Prospettive di controllo sugli interventi del Next Generation EU**

L’esperienza della Corte consente oggi di svolgere alcune considerazioni in ordine al controllo che viene richiesto alla stessa nel campo della utilizzazione dei fondi derivanti dal Next Generation EU, il cui primo pilastro riguarda le politiche di coesione con l’iniziativa REACT-UE che, quindi, ha un impatto sui Fondi SIE, che vengono riprogrammati con il recupero delle risorse (2014-2021) “non utilizzate”.

Non trascurabile risulta anche il collegamento con l’iniziativa “Sure”, finalizzata, come noto, al sostegno al reddito, e con i progetti in campo per le iniziative gestite dalla DG EU Reform.

Per comprendere le proporzioni e l’impatto che il NGEU avrà sull’economia e sui saldi di finanza pubblica è sufficiente sottolineare che, come peraltro già evidenziato nella recente Relazione annuale sui rapporti finanziari tra Italia e Unione europea, l’arrivo dei fondi previsti invertirà la storica posizione di contributore

netto da sempre detenuta dal nostro Paese nei confronti del bilancio UE.

Questo singolo elemento è in sé sufficiente a segnalare la necessità di un radicale rinnovamento nell'approccio alla spesa a valere su risorse di provenienza europea, che dovrà oggi superare le tradizionali difficoltà riscontrate nel buon utilizzo dei fondi UE (a partire dalla stessa scarsa capacità di impiego integrale degli stessi) per riorientarsi intorno ad una esatta percezione della centralità dei contributi di origine sovranazionale per la ripartenza e la crescita del Paese.

Tale percezione non può prescindere da un corretto inquadramento del regime giuridico che caratterizza i fondi che verranno erogati nell'ambito del NGEU (e, in particolare, della Recovery and Resilience Facility), a sua volta presupposto per intendere la centralità dei controlli che dovranno assicurare l'efficienza della spesa scongiurando non solo lo spreco di risorse pubbliche, ma anche, in radice, un possibile claw-back da parte dell'Unione, che, come è facile intuire, esporrebbe le finanze nazionali a conseguenze di rilevante gravità.

È necessario, a questo fine, chiarire che le risorse previste nel quadro del NGEU partecipano della natura dei "fondi europei" generalmente intesi (secondo la nozione del TFUE), ma con significative innovazioni.

Questo implica che, come accade per i fondi strutturali, i progetti finanziati nell'ambito del NGEU saranno sottoposti a un monitoraggio finalizzato a garantirne la corretta attuazione, e, quindi, il corretto impiego delle risorse attribuite. Gli esiti di tale monitoraggio, se sfavorevoli, potranno portare ad esiti di decurtazione delle erogazioni, a seguito della dichiarazione della relativa spesa come "non-eligible" e, di conseguenza, la de-certificazione delle stesse, il cui esito finale consiste nell'obbligo di recupero al bilancio dell'Unione.

Il cambio di prospettiva sta nel fatto che questo meccanismo di monitoraggio non sarà più ancorato (come avviene per i fondi SIE) alla dimostrazione (e alla rendicontazione) dell'effettuazione della spesa, ma alla dimostrazione del raggiungimento del risultato cui l'erogazione e il progetto tendevano. È a questa peculiarità che si fa riferimento quando si discorre di un regime di condizionalità

"aggravato" per il NGEU e, in particolare, per i fondi della RRF.

Le visite di audit *sur place* offrono un ambiente analogo a quello nel quale si svolgeranno tali controlli, tenendo anche conto delle caratteristiche del controllo che viene realizzato già dalla stessa Commissione Europea nel percorso di attuazione dei progetti.

L'esperienza data dai Fondi SIE mostra come l'intervento della Commissione sia molto incisivo, sia pure

a campione; nel caso del PNRR, i Grandi Progetti che lo compongono verranno invece tutti analizzati.

I soggetti nazionali attuatori dei progetti del PNRR avranno una posizione pressoché corrispondente alle Autorità di gestione dei Fondi SIE, presumibilmente con unica Autorità di Audit.

Il controllo specifico della Corte dei conti, previsto, all'art. 22, dal DL 16 luglio 2020 n. 76, convertito con la Legge 11 settembre n. 120, è il necessario "Controllo esterno", a fronte del controllo interno, prefigurato del Reg. del 12 febbraio 2021 n. 241/2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, all'art. 22, comma 1, anche al fine di recuperare gli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio.

Anche in questo caso emerge un'analogia con la disciplina dei Fondi SIE per un profilo importante e sovente trascurato al quale si fa riferimento più avanti.

Il controllo della Corte dei conti italiana si pone in una posizione comune con le altre Istituzioni Superiori di controllo dell'Unione Europea ed in virtù del citato 287 TFUE, permetterà un'azione coordinata con l'ECA, la quale, come ha già evidenziato in un recente incontro, conta sui controlli delle Istituzioni nazionali.

Pertanto, la funzione prevista dall'art. 287 del TFUE, come evolutasi nel tempo, trova una sua ulteriore esplicazione.

### *1.3 Ambiti tematici e linee direttrici per l'analisi dei nuovi strumenti europei di intervento nell'economia.*

L'esigenza di assoluta attualità nell'esercizio delle funzioni porta la Sezione a sviluppare le analisi che trovano la loro collocazione, sia nella relazione annuale sia nelle relazioni

speciali, tenendo conto delle iniziative conseguenti all'aumentato livello di assistenza finanziaria che l'Unione Europea ha previsto, per fronteggiare le ricadute della pandemia da COVID-19.

L'approccio integrato che la Sezione intende realizzare, nella fase di valutazione, è conseguente alla circostanza che le politiche di coesione e di altri fondi europei del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, nonché dei fondi di bilancio nazionali, concorrono al finanziamento della strategia di riforme e investimenti delineata nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia.

Importanti sono, al riguardo, le recenti considerazioni che la Corte ha reso nella Memoria presentata al Parlamento sul DEF 2021.

Va sottolineato che l'approccio dato dall'Italia alla definizione delle risorse complessive per missioni e componenti del progetto nazionale di spesa, per contrastare le conseguenze pandemiche, prevede l'integrazione, in termini di complementarità e di addizionalità, del PNRR con le risorse derivanti dal React EU, dai Fondi SIE e dalla Programmazione di bilancio 2021-2027.

Nella verifica sull'utilizzo dei fondi UE per il sostegno allo sviluppo del Paese va pertanto tenuto conto dell'apporto fornito dal QFP 2021-2027 e del rapporto di complementarità delle risorse del PNRR.

In considerazione dell'anticipazione delle risorse del FSC nel PNRR, per fronteggiare gli effetti della pandemia, per gli obiettivi di crescita inclusiva e di coesione sociale territoriale previsti nella programmazione per il ciclo 2021-2027, con riferimento alla parte dei fondi europei e nazionali della coesione, si rende necessaria particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- stato di avanzamento delle programmazioni (nell'ambito del coordinamento con le azioni e gli
- interventi previsti nei Piani Operativi Regionali);
- finanziamento di interventi addizionali e complementari;
- capacità di utilizzo delle risorse del Fondo e di realizzazione degli investimenti;
- rispetto del vincolo normativo di destinazione territoriale dell'80% delle risorse del FSC;
- rispetto dei profili temporali di reintegro

delle risorse definiti nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027.

## **2. Le Relazioni speciali**

Tra le attività di controllo che caratterizzano la Sezione, accanto alla Relazione annuale, che resta il prodotto che la caratterizza, vi sono vere e proprie indagini di controllo che sfociano in "Relazioni speciali" approvate dalla Sezione. Si possono citare, al riguardo, le relazioni su "Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile" che verrà utilizzata dalla Direzione Agricoltura dell'UE nella costruzione della nuova PAC, quelle sui "recuperi" sia per il FESR che per il FEASR, queste ultime comunque oggetto di un costante aggiornamento e monitoraggio a cadenza semestrale, inseriti nella Relazione annuale.

Sono, inoltre, in corso di svolgimento l'indagine di controllo su "Le funzioni di audit di primo e secondo livello", e quella relativa al "Ricorso all'assistenza tecnica nella gestione dei progetti a valere sui fondi europei", mentre è già stata approvata quella su "l'accesso alla Riserva nazionale dei titoli da parte dei cd. Nuovi agricoltori" con considerazioni d'ordine sistemico sulle scelte operate sia a livello europeo sia al livello nazionale, che hanno condizionato la reale efficacia degli strumenti adottati. È ormai completata quella sui "Grandi Progetti" che sarà, a breve, deferita all'Adunanza della Sezione.

In tutte le indagini, com'è evidente, si affrontano tematiche di rilievo anche in una situazione che si definirebbe "normale". Peraltro, la rilevanza dell'indagine sui Grandi Progetti, nel contesto ampiamente descritto dell'attuazione del PNRR, assume un valore particolare, dal momento che la dimensione di tali progetti (l'attuale soglia minima per considerarli tali è di 75 milioni di euro ai sensi dell'art. 100 del regolamento 1303/2013 del 17 dicembre 2013) è simile a quelli che tendenzialmente dovranno essere realizzati per il PNRR e le difficoltà emerse dovrebbero costituire elementi di riferimento particolarmente significativi in tale quadro.

Essa, infatti, è mirata ad indagare una quota importante e significativa di risorse europee e nazionali finalizzate a realizzare investimenti

anche infrastrutturali di grande rilievo, tali da incidere sensibilmente sullo sviluppo dei territori coinvolti.

### **3. Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell'Unione Europea**

L'azione di contrasto alle irregolarità e frodi che interessano risorse provenienti dal bilancio dell'Unione Europea negli anni ha seguito una costante traiettoria di rafforzamento. Ciò, d'altronde, come pure rilevato, rispecchia la sempre maggiore diversificazione, pervasività e significatività delle erogazioni di fondi da parte dell'Unione a sostegno della transizione e della crescita dei sistemi economici dei Paesi membri.

Ad oggi, un quadro comune di regole rinnovate, e con esse un compendio armonizzato di strumenti, poteri e competenze a disposizione delle competenti Autorità dei singoli Stati membri, è contenuto, come noto, nella nuova Direttiva PIF (n. 1371/2017), recepita in via definitiva con il Decreto Legislativo n. 75 del 14 luglio 2020.

Anche a livello eurolunitario ci si è dotati di strumenti rafforzati, segnatamente con l'istituzione di una procura europea antifrode (EPPO) introdotta con il Regolamento del Consiglio 2017/1939, che procede di pari passo con la nuova Direttiva "PIF" e ad essa serve di completamento ed integrazione ad un'altezza ordinamentale diversa, secondo uno schema di azione sempre più comune nel quadro europeo delle fonti (Regolamento e Direttiva realizzano un rinnovamento integrato di un determinato settore, armonizzando a un tempo il diritto dei Paesi membri e istituendo nuovi organismi, soggetti, competenze a livello dell'Unione).

Il quadro così rapidamente tratteggiato, è destinato a mutare nel prossimo futuro, nel senso che a quelle dinamiche sistemiche di rafforzamento della lotta antifrode rivelatesi costanti nel tempo, di cui si è parlato, non potrà non essere impressa una notevole accelerazione, un cambio di passo i cui effetti visibili potrebbero essere osservabili nel breve-medio periodo.

Con l'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) e del Next Generation Europe (NGEU), infatti, le dimensioni dello stimolo fiscale da parte dell'Unione Europea sono destinate ad un notevole incremento; questo, secondo quanto anticipato, determinerà (o, per

meglio dire, dovrebbe determinare) un cambio di prospettiva anche nella materia oggetto della presente trattazione, ossia nell'azione integrata di contrasto alle irregolarità ed alle frodi, postulando ritmi più sostenuti di innovazione del diritto obiettivo da un lato, e ulteriori ridefinizioni all'altezza dei soggetti muniti di competenze nel settore, specie a livello sovranazionale (in termini di poteri e strumenti di intervento) dall'altro.

In termini concreti, la necessità di adeguare gli strumenti della lotta contro le frodi e le irregolarità al nuovo quadro di bilancio e alle nuove traiettorie di intervento a sostegno della ripresa economica potranno, ragionevolmente, indurre un ulteriore sforzo di specificazione delle attribuzioni dell'EPPO e una revisione del mandato e dei poteri dell'OLAF, al fine di pervenire a una chiara delimitazione delle rispettive sfere d'azione, e ad un sempre più efficiente coordinamento, fra i due soggetti, che si traducano in un complessivo potenziamento della capacità di azione, non solo in materia penale, ma anche in sede di contrasto ad irregolarità che non attingono le caratteristiche del reato.

Il ruolo della Corte dei conti rimane centrale in questa prospettiva e sarà indispensabile potenziarne gli strumenti, al fine di partecipare con sempre maggiore efficacia alla tutela dell'integrità del bilancio europeo.

Per quel che riguarda l'elaborazione dei dati, quest'anno ci si è giovati di una base informativa più ampia; permane tuttavia l'esigenza di poter disporre di un *set* di contenuti informativi ancor più completo, interconnesso ed affidabile. Alla realizzazione di ciò è teso il progetto PIAF, che dovrà garantire una piena circolarità delle informazioni riguardanti l'azione di contrasto posta in essere dalla Corte dei conti a tutti i livelli.

Assume infatti importanza cruciale la disponibilità, da parte dei soggetti chiamati ad un impegno diretto nel contrasto ai fenomeni di irregolarità e frode, di un *dataset* completo ed efficiente per aumentare l'efficacia dell'azione di contrasto. La maggiore o minore qualità dello strumento conoscitivo ha, quindi, immediati riflessi operativi.

Per quanto concerne l'analisi dei dati disponibili a tutto il 2019, si conferma il *trend* positivo rilevato nell'esercizio finanziario precedente.

Si è registrato, infatti, un ulteriore decremento complessivo delle irregolarità, con un totale di segnalazioni OLAF che passa da 779 a 588 casi. In termini numerici, si evidenzia la netta prevalenza delle segnalazioni sui Fondi agricoli (487), rispetto a quelle relative agli altri Fondi strutturali (101).

Per quel che riguarda l'attività svolta dalle Autorità di gestione, si evidenzia che per le segnalazioni dell'anno di comunicazione 2019 restano complessivamente da recuperare 16.503.670 euro di spesa irregolare sui Fondi strutturali e 35.271.265 euro di spesa irregolare sulla Politica agricola. Mentre, per il primo semestre di comunicazione 2020, gli importi ancora da recuperare risultano rispettivamente di 24.579.386 euro per i Fondi strutturali e 30.789.080 euro per la Politica agricola.

Permangono ancora svariate criticità nell'efficacia delle azioni di recupero, ad esempio si veda quel che accade con riferimento alle erogazioni disposte nell'ambito del Fondo Sociale Europeo, dove solo il 10,3% della spesa irregolare complessiva è stata recuperata, o anche del Fondo pesca, che registra una spesa irregolare da recuperare di circa 15,3 milioni di euro, di cui solo il 6,4% risulta effettivamente recuperato.

Con riguardo al numero delle frodi accertate, sono state segnalate alla Sezione i seguenti dati: per la Politica Agricola Comune n. 3 casi (dati al giugno 2020), per il Fondo Pesca n. 2 casi (dati ad ottobre 2020), per il Fondo Sociale Europeo n. 1 caso (dati ad ottobre 2020), per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale n. 1 caso (ad ottobre 2020). Con riguardo a quest'ultimo dato, occorre evidenziare che si tratta di numeri in certo senso ingannevolmente bassi, che risentono di una rigidità ancora eccessiva di taluni parametri classificatori (nati per agevolare il presidio del dato, più che per favorire un dominio completo del fenomeno), e quindi, in senso ampio, di quella ancora imperfetta circolarità informativa della quale si è ampiamente dato conto in più passaggi del discorso fin qui.

La Sezione costituisce un interessante esempio di collegamento fra l'attività di controllo e l'azione delle Procure presso la Corte dei conti.

In primis, questo coordinamento avviene con la Procura generale, con la quale siamo impegna-

ti nella partecipazione al COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE) e nella costruzione della citata piattaforma PIAF, che coinvolge altri importanti soggetti istituzionali quali il Dipartimento delle politiche europee, l'IGRUE, l'Agenzia per la coesione territoriale e che trova già un nocciolo duro di particolare importanza nel nostro sistema "SIDIF"; questo, fruendo della banca-dati OLAF-IMS, permette di monitorare le irregolarità nonché le cosiddette "frodi potenziali".

Si tratta di un'area di azione che altrimenti, almeno per quel che attiene alle irregolarità, rischierebbe di sfuggire all'attenzione, mentre riveste una fondamentale importanza per le non trascurabili conseguenze sul bilancio nazionale in mancanza dell'azione di recupero, attività che deve essere assicurata dalle Autorità di gestione e che è stata oggetto degli audit precedentemente citati e che, come appare evidente dai dati precedentemente esposti, non dà risultati soddisfacenti.

L'importanza del sistema SIDIF è stato peraltro messa in evidenza nelle recenti "Linee generali per l'indirizzo dell'azione amministrativa 2021" emanate dal Presidente della Corte dei conti, nella consapevolezza che, con l'attuazione dei nuovi programmi europei di risposta alla crisi, le frodi potranno potenzialmente trovare un'espansione, dato il bacino finanziario di dimensioni inconsuete, e che la Corte, con il sistema delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali, si ponga come l'Istituzione che può consentire la copertura a 360 gradi, con la sinergia tra controllo e giurisdizione, della corretta gestione dei Fondi Europei e dell'effettivo valore aggiunto per l'economia del Paese.

Il potenziamento della piattaforma conoscitiva restituirà esiti interessanti anche nel senso di offrire una sempre migliore evidenza della reale ampiezza del fenomeno delle frodi e delle irregolarità, nonché delle proporzioni vaste che lo sforzo di contrasto assume, a livello amministrativo come giurisdizionale, in sede penale e in sede amministrativo-contabile.

### **3.1 Il diritto di rivalsa e le azioni di recupero**

Va, a questo punto, rimarcata l'importanza, nel contesto delle irregolarità, della messa in atto di azioni dirette a recuperare al bilancio dello

Stato le risorse indebitamente percepite dai beneficiari.

Il riferimento è al diritto di rivalsa che si attiva nei confronti dei responsabili “ultimi” in caso di claw-back operato dalla UE nell’ambito dei fondi strutturali; tema, oggetto del disegno di legge DDL n. 2169 (recante “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea” - “Legge europea 2019-2020”), sul quale la Corte, lo scorso 11 maggio, è stata chiamata in audizione dalla XIV Commissione Permanente (Politiche dell’Unione Europea) del Senato della Repubblica ed ha depositato un documento specifico.

Tema che, non è superfluo sottolineare, assumerà attualità e rilevanza ancora maggiore stante il fatto che, come già evidenziato sopra, i contributi erogati all’interno del NGEU, (si è prima accennato alla disposizione dell’art. 22, comma 1 del Reg. 241/2021), per quanto con modalità di verifica dei risultati innovative (e condizionalità più stringenti), operano con un meccanismo paragonabile a quello degli stessi fondi strutturali: pertanto, sono preventivabili, nei casi patologici (mismanagement, misappropriation, mancato raggiungimento degli obiettivi, mancato rispetto dei tempi ecc.) esiti di decertificazione ovvero di decurtazione dei rimborsi attesi, con conseguente gravame per il bilancio dello Stato – e, a sua volta, diritto di rivalsa nei confronti dei responsabili.

Le modifiche proposte nel DDL citato, per i profili che qui interessano, riguardano, all’art. 35, la modifica all’articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, concernente il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell’Unione europea.

Ebbene, proprio nel caso dei fondi strutturali riveste notevole importanza l’attività della Corte dei conti la quale, con le sue relazioni sull’esercizio dell’attività di recupero nei confronti dei beneficiari, evidenzia le carenze che non hanno consentito, in via amministrativa, il ristoro dell’Erario e con le Procure contabili può agire ai fini dell’accertamento della responsabilità amministrativo-contabile dei soggetti cui sia imputabile l’irregolarità o la frode (anche beneficiari privati, in capo ai quali consolida-

ta giurisprudenza riconosce l’esistenza di un rapporto di pubblico servizio, stante la funzionalizzazione dell’erogazione a finalità pubbliche e i vincoli che conformano l’utilizzo dei fondi).

È quindi evidente come le particolari competenze della Corte, sia sul piano del controllo che su quello della giurisdizione e la peculiare azione che essa pone in essere nel campo dell’analisi delle irregolarità e delle frodi nell’utilizzazione dei fondi europei, costituiscano riferimenti di assoluto rilievo al fine primario della realizzazione concreta della tutela degli interessi della collettività.

#### **4. L’attività di controllo internazionale**

##### *4.1 L’utilizzazione degli IPSAS e l’esperienza della Corte quale External auditor presso le Organizzazioni Internazionali delle Nazioni Unite*

Una problematica accennata e che trova indicazione anche nel PNRR, sia pure non in termini particolarmente approfonditi, è quella di un’effettiva realizzazione di una contabilità economico patrimoniale e dell’utilizzo degli standard IPSAS, nati con la finalità di adeguare gli standard privatistici (IAS ed IFRS) tipicamente orientati alle società commerciali, alle organizzazioni pubbliche. Ho potuto partecipare personalmente alla prima fase *costruens* presso l’IFAC, quale codelegato italiano per la Corte dei conti.

Interessanti sono, al riguardo i passaggi contenuti nelle pagine 72 e 73 del documento presentato a Bruxelles.

In primo luogo, è fuorviante parlare, come fossero la stessa cosa di IPSAS ed EPSAS. I primi sono infatti gli Standards internazionali per l’accounting del settore pubblico e si rifanno agli IAS del settore privato, a loro volta collegati agli IFRS (per il reporting), mentre gli EPSAS, certamente anche loro afferenti la contabilità economico-patrimoniale (la cosiddetta “Accrual”) sono stati fortemente richiesti da Eurostat per rendere omogenee le rilevazioni del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni nazionali ai fini del rispetto delle regole di convergenza europea (la cosiddetta Governance europea costituita dal Six Pack e dal Two Pack, cui si aggiunge nella *communis*

*opinio* il Fiscal Compact (che non riguarda tutti gli Stati UE).

In ogni caso, se è indubbio che si debba avere una contabilità economico-patrimoniale, rimane l'esigenza di mantenere una contabilità finanziaria, come è ormai emerso da diverso tempo e di cui si è discusso in convegni internazionali (l'ultimo a Napoli due anni fa, organizzato dall'IPSASB, uno organizzato dal Seminario, quando lo dirigevo nel 2011, ed uno organizzato addirittura nel 1995 per l'IFAC e la FEE).

Il percorso per arrivare all'adozione degli *standard* internazionali ed a maggior ragione, di quelli europei non è comunque semplice e andrà verificata l'effettiva tempistica degli *steps* indicati.

Il riferimento agli *standard* internazionali porta ad un cenno all'attività della Corte ed in particolare, della Sezione, quale External Auditor di Organizzazioni Internazionali, che sono tendenzialmente IPSAS *compliant* e, in ogni caso, utilizzano gli *standard* privatistici IAS e gli IRFS per il reporting.

Ciò in quanto essa rappresenta l'unica esperienza nazionale di controllo esterno, sia nell'uso degli

ISSAI, sia in quello di IPSAS, nonché dei cennati *standard* privatistici.

Si tratta di un'esperienza ormai ultra-decennale (iniziammo con il CERN) ed attualmente in atto, terminato il mandato presso l'ICAO (International Civil Aviation Organization), presso l'ITU, (International Telecommunication Union), la WMO (World Meteorological Organisation), l'ICGEB (International Center for Genetic Engineering and Biotechnology) e l'ICRANet (International Center for Relativistic Astrophysics Network); ad eccezione di ICRANet, Agenzie specializzate dell'Organizzazioni delle Nazioni Unite o comunque operanti nel sistema delle Nazioni Unite.

Va ricordato che questa tipologia di attività, che si rivela particolarmente importante, nell'evoluzione che ci viene richiesta, per le *skill* che deteniamo, nel contesto delle Istituzioni Superiori di controllo è consolidata in tutto il mondo ed ha avuto un fondamentale "endorsement" da parte dell'Assemblea generale dell'ONU con la Risoluzione A/66/209 del 2011, che le ha ritenu-

te come ideali External Auditors delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite.

#### 4.2 La cooperazione tra le ISC (Istituzioni Superiori di Controllo) dell'UE

La consolidata collaborazione con ECA ma anche con le altre ISC, in particolare degli altri Paesi UE, costituisce un fondamentale valore aggiunto che, in contesti così innovativi, si rivela uno strumento indispensabile, se l'obiettivo è quello di poter comparare i diversi approcci e le diverse caratteristiche dei sistemi nazionali che sono oggetto di controllo. Si tratta, dunque, di un contesto particolarmente ampio, legato alle aree di appartenenza delle ISC.

Alcuni esempi di come tale cooperazione si realizza, saranno certamente utili a ben rappresentarne la portata, considerando che il raggio d'azione va ben oltre il perimetro UE, estendendosi, come nel caso dell'area EUROSAI, all'Europa geografica.

A tale ultimo proposito è utile citare la Task Force di EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions) sui Municipalities Audits.

In questo caso, poiché, come Corte dei conti, siamo i detentori della più ampia area di competenze, abbiamo una posizione baricentrica che risulta determinante anche nella realizzazione di analisi comparative prodromiche ad Audit comuni, come quella che ha portato all'adozione dell'Audit Compendium for Municipality owned companies.

Audit che possono assumere diverse forme, a seconda dei tempi corrispondenti o meno di realizzazione come: Joint, Parallel e Coordinated Audits.

Al riguardo, sarà, a breve, condiviso il rapporto, di parte italiana, relativo all'Audit internazionale sulla "Sudden Pollution in Adriatic Sea" in collaborazione con le Istituzioni di controllo di Albania, Montenegro, Bosnia ed Erzegovina, Croazia e Slovenia, che segue l'approvazione dell'Audit nazionale, avvenuto nell'Adunanza del 25 febbraio u.s. della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato.

Il rapporto internazionale avrà delle connotazioni peculiari che attengono al quadro della cooperazione internazionale e potrà costituire

un contributo per le azioni che i Governi stanno sviluppando.

La combinazione tra audit nazionali ed internazionali è, del resto, nella natura delle cose, così come lo è il rapporto tra monitoraggio e controllo.

Il monitoraggio deve avere momenti di confronto, come indica proprio l'esperienza internazionale. L'esempio più evidente è dato dal monitoraggio del Programma di armamento Joint Strike Fighter-F35-Lightning II, che si realizza sia nell'ambito di Conferenze internazionali annuali delle Istituzioni Superiori di controllo dei Paesi che partecipano al Programma sia con

l'Audit nazionale attualmente in corso che riguarda l'operatività delle basi, la maintenance ed il sustainment, che segue l'audit deliberato nel 2017 e con un possibile Joint Audit con altre ISC dei Paesi che condividono il programma.

La panoramica delle attività della Sezione è quindi particolarmente ampia ed indica le interazioni nell'ambiente europeo ed internazionale e le esperienze che si sono maturate, esperienze che nell'attuale contesto dinamico, che prefigura nel PNRR significative evoluzioni sul piano delle regole contabili, in avvicinamento al sistema europeo, costituiscono importanti elementi di riferimento.

**IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DEI PIANI E DEI PROGRAMMI NELL'AMBITO DEL  
"PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA". GLI ARTICOLI 22 DEL D.L. 76/2020 E  
22 DEL REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

1. *Lo scenario*
2. *Il riferimento ai sistemi nazionali*
3. *Centralità della programmazione*
4. *Il controllo concomitante*
5. *Compliance normativa: parametro della legalità e parametri della performance*
6. *Il sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio*
7. *Il circuito istituzionale*
8. *Prospettive*

**1. Lo scenario**

Ringrazio il Procuratore generale Angelo Canale per avermi invitato a svolgere in questa occasione di particolare rilievo una relazione sul controllo sulla gestione dei piani e dei programmi nell'ambito del 'Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza'<sup>8</sup>, in particolare mettendo a fuoco gli articoli 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 (cd. Decreto "semplificazioni") e 22 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio" del 12 febbraio 2021. A prima vista potrebbe apparire non agevole individuare un "ponte di collegamento" tra le due disposizioni: l'una nazionale concernente il controllo sui piani e programmi relativi al sostegno ed allo sviluppo dell'economia nazionale, l'altra, europea, che si riferisce alla Tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in ordine al dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Vanno infatti considerate non solo le differenti angolazioni, dal punto di vista sovranazionale l'una, nazionale l'altra, ma anche gli

approcci diversi nella "cultura" dei controlli sottesa. Ma è proprio grazie a questo virtuoso intreccio di culture che – facendo un passo indietro – è stata introdotto negli anni '90, nell'ordinamento italiano, in forma generalizzata il controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni (art. 3, quarto comma, della l. n. 20/1994), prevedendo altresì, espressamente, il controllo sui fondi di provenienza comunitaria (di cui si è diffusamente prima parlato). E ciò in risposta all'esigenza di affiancare all'accertamento dei profili di legittimità e regolarità delle gestioni la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi prestabiliti.

Nella attuale situazione, profondamente incisa dalla crisi pandemica e dalle connesse gravi ricadute economiche, da contrastare con incisivi programmi di ripresa, è possibile trovare le radici comuni delle disposizioni oggi in esame, individuando punti di contatto e di interlocuzione, da sviluppare anche nella ricaduta operativa. Va infatti segnalata la stessa contestualità temporale<sup>9</sup> e finalistica: in questo senso l'art. 18(4) del citato Regolamento, al punto a), richiede che il Piano per la ripresa e la resilienza rappresenti una risposta completa ed equilibrata alla situazione socioeconomica dello Stato membro e contribuisca pertanto in modo appropriato ai pilastri indicati all'articolo 3, tenendo conto delle sfide specifiche dello Stato membro interessato.

Lo stesso regolamento prevede sinergie tra il dispositivo di ripresa e resilienza ed altri

<sup>8</sup> Cfr. i contributi raccolti nel Quaderno n. 1 /2021 della Rivista della Corte dei conti, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>9</sup> Cfr. l'iniziativa proposta dalla Commissione Europea e successivamente approvata dal Consiglio Europeo il 21 luglio 2020, intitolata *Next Generation EU* (NGEU) in correlazione al Bilancio 2021-2027 dell'Unione Europea.

fonti programmatiche e i diversi programmi finanziati dalle istituzioni europee (anche al fine di evitare duplicazioni). Allo stesso modo deve esserci sinergia tra i programmi nazionali ed altri programmi degli stati membri<sup>10</sup>, partendo *in primis*, dall'integrazione con il programma nazionale di riforma (vista anche la medesima data di scadenza prevista: 30 aprile)<sup>11</sup>.

## **2. Il riferimento ai sistemi nazionali**

In relazione ai controlli degli Stati membri, è l'art. 22 del regolamento, rubricato "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione", a stabilire che *"nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.*

*A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri*

*possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio."*

Nella sequenza di questa relazione vorrei sottolineare due aspetti correlati:

- quello della compliance normativa e
- quello di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, non disgiunto dai normali sistemi nazionali di gestione del bilancio<sup>12</sup>.

## **3. Centralità della programmazione**

Punto di partenza è indubbiamente la programmazione, cui il sistema correlato al dispositivo europeo dedica particolare attenzione, a partire dalle linee guida<sup>13</sup> che si riverberano poi sui processi nazionali di elaborazione di piani di resilienza e di ripresa.

Alla necessaria coerenza tra il dispositivo di ripresa e resilienza e gli altri documenti programmatici si accompagna un rilievo ben maggiore alle scansioni programmatiche ed alla stessa definizione dei progetti, non sempre sinora adeguatamente valorizzati nelle esperienze amministrative.

Si tratta di presupposti funzionali non solo alla corretta gestione dell'amministrazione attiva ma, a ben vedere, anche ad un migliore esercizio dei controlli. Alla migliore definizione dei profili programmatici e pianificatori corrisponde fisiologicamente un adeguato "seguito" sia sotto il profilo della implemen-

---

<sup>10</sup> Il punto n. 32 del considerando del regolamento prevede che "i piani per la ripresa e la resilienza dovrebbero essere coerenti con i programmi nazionali di riforma, i piani nazionali per l'energia e il clima, i piani per un'atransition giusta, il piano di attuazione della Garanzia per i giovani e gli accordi di partenariato e i programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi dell'Unione".

<sup>11</sup> Anche sul piano delle risorse, pur collocandosi in una prospettiva del tutto nuova, si fa riferimento alla complementarità non solo tra fondi di derivazione europea, ma anche a risorse nazionali. Ricordiamo le risorse previste dal d.l. 6 maggio 2021, n. 59, recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti" (in corso di conversione). Significativo quanto previsto dall'art. 1, c. 6 di tale decreto in base a cui "Agli interventi ricompresi nel Piano di cui al comma 1, si applicano, in quanto compatibili, le procedure di semplificazione e accelerazione, le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento stabilite per il Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché di eventuale revoca delle risorse in caso di mancato utilizzo".

<sup>12</sup> In proposito nella legge di bilancio 2021, art. 1, cc. 1037-1050, sono disciplinate l'anticipazione statale per il "Programma Next Generation Eu" e le procedure per il programma stesso.

<sup>13</sup> Si veda anche il documento predisposto dalla European Commission, Brussels, 17.9.2020 "Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans".

tazione e della gestione, che del controllo<sup>14</sup>. Controlli che vanno a dimensionarsi in entrambe le normative come controllo “sull’attuazione” di piani, programmi, progetti.

Anche grazie all’apporto giurisprudenziale europeo<sup>15</sup> possono approfondirsi sul piano teorico le nozioni di piano, programma, progetto, da considerare in una prospettiva di concreta operatività.

Da questo punto di vista, l’impostazione accolta nel PNRR è incentrata su tre assi strategici condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) ed articolata, come noto, in sei missioni a loro volta suddivise in *componenti*, intese come gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma dei Piani stessi.

In questa cornice viene posta l’attenzione sui traguardi e gli obiettivi previsti, rilevanti anche a fini di monitoraggio (cfr. par. 6).

Si tratta di un terreno da approfondire anche sul versante del controllo, tenendo conto, per quanto utile, della esperienza maturata in merito all’attuazione di precedenti programmi di spesa, nei quali lo “spazio” tra previsione e realizzazione delle misure è spesso

ricoperto da impegni intermedi attuativi che coinvolgono vari soggetti istituzionali e, talvolta, diversi livelli di governo e di amministrazione (si pensi alla previsione di decreti ministeriali o interministeriali, accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni, etc..).

#### **4. Il controllo concomitante**

L’articolo 22 del d.l. 76/2020 fa riferimento ai principali piani e programmi relativi al sostegno ed allo sviluppo dell’economia nazionale. Quali sono? La norma si limita a richiedere adeguato rilievo (presumibilmente quantitativo e qualitativo), come si desume dalla qualificazione di “principali” e della riconducibilità ad *“interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale”*.

A tal proposito può considerarsi la legislazione d’urgenza emergenziale emanata in relazione alla pandemia da Covid 19 nel corso del 2020, prodromica per taluni aspetti alle stesse misure riferite alla innovativa programmazione del PNRR<sup>16</sup>, insieme a misure di rilievo, contenute nelle leggi di bilancio.

Non pare esservi dubbio sulla riconducibilità dei progetti finanziati dal PNRR, nelle sue diverse segmentazioni programmatiche, al

---

<sup>14</sup> Nella deliberazione n. 17/2019/G, della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, inerente al “Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico” (2016-2018), richiamata anche nel PNRR, si è rilevato a fronte dell’emergenza idrogeologica del Paese e dei ripetuti tentativi del legislatore di farvi fronte, lo scarso utilizzo delle risorse e la difficoltà di risolvere problemi strutturali del territorio al di fuori di un approccio emergenziale. Il contrasto al dissesto idrogeologico è strettamente legato alla sicurezza del territorio e dei cittadini e necessita di capacità progettuali tecniche e amministrative per la gestione dei progetti.

<sup>15</sup> Non sempre univoca è la stessa nozione, peraltro espressamente affrontata di recente nella sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione), 25 giugno 2020 (C-24/19), ove si afferma che il piano o programma *“definisce il quadro di riferimento per l’autorizzazione dei progetti”*. La definizione di piano o programma rilevata dalla sentenza è relativa ad una specifica direttiva (art. 2, lett. a, direttiva n. 2001/42, riguardante l’installazione e la gestione di impianti eolici); si può dedurre una definizione generale, secondo due condizioni cumulative: è piano o programma l’atto emanato, da un lato, «da un’autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un’autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e, dall’altro, che siano previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative” (anche ordinanze o circolari); nel merito del contenuto esso (piano o programma) “fissa, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, un insieme significativo di criteri e di modalità per l’autorizzazione e l’attuazione di uno o più progetti [idonei ad avere un impatto notevole sull’ambiente]”.

<sup>16</sup> Lo stesso regolamento n. 241/2021, al punto n. 32 dei *“considerando”*, dopo aver auspicato che i piani per la ripresa e la resilienza prevedano un pacchetto coerente di misure volte ad attuare le riforme e i progetti di investimenti pubblici, sottolinea che *“Dovrebbero essere ammissibili le misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020”*.

perimetro più ampio del controllo concomitante, e cioè ai *principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*.

Nell'ottica della semplificazione cui si ispira la legge, il controllo concomitante intende corrispondere a una duplice esigenza: impedire e contrastare “gravi irregolarità gestionali” “ovvero rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi.

In tali ipotesi la Corte dei conti trasmette “immediatamente” all'Amministrazione competente le proprie osservazioni “*ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, d.lgs. n. 165/2001*”. Tali ritardi si confrontano con le *vigenti procedure amministrative e contabili*: non può, peraltro sfuggire che elemento spesso effettivamente emerso nel controllo sulla gestione è proprio quello di rilevare una possibile incongruenza di *procedure amministrative e contabili*, talora “datate” o comunque bisognose, come dimostrano le reiterate misure normative, anche adottate in via d'urgenza, di aggiornamento e “manutenzione”.

Fattore tempo e rilevanza delle irregolarità gestionali<sup>17</sup> sono dunque elementi sottesi al controllo concomitante.

La recente novella richiama espressamente l'art. 11, della legge n. 15/2009, inteso a contrastare *gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo*. Tale disposizione prevede una procedura articolata con una forte accentua-

zione della fase del contraddittorio ed una attribuzione di notevole rilievo discrezionale all'autorità di vertice (statale o territoriale), che, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa.

La nuova disposizione contenuta nell'art. 22, d.l. 76/2020, se interviene espressamente nel solco tracciato dalla norma contenuta nella l. n. 15/2009, e ne ribadisce i contenuti in una ottica che valorizza il momento ravvicinato del controllo rispetto allo svolgersi concreto dell'attività esaminata, presenta novità.

Soprattutto si segnalano le finalità perseguite, di accelerazione e qualificazione della spesa. Sotto questo profilo, mentre nell'impianto del 2009 è esplicitata la possibilità di promuovere il blocco della spesa improduttiva, nella novella del 2020, tale obiettivo (che comunque permane) sembra innestarsi e cedere il passo ad una finalità acceleratoria della “buona spesa”, da realizzare in tempi congrui e su cui calibrare anche la responsabilità della dirigenza.

Tra i soggetti qualificati all'attivazione di tale controllo, l'art. 22, d.l. n. 76/2000 menziona, oltre che le competenti Commissioni parlamentari, anche il Governo. A tal proposito – al di là di ogni altra considerazione sistematica – potrebbe aprirsi una nuova interlocuzione istituzionale che, nelle naturali diversità di ruoli e con la salvaguardia delle garanzie di indipendenza, possa rendere ancor più proficuo l'apporto del controllo esterno<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> In base alla norma le irregolarità gestionali devono essere “gravi” e i ritardi nell'erogazione di contributi devono essere “rilevanti e ingiustificati”.

<sup>18</sup> In tal senso si vedano anche recenti iniziative adottate dalla stessa Corte dei conti, come in occasione della approvazione degli esiti del controllo eseguito, con il coinvolgimento proattivo della Presidenza del Consiglio dei ministri; cfr. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Delib. n. 3/2019/G e n. 2/2020, in *www.corteconti.it*. Gli indirizzi più recenti della programmazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato hanno già evidenziato il rilievo del principio di concomitanza, nel senso di pervenire a pronunce tempestive circa le irregolarità gestionali o deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi, individuando aree di inefficienza della spesa e di inefficacia delle politiche. In tal modo, le amministrazioni interessate sono poste in grado di rimuovere con sollecitudine le criticità presenti e di addivenire ad una più efficace utilizzazione delle risorse stanziare; cfr. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato Delib. n. 4/2019 e n. 4/2020, in *www.corteconti.it*.

Quanto ai soggetti controllati può rilevarsi che, mentre la previsione dell'art. 11, l. n. 15/2009 contempla in due diversi commi le amministrazioni statali e quelle regionali o degli enti locali, l'art. 22, non opera alcun riferimento soggettivo delle amministrazioni sottoposte al controllo concomitante.

Il *focus* del controllo – superando la tradizionale impostazione per livelli di governo e di amministrazione – viene così innovativamente ad incentrarsi non più sui profili soggettivi degli enti titolari delle gestioni, quanto più direttamente sui *principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*. Tale diverso nuovo approccio appare coerente alle dinamiche programmatiche anche sovranazionali, e va a comporsi in una *vision* sistemica: va infatti tenuto conto, nella diversità dei settori interessati, della complessità delle misure che possono coinvolgere una o più amministrazioni centrali, territoriali, enti pubblici, etc. In estrema sintesi, le linee principali dell'evoluzione in esame possono individuarsi nell'esigenza di dare maggiore effettività al controllo sulla gestione, evitando il protrarsi di spesa inutile e verificando che non vi siano ritardi ingiustificati nelle procedure di spesa finalizzata allo sviluppo ed alla ripresa, nel rispetto della legalità e del concreto ottenimento dei risultati programmati.

In questa logica e su di un'ulteriore piano, forse nella giornata odierna maggiormente presente, si tratta di individuare anche nel concreto potenzialità di raccordo all'esito (di blocco e/o di segnalazione dei ritardi nella spesa) dei controlli cosiddetti concomitanti con le primarie funzioni di recupero.

È importante evidenziare quanto emerge dalle motivazioni e dalle prescrizioni del Regolamento 241 sul rapporto tra l'attività di controllo e le azioni dirette all'immediata e puntuale azione repressiva, non solo di ca-

rattere penale, ma diretta anche all'effettivo recupero delle somme di cui si riscontrino profili di frode<sup>19</sup>.

Alla luce delle richiamate discipline europee e nazionali possono dunque aprirsi spazi di ulteriore riflessione nei raccordi tra le diverse funzioni intestate alla Magistratura contabile che concorrono unitariamente ad assicurare la funzione di garanzia nell'ordinamento. Nelle potenzialità da sviluppare sia nell'approfondimento teorico che nella realtà operativa un punto di riferimento possono essere anche le due nozioni che si integrano come tradizionalmente emerse nella cultura giuridica: l'esigenza del buon andamento con quella di una buona amministrazione; l'esigenza di funzionalità degli apparati e di responsabilità dei singoli operatori.

In parallelo ai profili funzionali esposti, l'art. 22, al secondo comma, affida alla stessa Corte dei conti – e più precisamente al Consiglio di presidenza, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa – l'individuazione di uno o più uffici ai quali affidare il controllo concomitante in argomento. Va positivamente considerata tale previsione normativa, che riconosce uno spazio peculiare per l'individuazione di competenze interne, consentendo di valorizzare interazioni e sinergie.

### **5. Compliance normativa: parametro della legalità e parametri della performance**

Il regolamento (UE) 2021/241 richiede una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi siano stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni presentate con la richiesta di pagamento siano complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscano le garanzie necessarie a stabilire che i fondi siano stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei

---

<sup>19</sup> Così il Procuratore generale Angelo Canale, *Il D.l. Semplificazioni e il regime transitorio in tema di responsabilità amministrativa: i chiaroscuri della riforma*, in *Diritto e Conti – Bilancio Comunità Persona*, marzo 2021.

conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria.

È necessario, dunque, che vi sia “conformità” al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

La norma salvaguarda peraltro esplicitamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'articolo 129, par. 1, del regolamento finanziario (n. 1046/2018).

Del resto, risponde ad un principio generale di derivazione europea (espresso dall'art. 129 del regolamento finanziario n. 1046/2018) che le competenti autorità nazionali possano effettuare, se del caso, controlli su qualsiasi soggetto destinatario di risorse europee, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione. È stato altresì autorevolmente ricordato che, ai sensi dell'art. 325 del Trattato UE, i Paesi membri sono tenuti a proteggere gli interessi finanziari dell'Unione con i medesimi strumenti con i quali proteggono i propri interessi finanziari.

Rappresentano, dunque, una comune chiave di lettura la protezione degli interessi finanziari dell'Unione e di quelli nazionali.

Sempre da un punto di vista sistematico è

possibile individuare un punto di contatto nell'articolo 22 del regolamento (UE) 2021/241 nel richiamo alla sana gestione finanziaria. Tale richiamo è presente altresì nel considerando (40), che recita *L'attuazione del dispositivo dovrebbe essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficaci della frode, ivi compresi la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi.*

Si tratta di una nozione geneticamente sviluppata nel diritto e nell'esperienza europea, ma che ha trovato come sappiamo a partire dalla legge 131 del 2003 un riferimento normativo esplicito anche nella legislazione nazionale.

Nella evoluzione dei controlli in relazione al mutare delle stesse priorità emerse nell'ordinamento, il controllo concomitante affonda le sue radici – innovandone sensibilmente – nel più vasto ambito del controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 3, quarto comma, della l. n. 20/1994<sup>20</sup>. Si ricorda che tale forma di controllo – nella quale è centrale la programmazione delle aree da sottoporre ad *audit* – è volta a verificare la legittimità e la regolarità della gestione nonché il funzionamento dei controlli interni alle amministrazioni<sup>21</sup>, oltre che alla corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla leg-

---

<sup>20</sup> Cfr. quanto affermato dal pres. della Corte dei conti Guido Carlino in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 cerimonia di insediamento: *Di recente (art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) il legislatore, con il richiamo al controllo concomitante (art. 11, legge 4 marzo 2009, n. 15), ha ancor più valorizzato il controllo sulla gestione, con particolare riferimento alla verifica dell'attuazione dei principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. Il controllo concomitante sulla gestione viene svolto ..... in tempi quanto più ravvicinati rispetto alle fasi di attuazione e di esecuzione dei progetti, al fine di pervenire a pronunce tempestive circa irregolarità gestionali, deviazioni da obiettivi e tempi di realizzazione degli interventi, consentendo in tal modo alle amministrazioni interessate sia di adottare le opportune misure correttive delle patologie riscontrate, sia di ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della legalità e dell'efficienza, anche in termini di un'efficace utilizzazione delle risorse stanziare.*

<sup>21</sup> In una necessaria accelerazione e revisione delle modalità di effettuazione e “trasmissione” del controllo e della stessa interlocuzione con il Governo e le pubbliche amministrazioni un ulteriore connesso aspetto concerne il sistematico raccordo e rafforzamento del rapporto con i controlli interni a ciascuna amministrazione, dei quali la Corte dei conti accerta il funzionamento.

ge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa. Parametro della legalità e parametri della *performance* convivono dunque nell'ordinamento nazionale, ma a ben vedere, ancor prima in quello europeo, laddove si richiede espressamente che non sia soltanto accertata la effettiva erogazione di una spesa, ma anche il raggiungimento del risultato previsto in termini di traguardi ed obiettivi (art. 29, citato regolamento n. 241/2021).

## **6. Il sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio**

Il regolamento (UE) 2021/241 richiede un sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio, comprendente un unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio, al fine di accedere ai dati pertinenti e di analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata di tale sistema da parte di Stati membri, anche con il sostegno dello strumento di sostegno tecnico<sup>22</sup>. Al sistema informatico di monitoraggio hanno accesso gli utenti delle Istituzioni nazionali coinvolte, nonché la Commissione Europea, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO in adempimento a quanto previsto dall'articolo 22, paragrafo 2, lettera e) del Regolamento (EU) 2021/241.

Il Sistema unitario "ReGiS"<sup>23</sup>, già previsto dall'articolo 1, comma 1043, Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge Bilancio 2021) è finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'articolo 29 del Regolamento (UE) 2021/241 con riferimento alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati", ponendosi quale strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR, sia con riguardo all'insieme delle misure finanziate che al loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico<sup>24</sup>17.

La concreta realizzazione e la disponibilità del sistema informatico, unito ai dati in esso contenuti, può costituire un fondamentale elemento utile anche alla attività di controllo sulla gestione della Corte dei conti, poiché da esso saranno desumibili i "*cronoprogrammi della spesa e gli altri elementi relativi allo stato delle attività*" (c. 1047).

Un ruolo importante è poi riservato al Codice unico di progetto, la cui rilevanza è marcata dallo stesso decreto-legge "Semplificazioni" del 2020<sup>25</sup> e risulta raccordato al sistema Regis sopra delineato. Il codice riguarda gli investimenti in senso ampio: i lavori, gli

---

<sup>22</sup> Al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è attribuito il ruolo di coordinamento centralizzato per l'attuazione del PNRR e di punto di contatto unico della Commissione europea. In particolare, il Ministero dell'economia gestisce il sistema di monitoraggio sull'attuazione del PNRR rilevando i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale. Inoltre, predisporre e presenta alla Commissione europea la richiesta di pagamento ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241.

<sup>23</sup> Il sistema di monitoraggio ha la caratteristica di sistema "unitario" per le politiche di investimento a sostegno della crescita in quanto rileverà anche i dati relativi all'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR, nonché i dati dei programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021/2027 e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale.

<sup>24</sup> Il sistema consente la puntuale verifica di target e milestone, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR. Il Sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione Europea.

<sup>25</sup> Cfr. l'art. 41, d.l. n. 76/2020 rubricato *Semplificazione del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici e riduzione degli oneri informativi a carico delle Amministrazioni pubbliche*. Il CUP è richiamato dal d.l. 6 maggio 2021, n. 59, recante "*Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*" (in corso di conversione) che dispone al c. 7 dell'art. 1: "*Ai fini del monitoraggio degli interventi, entro trenta giorni dalla data di entrata in*

incentivi, e i contributi per gli acquisti di beni e servizi, le sottoscrizioni di capitale, di società e di fondi. Le misure sono dunque intese a dare piena visibilità ai risultati degli investimenti, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 34 del Regolamento (UE) 2021/241, in termini di informazione, comunicazione e pubblicità. Le fonti informative delineate potranno accompagnarsi, a fini del controllo, anche con il sistema degli indicatori del ciclo della *performance* del personale pubblico. Nell'ottica del controllo, i diversi strumenti di misurazione, pur rispondendo a finalità differenti, hanno in comune la generale finalità di trasparenza del sistema e verificabilità e misurabilità dei risultati in un'ottica di maggiore efficacia ed efficienza nella spendita di risorse pubbliche.

### **7. Il circuito istituzionale**

In base all'art. 1, c. 1045, della l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di Bilancio 2021) entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, il Consiglio dei ministri approva e trasmette alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti.

Il Governo evidenzia, in tale relazione, i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e i risultati raggiunti, indicando, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei

progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti.

A questi adempimenti governativi si affianca nel nostro sistema il ruolo di diretta ed indipendente referenza al Parlamento che costituisce da sempre, come scolpito nell'articolo 100 Cost., una funzione essenziale dei controlli intestati alla Corte dei conti. Ci si riferisce in primo luogo al circuito tra Corte dei conti – Governo – Parlamento (coinvolgendo il ruolo del Governo anche quello delle pubbliche amministrazioni e quello del Parlamento gli altri Organi elettivi).

Vorrei in particolare segnalare che nella evoluzione del sistema all'articolazione multilivello delle misure adottate corrisponde un'articolazione significativamente diffusa su base territoriale della stessa Corte dei conti.

### **8. Prospettive**

Indubbiamente la portata innovativa e per certi versi dirompente del dispositivo europeo richiede un cambiamento nella stessa impostazione dei controlli. Il nuovo approccio privilegiato dal PNRR prevede l'introduzione di un sistema definito di standard di processi, strumenti, dati e informazioni, al fine di aumentare il livello di efficacia delle iniziative e, contestualmente, prevenire, rilevare e correggere irregolarità gravi e rafforzare la capacità di recupero delle risorse indebitamente erogate.

Vanno dunque approfondite le modalità di utilizzazione e controllo delle risorse, le interrelazioni metodologiche, l'applicazione di strumenti pianificatori e di verifica e i correlati indicatori (cfr. art 29 regolamento

---

*vigore del presente decreto, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuati per ciascun intervento o programma gli obiettivi iniziali, intermedi e finali determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e coerenti con gli impegni assunti nel PNRR con la Commissione europea sull'incremento della capacità di spesa collegata all'attuazione degli interventi del Piano nazionale per gli investimenti complementari. Per quanto riguarda gli interventi aventi a oggetto opere pubbliche non previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, le informazioni necessarie per l'attuazione del presente articolo relative alle opere sono rilevate dalle stazioni appaltanti attraverso il sistema di monitoraggio di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 e i sistemi collegati. Negli altri casi è utilizzata la piattaforma di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178".*

UE cit.), le stesse *expertise* maturate a livello nazionale e sovranazionale.

In tale prospettiva rilevano in particolare i rapporti con la Corte dei conti europea<sup>26</sup>19 e l'attività degli Organismi oggi chiamati in questa così rilevante occasione di studio e di confronto.

C'è in effetti da sviluppare, pur nel quadro della complessità istituzionale, di cui è stato fatto un cenno in premessa, una linea comune che, se da un lato tiene conto delle specificità ordinamentali dei singoli Paesi (e le stesse garanzie costituzionali), dall'altro, richiede di allinearsi ad un cambiamento che non è soltanto di impostazione giuridica e finanziaria ma prima ancora di "cultura" del controllo.

Si tratta dunque di un richiamo esplicito a principi che, seppur sviluppino profili in parte già embrionalmente presenti nel DNA delle funzioni di controllo, vengono peraltro a colorarsi di elementi sicuramente nuovi ed al passo con i tempi.

In questa linea di continuità e di innovazione che da sempre caratterizza anche il nostro sistema ordinamentale dei controlli, appaiono, in definitiva, coerenti le connotazioni del controllo concomitante sinteticamente riassunte. Anche nelle rinnovate relazioni interistituzionali, ne vanno dunque sottolineati i profili di attualità ed indipendenza, a garanzia del sistema.

---

<sup>26</sup> In base all'art. 287 TFUE (ex art. 248 del Trattato CE) la Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la "sana gestione finanziaria" dell'Unione e degli organismi da essa creati, riferendo "su ogni caso di irregolarità" al Parlamento europeo e al Consiglio. A tali Organi la Corte presenta una dichiarazione in cui attesta la affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni.

## IL RUOLO DELL'AF COS ITALIANO E LO SVILUPPO DELLA STRATEGIA NAZIONALE ANTIFRODE (NAFS) A TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA: RAFFORZAMENTO DELLO SCAMBIO DI INFORMAZIONI, ESPERIENZE E BUONE PRATICHE

Buongiorno a tutti.

A nome del comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'unione europea, vale a dire l'AF COS italiano e mio personale, rivolgo un cordiale saluto a tutte le autorità nazionali ed europee collegate, che con la loro presenza conferiscono maggior lustro all'evento che ci vede oggi riuniti, ai membri COLAF, ai collaterali AF COS ed ai componenti la rete dei comunicatori antifrode (OAF CN).

\*\*\*

Il **Comitato** per la lotta contro le frodi nei confronti dell'U.E. (conosciuto con l'acronimo di "**COLAF**") è l'Organo di Governo preposto, tra l'altro, all'elaborazione ed allo sviluppo della **strategia nazionale** sul tema della lotta all'irregolarità e alle frodi in danno del Bilancio dell'Unione europea.

Istituito nel febbraio del 1992, è stato rinominato ed inserito nella pianta organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee – con apposito provvedimento normativo del 2012 (Legge 24 dicembre 2012, n. 234) ed è attualmente presieduto dal Sottosegretario per gli Affari europei - Vincenzo Amendola.

Al Comitato sono attribuite funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento di tutte le Amministrazioni nazionali e regionali che svolgono attività di contrasto alle frodi e alle irregolarità afferenti, in particolare, i settori dei "Fondi Strutturali" e della "Politica Agricola Comune"; esso rappresenta – pertanto – un utile strumento per approfondire ed analizzare i fenomeni illeciti nonché individuare le strategie più opportune per prevenire, contrastare e reprimere i citati fenomeni di irregolarità/frode. Fanno parte del Comitato i rappresentanti di tutte le Amministrazioni competenti in mate-

ria, sia sotto il profilo della gestione dei Fondi europei sia per quanto concerne quello dei controlli.

In ossequio alle disposizioni di cui al Regolamento n. 883/2013, che ha imposto a tutti gli Stati membri di dotarsi di un «servizio di coordinamento antifrode» al fine di facilitare lo scambio di informazioni con l'Ufficio europeo Lotta Antifrode (OLAF), il Comitato ha assunto anche la qualifica di Servizio Centrale di Coordinamento Antifrode (c.d. Anti-Fraud Coordination Service - **AF COS**).

\*\*\*

Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le Politiche europee) opera il **Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea**, che ho il privilegio di dirigere.

In virtù di precipue norme, l'articolazione:

- > svolge, quale "**Segreteria Tecnica**", funzioni di supporto al Comitato, necessarie per la realizzazione di tutte le iniziative e decisioni assunte nelle riunioni plenarie e dei sottogruppi;
- > segue, nei settori di competenza, i lavori degli "Organismi Antifrode" dell'Unione, in particolare del **Comitato europeo consultivo lotta antifrode (COCOLAF)** presso la Commissione europea, in stretta collaborazione con la Rappresentanza permanente italiana - settore antifrode presso l'UE e del **Gruppo Anti Frode (GAF)** del Consiglio UE, curando l'adozione della posizione nazionale da rappresentare in tali sedi;
- > cura, tramite il **sistema informatico "I.M.S." (Irregularity Management System)**, il flusso di comunicazioni all'OLAF dei casi di **irregolarità/frode a danno del**

**bilancio UE in materia di fondi strutturali** accertate dalle diverse Amministrazioni nazionali.

Quale attività strettamente connessa, il Nucleo monitora anche l'**aggiornamento** e la **chiusura dei casi di irregolarità/frode** immessi nel citato sistema IMS, d'intesa con OLAF e le competenti DD.GG. della Commissione europea.

Inoltre, la dipendente articolazione promuove:

- **attività progettuali**, cofinanziate dalla Commissione europea, finalizzate alla massima valorizzazione e diffusione del know-how italiano nella tutela del bilancio dell'U.E. anche a favore dei Paesi in pre-adesione ovvero ricadenti nella c.d. "area di allargamento" (Politica di Vicinato);
- **attività formative**, che includono anche molteplici partenariati in ambito europeo, orientate allo scambio delle migliori pratiche sulle più attuali tematiche antifrode con tutti gli attori (istituzionali e non) potenzialmente interessati;
- la **comunicazione** a supporto delle Istituzioni europee e nazionali, al fine di garantire una corretta informazione circa le azioni di lotta contro la frode in corso.

Più nel dettaglio:

- predisporre la redazione della "**Relazione sullo stato di attuazione dell'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea**", con la quale vengono riferite alla Commissione europea notizie relative alla situazione degli illeciti in materia di gestione dei fondi comunitari, all'evoluzione normativa settoriale ed all'organizzazione delle strutture preposte ai controlli specifici;
- cura l'elaborazione della "**Relazione annuale al Parlamento italiano**" sulle attività svolte dal Comitato e sulle future linee d'azione.

\*\*\*

L'esperienza maturata nel contrasto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea ha dimostrato come sia fondamentale definire metodiche e strategie comuni tra le diverse Autorità competenti al fine di favorire non soltanto la cooperazione a tutti i livelli ma,

soprattutto, un costante e tempestivo scambio di dati e notizie.

E, in un mondo ormai globalizzato, in cui anche i fenomeni illeciti "viaggiano" in modo trans-nazionale, nessun Paese può dirsi immune dagli attacchi di una criminalità economica che non conosce più frontiere.

Rientrano in tale contesto le **linee d'azione strategiche** in corso di svolgimento e tra queste, in particolare:

- il **progetto C.A.T.O.N.E.** (Cooperation Agreements and Training on Objectives and New Experiences), che costituirà materia di approfondimento nel corso di quattro giorni di studio e confronto, cofinanziato da Commissione europea / OLAF con risorse del Programma "Hercule III", realizzato dalla Procura generale della Corte dei conti italiana, alla cui attuazione ha contribuito il Comitato per il tramite della propria Segreteria Tecnica;

- la "**Piattaforma Integrata Anti-Frode**" (**PIAF - Information Tecnology**).

Si tratta di una innovativa progettualità antifrode, anch'essa cofinanziata dalla Commissione europea e dall'OLAF con risorse del citato Programma "Hercule III", nata dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea).

Nello specifico, il progetto, che vede il coinvolgimento di un partenariato nazionale (Ministero della Giustizia e Corte dei Conti) e di uno estero (Bulgaria, Lettonia, Lituania, Romania e Slovenia), aggregherà dati provenienti da database nazionali ed europei con l'obiettivo di mettere a disposizione di tutte le Amministrazioni nazionali che gestiscono fondi UE uno strumento tecnologico che possa costituire efficace punto di riferimento sia nella fase antecedente la certificazione della spesa (funzione prettamente preventiva) sia in quella afferente i controlli ex-post. In estrema sintesi, l'obiettivo strategico della Piattaforma è quello di consentire che i dati provenienti da fonti diverse ed eterogenee siano raccolti in modo telematico, strutturato e sicuro nonché organizzati in una modalità integrata ed armonizzata tale

da consentire all'utente un immediato inquadramento soggettivo ed una tempestiva percezione del fenomeno in esame e fornire il necessario supporto decisionale alle Autorità preposte per implementare, al massimo, la fase della prevenzione e del contrasto delle irregolarità e delle frodi nei confronti dei fondi UE;

➤ il progetto denominato “**Strumenti e controlli di I livello su programmi cofinanziati con fondi strutturali**” (Standard ESFA), avviato in partenariato con il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili e l'Agenzia per la Coesione.

Il progetto prevede il coinvolgimento dei Dottori Commercialisti iscritti agli Ordini locali e la predisposizione di procedure omogenee su tutto il territorio nazionale per l'esecuzione dei controlli di I livello sui finanziamenti europei al fine di ridurre al minimo errori e/o omissioni le cui contestazioni rallentano, inevitabilmente, i processi di attuazione dei Programmi;

➤ muovendo dalla convinzione che una sempre maggiore qualificata presenza di professionisti del settore in grado di porsi in modo efficace tra le Autorità di gestione ed i possibili beneficiari (soprattutto piccole e medie imprese) dei fondi europei possa sicuramente agevolare i procedimenti di erogazione ed impiego delle risorse UE, sono state avviate forme di sinergica collaborazione con due atenei romani, segnatamente l'Università “**La Sapienza**” nell'ambito del Master di 1° livello in “**Euro-progettazione e Professioni Europee**” e la “**Libera Università Internazionale degli Studi Sociali**” Guido Carli attraverso l'innovativo Corso di Alta formazione “**Finanziamenti europei - Prevenzione antifrode e corretta gestione**”.

\*\*\*

Come noto, in risposta alla crisi generata dalla pandemia da COVID-19, il Consiglio europeo ha concordato di istituire uno strumento da 806,9 miliardi di euro (a prezzi correnti), denominato Next Generation EU (NGEU), in aggiunta al Quadro finanziario pluriennale (QFP) per gli anni 2021-2027 (da 1.210,9 mi-

liardi di euro), che consentirà all'UE di fornire nei prossimi anni finanziamenti senza precedenti a sostegno della ripresa economica e delle priorità a lungo termine dell'Unione nei diversi settori d'intervento.

\*\*\*

Con circa 724 miliardi di euro (386 in prestiti e 338 in sovvenzioni), a prezzi correnti, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Recovery and Resilience Facility-RRF), istituito dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, rappresenta il più importante strumento previsto nell'ambito di Next Generation EU.

L'obiettivo del Recovery è quello di fornire un sostegno finanziario, su vastissima scala, a riforme e investimenti, con la duplice finalità di attenuare gli effetti negativi della pandemia sul contesto sociale ed economico e di rendere le economie dell'UE più sostenibili, resilienti e preparate per le sfide poste dalle transizioni verde e digitale.

Alla luce di quanto precede, il nuovo quadro finanziario pluriennale, rafforzato con i fondi del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), impone di adottare misure antifrode più solide e proporzionate per prevenire, individuare e sanzionare i comportamenti illeciti in modo efficiente ed efficace attraverso un modello organizzativo e procedurale che garantisca la complementarità, la sinergia e la coerenza tra i diversi strumenti disponibili, nonché una stretta cooperazione tra i responsabili dell'attuazione e i vari livelli di Governance.

\*\*\*

Il citato Regolamento (UE) 2021/241 prevede termini stringenti non soltanto per la definizione, presentazione e approvazione formale del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) – documento fondamentale che ciascun Paese ha dovuto presentare entro il 30 aprile u.s. per accedere ai fondi del Recovery – ma anche per la loro concretizzazione entro il 31 agosto 2026.

Al fine di rispondere in modo agile ed efficace a tutte le esigenze connesse alle fasi di attuazione, gestione, monitoraggio e controllo del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza

e delle relative misure e progetti (Parte 3), per il Comitato sarà importante dare concreta esecuzione, d'intesa con tutte le Amministrazioni competenti "ratione materiae", ai nuovi orientamenti della **Strategia Nazionale Antifrode (NAFS)** e adeguare il campo di applicazione della rinnovata e resiliente strategia secondo le principali priorità nazionali ed europee in materia di lotta contro le frodi, la corruzione o altra attività illegale.

L'attuale **Strategia Nazionale Antifrode** ruota intorno ad iniziative prioritarie, quali:

- la **cooperazione** con gli altri attori istituzionali interessati alla materia, ma anche con gli Stati Membri, i Paesi candidati e i Paesi della politica di vicinato;
- il **training**, con riferimento a tutte quelle attività formative e informative a sostegno delle amministrazioni nazionali ed europee per la condivisione delle migliori pratiche antifrode;
- l'**investigazione**. A tal riguardo, ritengo opportuno evidenziare che, nel dare attuazione al disposto del Regolamento 2223/2020 di modifica al regolamento 883/2013 per la parte relativa alla cooperazione con la Procura europea (EPPO) ed alle competenze e modalità esecutive delle indagini amministrative svolte dall'OLAF - è stata individuata, a livello nazionale, quale **esclusiva Autorità di supporto e unico interlocutore** dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, in materia di investigazioni di tipo finanziario, il Corpo della **Guardia di Finanza**, i cui compiti istituzionali, tradizionalmente focalizzati sulle funzioni fiscali e di controllo delle frontiere, sono stati progressivamente estesi al contrasto di tutti i fenomeni illegali dannosi per gli interessi economici e finanziari dello Stato e dell'Unione Europea.

Nel contesto di queste responsabilità istituzionali generali, la protezione dell'integrità del bilancio dell'Unione europea, sotto forma di lotta sia alla frode che colpisce il sistema delle risorse proprie sia ai fenomeni di indebita percezione dei flussi finanziari messi a disposizione degli operatori economici, costituisce obiettivo fondamentale

nell'ambito della più ampia missione strategica di protezione delle risorse pubbliche;

- infine, ma non ultimo, la **prevenzione**, per ridurre al minimo i rischi di irregolarità/frode e dell'insidioso fenomeno del c.d. "doppio finanziamento" (double funding).

In prospettiva, Il "nuovo" Piano d'azione, muovendo dall'analisi della situazione attuale, dovrà contribuire a valutare ed identificare gli emergenti rischi di frode legati alla crisi provocata dal coronavirus e all'imminente attuazione del Recovery Fund, attraverso lo sviluppo e l'implementazione di procedure di monitoraggio e rendicontazione sempre più innovative, definire risposte adeguate adattandole all'evoluzione delle nuove risorse disponibili nell'ambito del Recovery Fund (RRF) e garantire il coinvolgimento di tutti gli attori interessati alla tutela dell'integrità del bilancio dell'Unione europea.

Occorrerà prevedere, quindi:

- le attività necessarie per il supporto di: conduzione e monitoraggio degli interventi; gestione dei flussi finanziari con l'UE; rendicontazione alla Commissione europea degli avanzamenti del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza; controllo della regolarità della spesa; valutazione dei risultati e degli impatti;
- le opportune misure per il corretto utilizzo dei fondi, in relazione alle prescrizioni del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e della normativa europea e nazionale applicabile, con particolare riguardo alla prevenzione, individuazione e correzione della corruzione, della frode, del rischio di doppio finanziamento e del conflitto di interessi;
- un sistema di controllo interno efficace ed efficiente per garantire il recupero degli importi erroneamente versati o indebitamente utilizzati, che dovrà tenere nella dovuta considerazione la circostanza che il nuovo Dispositivo ribalta la tradizionale prospettiva di gestione dei fondi europei, dal momento che i rimborsi avranno luogo in base non ai pagamenti effettuati quanto, piuttosto, alla dimostrazione che le azioni programmate siano state portate a compimento e che siano stati raggiunti i correlati obiettivi di benessere economico e sociale.

In tale contesto, particolare rilevanza assumerà il rafforzamento delle azioni di cooperazione anche con le fondamentali istituzioni europee quali:

- l'**Ufficio europeo Lotta Antifrode (OLAF)**, che negli ultimi rapporti annuali ha evidenziato il crescente fenomeno delle frodi transnazionali, sottolineando la necessità di apportare urgenti modifiche ed integrazioni al quadro normativo europeo concernente la lotta antifrode. In linea con tali indicazioni, l'azione strategica antifrode del Comitato è stata particolarmente attenta a stimolare un sempre più effettivo ed efficace scambio di "esperienze" con tutti gli altri Stati membri nonché a promuovere, sotto l'imprescindibile regia dell'OLAF, ogni altra eventuale e necessaria azione comune. Mi riferisco, a titolo esemplificativo, alle due edizioni dell'iniziativa "Cooperation Project", che hanno avuto luogo nel 2016 e nel 2018;
- l'**Ufficio del Procuratore europeo (European Public Prosecutor's Office - Eppo)**, di recentissima istituzione che determinerà, in ambito europeo e nazionale, rilevanti modifiche nell'assetto complessivo, legislativo ed operativo, del settore antifrode.

\*\*\*

Mi avvio alla conclusione nella consapevolezza, alla luce di quanto sinora esposto, che sarà necessario procedere speditamente per adeguare la Strategia Nazionale Antifrode (NAFS) alle esigenze richieste dal nuovo Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) e renderla, così, maggiormente efficace ed efficiente, al fine di assicurare che le risorse europee siano utilizzate correttamente e che tutte le misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del Piano siano attuate nel rispetto delle norme applicabili, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'indivi-

duazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi, presupposto indefettibile per la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

In occasione dell'ultima riunione COLAF tenutasi nel decorso mese di aprile, il Sottosegretario per le Politiche e gli Affari europei - Vincenzo Amendola, ha - tra l'altro - richiamato proprio l'attenzione delle Istituzioni facenti parte del Comitato, sottolineando che l'adeguamento della Strategia Nazionale Antifrode e la rapida attuazione dei progetti di riforma e d'investimento devono necessariamente essere supportati da agili strumenti di monitoraggio per il raggiungimento degli obiettivi intermedi e per il controllo della regolarità della spesa.

La Strategia Nazionale Antifrode, grazie anche al consolidamento delle azioni collaborative e di cooperazione con tutte le parti interessate, dovrà essere un documento flessibile e dinamico, tale da adattarsi ai nuovi sviluppi che emergeranno con l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dovrà contribuire a valutare ed identificare i nuovi rischi di frode attraverso lo sviluppo e l'implementazione di procedure di monitoraggio e rendicontazione sempre più innovative ed adeguate all'evoluzione delle nuove risorse disponibili nell'ambito del Recovery Fund.

L'impegno del Comitato/AFCOS sarà, dunque, quello di dare maggiore impulso alle azioni volte a consolidarne il ruolo quale Servizio di coordinamento e supporto per tutte le Amministrazioni ed Istituzioni nazionali ed europee che agiscono sul versante del rafforzamento della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, al fine di contribuire fattivamente alla costruzione di un'Europa sempre più coesa e, come richiesto dal delicato momento che stiamo attraversando, ancor più solidale.

Grazie per l'attenzione.

OLAF EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE  
CORTEE des COMPTES

## «Cooperation Agreements and Training on Objectives and New Experiences» C.A.T.O.N.E.

**THE ROLE OF THE ITALIAN A.F.CO.S. AND THE DEVELOPMENT AND ADAPTATION OF THE NATIONAL ANTI-FRAUD STRATEGY (NAFS) FOR THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS: STRENGTHENING THE EXCHANGE OF INFORMATION, EXPERIENCES AND BEST PRACTICES.**

Rome, 25 May 2021

This event is supported by the European Union Programme Horizon III (2014-2020). This programme is implemented by the European Commission. It was established to promote activities in the field of the protection of the financial interests of the European Union (for more information see [https://ec.europa.eu/info/programmes-and-initiatives/european-union-programme-horizon-horizon-2014-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/programmes-and-initiatives/european-union-programme-horizon-horizon-2014-2020_en))

Gen. D. Salvatore TATTA  
Commissioner or Auditor in Italy's Office for the Recovery of Fraudulent EU or Member States of the Office of Ministers

THE ROLE OF THE ITALIAN A.F.CO.S. AND THE DEVELOPMENT AND ADAPTATION OF THE NATIONAL ANTI-FRAUD STRATEGY (NAFS) FOR THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS: STRENGTHENING THE EXCHANGE OF INFORMATION, EXPERIENCES AND BEST PRACTICES.

### Organization Chart of the Italian A.F.Co.S.

Law 142/1992      Regulation (EU) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council, of 11 September 2013

<b>MINISTRIES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ministry of Economy and Finance</li> <li>Agriculture, Food and Forestry</li> <li>Infrastructure</li> <li>Education, University and Research</li> <li>Internal</li> <li>Economic development</li> <li>JOB</li> <li>Foreign Affairs</li> </ul>	<b>LAW ENFORCEMENT and AGENCIES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Guardia di Finanza</li> <li>Carabinieri</li> <li>Patrol Agency</li> <li>Customs and Monopoly Agency</li> <li>Agency for Territorial cohesion</li> </ul>
<b>Italian AF COS</b> Prime Minister's office	
<b>REGIONS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Managing Authorities</li> <li>Clarifying Authority</li> <li>Audit Authority</li> </ul>	<b>EXTERNAL CONTROL BODIES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Judicial authority</li> <li>Judicial Police</li> <li>Court of Auditors</li> </ul>

THE ROLE OF THE ITALIAN A.F.CO.S. AND THE DEVELOPMENT AND ADAPTATION OF THE NATIONAL ANTI-FRAUD STRATEGY (NAFS) FOR THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS: STRENGTHENING THE EXCHANGE OF INFORMATION, EXPERIENCES AND BEST PRACTICES.

### Main tasks of the Italian A.F.Co.S.

- Performs the functions of "Technical Secretariat" with functions of support to the COLAF (chaired by the Minister for European Affairs)
- Participation to the meetings of the Anti-Fraud Group (GAF) of the Council of the European Union, as well as the European Committee for the Coordination of Anti-Fraud Fight (COCLAF) of the European Commission
- Monitoring the flow of information on undue European funds and on their recovery with the European Anti-Fraud Office (OLAF) of the data relating to the cases of irregularity/fraud (IMS)

THE ROLE OF THE ITALIAN A.F.CO.S. AND THE DEVELOPMENT AND ADAPTATION OF THE NATIONAL ANTI-FRAUD STRATEGY (NAFS) FOR THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS: STRENGTHENING THE EXCHANGE OF INFORMATION, EXPERIENCES AND BEST PRACTICES.

### Main tasks of the Italian A.F.Co.S.

- Organization of training, study visits, bilateral meetings and twinning with the competent anti-fraud structures of other Member States, Candidate / potential Candidate countries and Neighboring countries
- Carries out numerous partnership activities aimed at the sharing and exchange of operative experiences and best practice with all the other Member States, Candidate / potential Candidate countries and Neighboring countries
- Participates in works of the European institutions through specific proposals that can contribute to the elaboration of "Report on the Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud" (according to the provisions of art. 325 TFEU)
- Takes care of the drafting of the "Annual Report to the Italian Parliament" (National Anti-Fraud Strategy) on the activities carried out and the lines of action

THE ROLE OF THE ITALIAN A.F.CO.S. AND THE DEVELOPMENT AND ADAPTATION OF THE NATIONAL ANTI-FRAUD STRATEGY (NAFS) FOR THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS: STRENGTHENING THE EXCHANGE OF INFORMATION, EXPERIENCES AND BEST PRACTICES.

### Strategic action lines

- Anti-Fraud Project "C.A.T.O.N.E."**
  - in partnership with the Court of Auditors
- National Anti-Fraud Database (PIAF-IT)**
  - in partnership with the General Accounting Office of the State - Ministry of Economy and Finance
- Anti-fraud project for strengthening 1st level control**
  - in partnership with the Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili
- "Euro Planning" training activities**
  - University "la Sapienza" and "LUISS" of Rome

THE ROLE OF THE ITALIAN A.F.CO.S. AND THE DEVELOPMENT AND ADAPTATION OF THE NATIONAL ANTI-FRAUD STRATEGY (NAFS) FOR THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS: STRENGTHENING THE EXCHANGE OF INFORMATION, EXPERIENCES AND BEST PRACTICES.

### The EU's 2021-2027 multiannual financial framework (MFF) & NextGenerationEU

Total €2.018 trillion

Long-term budget 2024-2059

THE ROLE OF THE ITALIAN A.F.CO.S. AND THE DEVELOPMENT AND ADAPTATION OF THE NATIONAL ANTI-FRAUD STRATEGY (NAFS) FOR THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS: STRENGTHENING THE EXCHANGE OF INFORMATION, EXPERIENCES AND BEST PRACTICES.

### NextGenerationEU, Recovery and Resilience Facility

RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY  
EUR 723.0 billion  
338.0 in grants      385.0 in loans

OLAF EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE  
CORTEE des COMPTES

## «Cooperation Agreements and Training on Objectives and New Experiences» C.A.T.O.N.E.

**THE ROLE OF THE ITALIAN A.F.CO.S. AND THE DEVELOPMENT AND ADAPTATION OF THE NATIONAL ANTI-FRAUD STRATEGY (NAFS) FOR THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS: STRENGTHENING THE EXCHANGE OF INFORMATION, EXPERIENCES AND BEST PRACTICES.**

Rome, 25 May 2021

This event is supported by the European Union Programme Horizon III (2014-2020). This programme is implemented by the European Commission. It was established to promote activities in the field of the protection of the financial interests of the European Union (for more information see [https://ec.europa.eu/info/programmes-and-initiatives/european-union-programme-horizon-horizon-2014-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/programmes-and-initiatives/european-union-programme-horizon-horizon-2014-2020_en))

Gen. D. Salvatore TATTA  
Commissioner or Auditor in Italy's Office for the Recovery of Fraudulent EU or Member States of the Office of Ministers

THE ROLE OF THE ITALIAN A.F.CO.S. AND THE DEVELOPMENT AND ADAPTATION OF THE NATIONAL ANTI-FRAUD STRATEGY (NAFS) FOR THE PROTECTION OF THE EU'S FINANCIAL INTERESTS: STRENGTHENING THE EXCHANGE OF INFORMATION, EXPERIENCES AND BEST PRACTICES.

President of Consiglio dei Ministri  
Giuseppe Conte

Gen. D. Salvatore Tatta

Presidency of Council of Ministers (Prime Minister's Office)  
Department for European Policies  
Anti-Fraud Coordination Service - A.F.Co.S.

+39 06 6779 5196  
[comitato@toda.afcos@palazzoquilico.it](mailto:comitato@toda.afcos@palazzoquilico.it)

Thank you!

## **IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA NELLA LOTTA CONTRO LE FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UE**

Ringrazio gli organizzatori di questo evento, in particolare il Procuratore Generale Presidente Angelo Canale ed il Presidente Paolo Rebecchi, per la possibilità di illustrare il ruolo della Corte dei conti europea nel contrasto alle frodi a danno del bilancio dell'Unione Europea.

In verità, come ampiamente noto la ricerca delle frodi in quanto tale non rientra in generale nella competenza di un'Istituzione di controllo esterno, di regola neppure fornita dei poteri e mezzi all'uopo necessari.

D'altra parte, la stessa intenzionalità di tali condotte presuppone da parte degli autori uno sforzo per occultarle, cosicché la loro scoperta richiede nella maggior parte dei casi inchieste lunghe, condotte con metodi e poteri tipicamente polizieschi.

La Corte dei conti europea non fa eccezione a tale principio. Questo, tuttavia, non vuol dire che essa non abbia un ruolo nel contrasto alle frodi a detrimento del bilancio dell'UE, al contrario.

Ormai da lungo tempo in documenti di varia natura e provenienza (Organizzazioni che riuniscono a livello mondiale le Supreme Istituzioni di controllo nazionali, Consiglio d'Europa, Commissione dell'UE) è consegnata l'affermazione secondo cui l'attività di controllo sull'azione della pubblica amministrazione è un importante strumento per la prevenzione e l'individuazione della corruzione in questo settore, riconoscendo alle Istituzioni Superiori di controllo (SAI) un ruolo di primo piano nel promuovere le riforme necessarie per contrastarla. Va preliminarmente osservato che un accenno esplicito alle irregolarità nella gestione del bilancio dell'Unione in relazione all'attività di controllo della Corte dei conti europea è contenuto nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFEU) all'art. 287.2, il quale stabilisce che la Corte nell'esercizio della suddetta attività riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità. Questa disposizione, intro-

dotta dal Trattato di Amsterdam, per la verità non ha mai rivestito grande rilievo pratico. Ed infatti, la Corte ha sempre evidentemente fatto menzione nei propri rapporti delle irregolarità (anche intenzionali) individuate.

Deve precisarsi che qui vengono all'attenzione specificamente le irregolarità intenzionali, cui vanno ricondotte le frodi (secondo la classificazione risalente ai regolamenti nn. 2988/95 e 2185/96, ripresa da ultimo dalla c.d. Direttiva PIF, 2017/9371 del 05.07.2017), posto che le irregolarità in senso lato costituiscono di per sé l'oggetto dell'intera attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte, come descritta dal cit. art. 287 del Trattato, n. 2, primo capoverso.

In effetti, per individuare quelle che possono essere definite "zone a rischio" nel contesto dell'esecuzione del bilancio europeo, vengono considerate varie fonti di informazione:

- i risultati di controlli precedenti;
- i casi di frode riportati dalla Commissione e Stati Membri a OLAF,
- i rapporti di Organizzazioni Non Governative, Istituti di ricerca etc.

Nel preparare i controlli si dà atto dei risultati di questo esame e si "calibrano" in conseguenza i programmi di lavoro.

Infine, le nuove tecnologie digitali, sempre più applicate all'audit (ad esempio l'analisi dei big data), possono essere utili per identificare le manifestazioni ricorrenti delle irregolarità, ed in particolare di quelle intenzionali. Sulla base di questi elementi è possibile identificare specifici sintomi che possono far presumere l'esistenza di frodi, quali la presenza di decisioni discrezionali prive di motivazione, la mancata assunzione di misure atte a prevenire i conflitti d'interesse, la non pubblicità delle informazioni. La Corte, a questo riguardo, tiene conto dell'esistenza di particolari rischi di frodi nell'esecuzione di determinati settori del bilancio eu-

ropeo, in base al sistematico esame dei sistemi di controllo interni (a livello tanto europeo che nazionale) e dei risultati dei propri audits precedenti.

Va ancora osservato che l'individuazione di "zone a rischio di irregolarità" relativamente all'esecuzione del bilancio dell'Unione può anche comportare il conseguente adattamento della metodologia di controllo seguita. Infatti, nei controlli di legittimità/regolarità il campione di operazioni finanziarie da esaminare specificamente dovrà in tal caso necessariamente comprendere talune transazioni avvenute appunto in quel contesto; per contro, i controlli di buona gestione saranno maggiormente focalizzati sui settori della gestione stessa giudicati più a rischio.

Ciò comporta un conseguente "aggiustamento" della programmazione dell'attività di controllo (attraverso, tra l'altro, la elaborazione degli obiettivi dei controlli, in modo tale da tener conto di questi fattori), nonché, se del caso, l'attuazione di audit specifici tendenti all'individuazione e correzione di punti deboli.

Va ricordato che, in generale, il controllo di buona gestione, tendendo al miglioramento dei sistemi di controllo interno, contribuisce di per sé, in questo senso, al rafforzamento della prevenzione delle frodi.

Altro fondamentale aspetto è quello relativo alla normativa sulla prevenzione e repressione delle frodi, che va costantemente aggiornata e migliorata, in relazione all'evoluzione del fenomeno. Anche qui la Corte dei Conti europea svolge un ruolo di primo piano, attraverso le sue competenze consultive.

L'art. 325 del TFUE stabilisce infatti (con una disposizione già introdotta dal Trattato di Amsterdam) che le Autorità legislative dell'Unione, Parlamento e Consiglio, devono obbligatoriamente acquisire il parere della Corte per l'adozione delle misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode.

A questo punto è opportuno qualche cenno in ordine ai rapporti tra la Corte dei Conti europea e l'OLAF – nonché l'Ufficio del Procuratore Europeo di recentissima operatività – qualora elementi relativi all'esistenza di frodi in ordine all'esecuzione del bilancio della UE emergano nel corso dei controlli effettuati dalla Corte, ovvero da denunce che questa riceva da parte di terzi. Dal momento dell'entrata in funzione dell'EPPO, le segnalazioni di tali casi operate dall'ECA dovranno tener conto della circostanza secondo cui lo Stato membro interessato abbia, o meno, adottato la regolamentazione sul Procuratore Europeo.

Più in dettaglio per quanto riguarda l'OLAF, si sono succedute nel tempo varie decisioni della Corte (quella attualmente in vigore è stata assunta nel 2017), contenenti le modalità di trasmissione delle suddette informazioni.

Infine, è di questi giorni la predisposizione di un "Administrative Arrangement" tra la Corte e l'EPPO – non ancora formalmente approvato dalle due parti – che regolerà la trasmissione da parte della Corte di notizie rilevanti in relazione all'attività del Procuratore Europeo.

In conclusione, va comunque ribadito che l'apporto più rilevante della Corte dei conti europea nella materia in questione si dispiega nel campo della prevenzione, in coerenza con la sua natura, rispecchiata dalle competenze istituzionali.

E ciò, lo si ripete, in modo diretto quanto indiretto. Sotto il primo profilo, mediante la focalizzazione dei controlli sulle "zone a rischio" di frodi e corruzione, e la conseguente spinta alla razionalizzazione e rafforzamento dei relativi sistemi di controllo interno.

Sotto il secondo, attraverso il ponderato esercizio della propria attività consultiva ex art. 325 TFUE, funzionale all'irrobustimento ed al completamento della normativa di settore.

## GIURISDIZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI FINANZIAMENTI E RETTIFICHE FINANZIARIE

Ringrazio gli organizzatori, in particolare, il Procuratore generale Angelo Canale e il Presidente Paolo Rebecchi per l'invito a partecipare a quest'importante iniziativa dedicata a temi cruciali, fondamentali per comprendere la complessa dinamica dei rapporti tra Unione europea e Stati membri.

Il mio intervento si concentrerà sul ruolo esercitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di finanziamenti, ambito che ho scelto di circoscrivere al ruolo esercitato in particolare nel quadro della disciplina sui fondi strutturali e della politica agricola.

La mia prospettiva è necessariamente rivolta al "passato", ritenendo tuttavia che dall'esperienza passata si possano trarre anticipazioni e insegnamenti utili anche nel contesto di altri fondi europei di nuova generazione, quale il piano denominato nel suo complesso Next generation EU<sup>28</sup>, su cui si sono soffermati toccandone aspetti diversi gli illustri relatori che mi hanno preceduto.

Per rispettare le indicazioni tematiche e temporali che mi sono state date non mi occuperò dei numerosi profili che potrebbero essere affrontati in questa sede, tenuto conto dell'ampio

respiro del progetto Catone. Tra gli altri, dico subito che non mi soffermerò sul ruolo del giudice dell'Unione e del giudice nazionale anche rispetto all'attività dell'Olaf nell'ambito della lotta alle frodi, ambiti che almeno per gli aspetti relativi alla competenza della Corte dei conti (italiana ed europea) sono già stati evocati. Non mi occuperò neppure della giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alle sanzioni per la repressione delle frodi (la cui rilevanza è testimoniata dalla nota saga Taricco<sup>29</sup>, che tuttavia richiederebbe un seminario dedicato). Vengo allora agli aspetti su cui vorrei concentrarmi nel tempo che mi è stato concesso.

Innanzitutto, ai sensi dell'articolo 317 TFUE, la Commissione, in qualità di responsabile della protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, è chiamata a svolgere un ruolo di supervisione dei controlli effettuati dalle autorità nazionali.

Se mi perdonate un linguaggio approssimativo, giustificato dal mero intento introduttivo, vorrei ricordare che nei regimi di spese a gestione condivisa, lo Stato membro e la Commissione sono competenti a effettuare rettifiche finanziarie ai loro rispettivi livelli, potendo così

---

<sup>27</sup> Giudice del Tribunale dell'Unione europea - Professore ordinario nell'Università di Torino.

<sup>28</sup> Si è già messo in evidenza che il piano Next Generation EU (NGEU) presenta un collegamento con le politiche supportate dai Fondi strutturali e d'investimento europei SIE. Il primo pilastro del NGEU riguarda infatti le politiche di coesione con l'iniziativa REAC-UE e quindi impatta sui Fondi SIE, che verranno riprogrammati con il recupero delle risorse 2014-2020 non utilizzate fino al 2021. I Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. Tutti i fondi SIE e il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) sono caratterizzati da una gestione condivisa tra Commissione UE e Paesi membri, anche attraverso accordi di partenariato.

<sup>29</sup> Corte, 8 settembre 2015, Procedimento penale a carico di Ivo Taricco e a., C-105/14, ECLI: EU:C:2015:555; successivamente, su rinvio della Corte costituzionale italiana (ord. 24/2017), Corte, 5 dicembre 2017, Procedimento penale a carico di M.A.S. e M.B., C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936, cui ha fatto seguito la sentenza della Consulta n. 115/2018.

annullare in tutto o in parte il contributo di un Fondo ad un programma operativo<sup>30</sup>.

Le correzioni finanziarie si rendono allora necessarie nei casi di irregolarità di spese, ancorché esse siano già liquidate dagli organismi nazionali. Le rettifiche sono quindi volte ad assicurare la conformità delle spese sostenute dalle autorità nazionali con il diritto dell'Unione.

Se gli Stati membri<sup>31</sup> non effettuano le correzioni richieste, la Commissione può imporre rettifiche finanziarie mediante decisione, atto giuridico dell'Unione che può costituire oggetto di un controllo giurisdizionale rigoroso, come vedremo tra breve. In tale ipotesi, peraltro, le spese irregolari non possono essere sostituite da spese ammissibili, il che può comportare una perdita netta della misura di partecipazione del fondo.

Ancora in via preliminare, vorrei mettere in evidenza che il contenzioso in questa materia si è intensificato soprattutto a partire negli anni 2000, vale a dire, successivamente alla chiusura da parte della Commissione dei piani operativi relativi agli anni '94-99. Questo spiega il divario temporale tra la giurisprudenza e la disciplina dei fondi in vigore.

Tra gli Stati coinvolti dal contenzioso, almeno fino ad oggi, Italia e Spagna risultano essere quelli maggiormente esposti. Più precisamente Italia e Spagna sono due Stati frequentemente coinvolti in procedure di rettifiche finanziarie (se non i più frequentemente coinvolti), soprattutto a causa delle irregolarità che si riscontrano in alcuni regioni. Questo dato si spiega principalmente con la forma dello Stato,

e segnatamente con il grado di autonomia delle entità territoriali chiamate a partecipare al sistema di gestione.

La giurisprudenza antecedente ha essenzialmente interessato il Fondo sociale europeo (FSE) in ragione del suo carattere anteriore rispetto agli altri fondi. Oggi il contenzioso riguarda essenzialmente il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e in tema di politica agricola il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). Si tratta comunque di una prospettiva storica che guarda ai precedenti programmi, non essendo possibile prevedere lo spessore del contenzioso sui programmi in corso o in via di chiusura.

Quanto ai protagonisti del controllo giurisdizionale, un ruolo di primo piano è esercitato innanzitutto dal Tribunale dell'Unione, giurisdizione di cui mi onoro di fare parte dal 2019. Si tratta essenzialmente di un contenzioso originato da ricorsi diretti proposti generalmente dagli Stati e a volte dalle autorità decentrate contro le decisioni finali della Commissione.

Le sentenze di primo grado del Tribunale dell'Unione possono fare oggetto di appello dinanzi alla Corte di giustizia, che contribuisce in questo modo ad alimentare e a stabilizzare il contenzioso in materia<sup>32</sup>.

La Corte di giustizia non è solo giudice di appello, ma è anche giudice unico nelle questioni pregiudiziali di cui può essere investita, grazie a rinvii provenienti dai giudici nazionali su questioni interpretative delle regole applicabili in materia di controllo e di recupero o su questioni di validità dei regolamenti rilevanti<sup>33</sup>.

Fatte queste considerazioni preliminari, vorrei

---

<sup>30</sup> Le correzioni finanziarie si presentano quindi come il risultato di operazioni complesse, che si possono realizzare in diversi momenti nell'attuazione del programma operativo e in seguito a un certo numero di attività di controllo e di audit.

<sup>31</sup> Qualora gli Stati membri procedano essi stessi a tali rettifiche o misure correttive, essi possono sostituire altre spese ammissibili, almeno entro certi limiti, agli importi riscontrati irregolari. Vedi, ad esempio, articolo 139 comma 10 regolamento n. 1303/2013: "Gli Stati membri possono sostituire gli importi irregolari individuati dopo la presentazione dei conti effettuando gli adeguamenti corrispondenti nei conti relativi al periodo contabile in cui è individuata l'irregolarità, fatti salvi gli articoli 144 e 145".

<sup>32</sup> Una difformità di posizioni tra le due giurisdizioni, che si può manifestare nell'annullamento da parte della Corte della sentenza del Tribunale, non deve sorprendere vista la complessità e la natura tecnica, e a tratti oscura, del quadro normativo che regola il controllo delle spese dell'Unione.

<sup>33</sup> Tra le pronunce rese su rinvio pregiudiziale, v. Corte, 5 giugno 2014, Vonk Noordegraaf, C105/13,

soffermarmi dapprima sul controllo giurisdizionale che i giudici di Lussemburgo hanno operato sulle prerogative della Commissione nell'ambito delle procedure di correzione finanziaria per poi passare ad esaminare i principali esiti giurisprudenziali in merito agli obblighi posti a carico dei beneficiari.

Infine, se il tempo me lo consente, vorrei fare un cenno alla questione concernente lo statuto delle autonomie territoriali davanti al giudice dell'Unione, evidentemente guardando alla sola dimensione europea, e quindi prescindendo dal diritto interno e dagli eventuali rimedi previsti a livello nazionale a favore delle regioni.

## **1. Il controllo del giudice dell'Unione nei confronti della Commissione**

### **1.1 Autonomia del potere di controllo della Commissione**

Diversi insegnamenti possono essere tratti dalla giurisprudenza in materia. Innanzitutto, il giudice dell'Unione ha precisato talune circostanze che possono dar luogo a rettifiche finanziarie, ammettendo che le decisioni di rettifica della Commissione<sup>34</sup> possono essere disposte in ragione, tra l'altro:

- di un utilizzo dei fondi non conforme al principio generale di buona gestione finanziaria<sup>35</sup>,
- di modifiche delle tabelle finanziarie realizzate dagli Stati membri senza il consenso della Commissione<sup>36</sup>,
- dell'inosservanza da parte del beneficiario delle condizioni stabilite nella convenzione di finanziamento<sup>37</sup>,
- o ancora di una rettifica della percentuale di partecipazione comunitaria non notificata alla Commissione<sup>38</sup>.

Il giudice dell'Unione ha peraltro precisato che, nel caso di irregolarità constatate, la Commissione può adottare una decisione di riduzione o di soppressione delle risorse comunitarie inizialmente accordate. Tuttavia l'adozione di una tale decisione non implica in modo automatico la restituzione integrale del contributo finanziario<sup>39</sup>. Spetta infatti alla Commissione stabilire la quota di contributo che deve essere restituita.

Quanto alla nozione di "irregolarità", individuale o sistemica, la Commissione ha adottato un'interpretazione estensiva, generalmente accreditata dalla Corte. Così, l'irregolarità non ri-

---

EU:C:2014:1126, punto 54. In alcuni casi la Corte è stata chiamata a esprimersi sul rapporto tra norme sulla trasparenza, imposte al fine di contribuire a una utilizzazione ottimale dei fondi, e l'esigenza di una protezione dei dati personali nell'interesse dei singoli, v. Corte, 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punti 83-86. La Corte ha riconosciuto che alcuna prevalenza automatica potrebbe essere riconosciuta all'obiettivo della trasparenza sul diritto a una protezione dei dati personali anche quando gli interessi economici in gioco sono rilevanti, concludendo nel caso specifico nel senso della violazione da parte dei legislatori europei dei limiti imposti dal principio di proporzionalità. Altro caso interessante, Corte, 11 aprile 2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, in cui il giudice di Lussemburgo ha riconosciuto una violazione del principio di parità di trattamento ad opera del regolamento n. 1257/1999 per la diversa possibilità di beneficiare di un programma di cessazione anticipata dell'attività agricola in ragione della diversa età per la pensione di vecchiaia.

<sup>34</sup> Negli ultimi tempi si è assistito ad un aumento di casi di irregolarità, che danno luogo a misure correttive da parte della Commissione, provocate per lo più dal mancato rispetto dei criteri di ammissibilità e da errori nelle procedure applicabili in materia di appalti pubblici. Nel 2019 sono state adottate le linee guida sulle rettifiche finanziarie in materia di appalti C (2019)3452.

<sup>35</sup> Tribunale, 15 settembre 1998, Branco c. Commissione, T-142/97, EU:T:1998:210.

<sup>36</sup> Tribunale, 31 maggio 2005, Comune di Napoli c. Commissione, T-272/02, EU:T:2005:187.

<sup>37</sup> Tribunale, 6 maggio 2010, Comune di Napoli c. Commissione, T-388/07, EU:T:2010:177.

<sup>38</sup> Tribunale, 20 gennaio 2009, Repubblica federale di Germania c. Commissione, T-74/07, EU:T:2009:20.

<sup>39</sup> Corte, 25 marzo 2010, Sviluppo Italia Basilicata SpA c. Commissione, C414/08 P, EU:C:2010:165, punto 129.

chiede necessariamente la dimostrazione di un danno preciso a carico del budget dell'Unione e neppure una violazione grave dei regolamenti relativi ai fondi strutturali o un'intenzione fraudolenta del beneficiario.

Il giudice dell'Unione, pur ammettendo il carattere ampio della nozione, ha tuttavia stabilito alcuni limiti al potere discrezionale della Commissione che possono essere qui brevemente richiamati.

La Commissione deve permettere allo Stato di formulare le sue osservazioni prima di adottare la decisione definitiva di riduzione del contributo, al fine di consentire un regolare contraddittorio (principio del contraddittorio).

Quanto al regime probatorio, la Commissione non può limitarsi a presumere le irregolarità. Più precisamente la Commissione è tenuta a "presentare elementi di prova che facciano sorgere un dubbio serio e ragionevole circa l'irregolarità dell'insieme dei controlli effettuati dallo Stato membro interessato", senza dover dimostrare in modo esaustivo l'insufficienza del controllo. Spetta infatti allo Stato fornire le prove a discarico<sup>40</sup>.

Il giudice dell'Unione ha altresì precisato che, se è vero che nell'ambito della procedura di controllo la Commissione opera in collaborazione con le autorità nazionali ed è tenuta ad attirare l'attenzione delle autorità competenti quando constata delle irregolarità, l'omessa segnalazione da parte della Commissione di irregolarità commesse in sede di esecuzione di una misura oggetto del contributo finanziario non libera il beneficiario (o l'intermediario) dalla responsabilità per le irregolarità segnalate e

non inficia neppure la validità della decisione controversa<sup>41</sup>.

La Commissione è chiamata a rispettare il principio di proporzionalità nell'esercizio del suo potere discrezionale. A questo proposito, la Corte ha precisato che la scelta della percentuale di riduzione deve fondarsi su criteri precisi suscettibili di un controllo giurisdizionale, proprio al fine di evitare che la Commissione eserciti il suo potere discrezionale imponendo correzioni smisurate e sproporzionate<sup>42</sup>.

È da segnalare che anche quando la proporzionalità della riduzione operata dalla Commissione non sia messa in discussione dalla Corte, quest'ultima potrebbe tuttavia accertare una violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto<sup>43</sup>.

Inoltre, la decisione di riduzione o di soppressione di un contributo deve rispettare l'obbligo di motivazione<sup>44</sup>. Il Tribunale e la Corte vigilano attentamente sul rispetto di tale principio, tema centrale nella giurisprudenza europea che in questo ambito si impone con maggiore attenzione, in considerazione della complessità tecnica della materia e delle ripercussioni economiche che possono derivare in termini di obbligo di recupero delle risorse riscontrate irregolari e quindi allo scopo ultimo di consentire ai destinatari di esercitare pienamente e correttamente il diritto a una protezione giurisdizionale effettiva.

Quanto alla durata della procedura, la Corte di giustizia dell'Unione europea verifica altresì sul rispetto dei termini, ritenendo che sia nell'interesse dell'Unione e degli Stati membri che il termine della procedura di rettifiche finanziarie sia prevedibile o comunque ragio-

---

<sup>40</sup> Tribunale, 17 maggio 2013, Grecia c. Commissione, T-294/11, EU:T:2013:261, punto 65.

<sup>41</sup> Corte, 25 marzo 2010, Sviluppo Italia Basilicata SpA c. Commissione, C414/08 P, EU:C:2010:165, punti 102-103.

<sup>42</sup> Tribunale, 10 settembre 2008, Italia c. Commissione, T-181/06, EU:T:2008:331, punto 24.

<sup>43</sup> Tribunale, 3 febbraio 2000, CCRE c. Commissione, T-46/98 e T-151/98, EU:T:2000:28, e Corte di giustizia, 1° ottobre 1987, Regno Unito c. Commissione, 84/85, EU:C:1987:416. Ancora, di recente, la Corte ha annullato la sentenza del Tribunale che aveva ammesso il carattere sproporzionato di una decisione di rettifica (Corte, 2 aprile 2020, Commissione c. Spagna, C406/19 P, EU:C:2020:276).

<sup>44</sup> Non si tratta, come noto, di sanzioni in senso stretto, difatti, le correzioni non perseguono una finalità afflittiva. Recentemente vedi Orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie nel quadro delle procedure di verifica di conformità e di liquidazione finanziaria dei conti C (2015) 3675.

nevole. Si tratta di uno dei motivi invocati con maggiore frequenza dallo Stato per chiedere l'annullamento della decisione dinanzi al giudice dell'Unione. Il contenzioso in materia è provocato anche dall'incertezza lasciata dal dettato normativo, ciò che ha originato difformità interpretative nella giurisprudenza<sup>45</sup>. Infine, il giudice dell'Unione vigila sulla corretta interpretazione nell'applicazione delle condizioni stabilite dai regolamenti<sup>46</sup>.

### *1.2 Metodi di controllo da parte della Commissione, validati dal giudice dell'Unione*

Il controllo giurisdizionale non è limitato alla verifica del rispetto delle condizioni formali dell'atto ma investe anche i metodi di controllo adottati dalla Commissione al fine di procedere alle correzioni finanziarie.

A questo proposito, in una logica di semplificazione, mi limito a ricordare che la Commissione si basa essenzialmente sui lavori delle autorità di audit nazionali e in generale conta sulla cooperazione con le autorità nazionali, come le precedenti relazioni hanno messo in evidenza. Rispetto ai metodi utilizzati, il Tribunale dell'Unione ha esercitato un controllo, andando a verificare, ad esempio, che i dati contabili estratti dai rapporti nazionali e riprodotti dalla Commissione non siano viziati da errori di apprezzamento di un'intensità tale da giustificare l'annullamento della decisione della Commissione<sup>47</sup>.

Nelle situazioni in cui esercita il suo potere di controllo e ritiene necessarie delle correzioni finanziarie, la Commissione utilizza metodi specifici, quali il metodo per estrapolazione e le correzioni forfettarie. E anche questi metodi

hanno costituito oggetto di controllo e precisazioni da parte del Tribunale<sup>48</sup>, nell'intento di limitare il margine di apprezzamento della Commissione<sup>49</sup>.

In breve sul punto, la Corte di giustizia dell'Unione esercita un controllo sia di natura formale sia di merito nel quadro della procedura di controllo dei versamenti di contributi legati ai Fondi.

### **2. Gli obblighi degli Stati membri incaricati del controllo finanziario nella giurisprudenza europea**

Vengo ora alla seconda parte del mio intervento dedicata, come ho anticipato in premessa, alla giurisprudenza relativa agli obblighi incombenti sugli Stati membri nell'esercizio del controllo dell'utilizzo dei fondi, Stati che, ricordiamo, svolgono un ruolo di primo piano nel sistema di gestione condivisa, essendo chiamati a collaborare sotto la supervisione della Commissione.

Per quanto riguarda gli obblighi giuridici gravanti sugli Stati membri in materia, il giudice di Lussemburgo ha fornito alcune precisazioni importanti.

In primo luogo, lo Stato membro ha l'obbligo di assumere un ruolo di primo piano nel controllo finanziario delle operazioni finanziate dai Fondi, trattandosi di un obbligo in via principale e diretta. Spetta allo Stato, infatti, ricercare le irregolarità e, se necessario, procedere esso stesso alle rettifiche finanziarie.

Va osservato al riguardo che il Tribunale generalmente conferma la validità delle decisioni della Commissione che accertano gravi carenze nei sistemi di gestione e di controllo da parte dello Stato<sup>50</sup>.

Inoltre, la giurisprudenza ha chiarito che le

---

<sup>45</sup> Corte, 24 giugno 2015, Regno di Spagna c. Commissione, C-263/13 P, EU:C:2015:415 e Corte, 24 giugno 2015, Repubblica federale di Germania c. Commissione, C549/12 P e C-54/13 P, EU:C:2015:412; recentemente Corte, 26 giugno 2019, Repubblica italiana c. Commissione, C247/18 P, EU:C:2019:536, punto 85 ss.

<sup>46</sup> Corte, 30 aprile 2020, Repubblica ellenica c. Commissione, C-797/18 P, EU:C:2020:340.

<sup>47</sup> Tribunale, 14 maggio 2002, Associação Comercial de Aveiro c. Commissione, T-80/00, EU:T:2002:117.

<sup>48</sup> Tribunale, 16 settembre 2013, Spagna c. Commissione, T-3/07, EU:T:2013:473, punto 87.

<sup>49</sup> Ancora recentemente la Corte si è espressa sulla correttezza della verifica del metodo per estrapolazione operata dal Tribunale (Corte, 26 giugno 2019, Italia c. Commissione, C-247/18P, EU:C:2019:536).

<sup>50</sup> Tribunale, 18 giugno 2010, Granducato del Lussemburgo c. Commissione, T-549/08, EU:T:2010:244 e Tribunale, 14 aprile 2011, Regno dei Paesi Bassi c. Commissione, T-70/09, EU:T:2011:183.

azioni sostenute dai fondi devono essere conformi alla normativa applicabile dell'Unione e al diritto nazionale di attuazione.

In secondo luogo, lo Stato membro è tenuto a restituire alla Commissione gli importi indebitamente versati e che costituiscono oggetto di ripetizione dell'indebito presso i beneficiari finali<sup>51</sup>.

La giurisprudenza sul punto è ormai consolidata, nel senso di prevedere che il recupero dei contributi indebitamente versati deve essere effettuato secondo le modalità previste dal diritto nazionale, nel rispetto dei tradizionali principi di effettività e di equivalenza<sup>52</sup>.

### *2.1 Lo statuto degli enti territoriali, beneficiari finali dei fondi, davanti al giudice dell'Unione*

Tra i beneficiari dei fondi strutturali, assumono una posizione di spicco le entità regionali e locali. In taluni Stati membri, tra cui evidentemente l'Italia, tali entità, oltre a rivestire la qualifica di beneficiari finali dei contributi, possono assumere la funzione di organismi intermedi o di autorità di gestione dei fondi.

In quanto beneficiari, gli enti regionali possono avere un interesse particolare<sup>53</sup> all'annullamento di decisioni di rettifica finanziaria e quindi di decisioni di riduzione o di soppressione del contributo da parte della Commissione.

A ben vedere il tema prospettato richiama la più ampia e generale questione della legittimazione della regione a ricorrere davanti al Tribunale dell'Unione, in quanto soggetto non privilegiato, avendo la Corte di giustizia escluso che la regione possa ricorrere in quanto soggetto privilegiato al pari dello Stato. La questione, come è noto, è particolarmente avvertita in Italia e ha fatto oggetto di un intenso dibattito

che si è sviluppato soprattutto in coincidenza dell'attuazione del titolo V della Costituzione, anche se oggi il dibattito interno ha perso un po' di tono almeno su questi aspetti.

Nel sistema dell'Unione, e quindi dal punto di vista generale, la ricevibilità dei ricorsi proposti dalla persona giuridica (in particolare dagli enti territoriali) è subordinata alla verifica di due condizioni.

In primo luogo, il Tribunale è chiamato ad accertare l'interesse degli enti regionali o locali ad agire contro una decisione di rettifica di un contributo, interesse generalmente contestato dalla Commissione, la quale sostiene che la collettività non può rivendicare alcun diritto all'ottenimento di una sovvenzione.

In secondo luogo, il Tribunale è tenuto a verificare se la regione sia legittimata ad agire contro le decisioni indirizzate agli Stati e in altre parole se sono soddisfatti i requisiti previsti dall'articolo 263 n. 4 TFUE, ai sensi del quale le persone fisiche e giuridiche possono ricorrere soltanto contro atti che le riguardino direttamente e individualmente.

A questo proposito, la Corte ha dichiarato in diverse occasioni, proprio riguardanti l'Italia, che la designazione, in una decisione di concessione di un contributo finanziario comunitario, di un ente regionale o locale come autorità responsabile della realizzazione di un progetto FESR non implica di per sé che si possa ritenere tale ente titolare di un diritto al contributo. In questi casi, la Corte ha così escluso di potere qualificare l'ente come direttamente interessato ai sensi dell'articolo 263 n. 4 TFUE, nella sua qualità di autorità responsabile della realizzazione del progetto<sup>54</sup>.

In altri casi, al fine di valutare l'interesse ad agire, il giudice dell'Unione ha messo in risul-

---

<sup>51</sup> Dalla Relazione annuale della Corte dei conti 2020 emergono i seguenti importi da recuperare: nel 2019, 16.503.670 euro di spesa irregolare sui Fondi strutturali, 35.271.265 euro di spesa irregolare sulla politica agricola e nel primo semestre 2020, 24.579.386 euro di spesa irregolare sui Fondi strutturali, 30.789.080 per la politica agricola.

<sup>52</sup> Corte, 13 marzo 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (V.N.O.S.W.) e.a, C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165.

<sup>53</sup> Tanto più si comprende l'interesse se si considera la possibilità per lo Stato di esercitare il diritto di rivalsa nei confronti degli enti responsabili ultimi (art. 43 L.234/2012).

<sup>54</sup> Corte, 22 marzo 2007, Regione Siciliana c. Commissione, C-15/06 P, EU:C:2007:183.

to il margine di discrezionalità di cui gode lo Stato membro in materia di fondi strutturali. In base ad una giurisprudenza costante, la condizione di cui all'articolo 263 n. 4 TFUE, secondo cui una persona fisica o giuridica deve essere direttamente e individualmente interessata dalla decisione oggetto del ricorso, richiede che il provvedimento contestato "non lasci alcun potere discrezionale ai suoi destinatari, incaricati dell'applicazione del provvedimento contestato, la quale ha un carattere automatico e derivi dalla sola normativa comunitaria senza intervento di altre norme intermedie". In difetto della dimostrazione di queste condizioni, la Corte ha ammesso che l'interesse diretto dell'ente regionale o locale non può essere dedotto dall'intenzione espressa dallo Stato membro di ripercuotere sul beneficiario finale le conseguenze finanziarie della decisione di soppressione del contributo in questione.

Proprio in virtù del ragionamento appena richiamato, la Corte ha annullato la sentenza del Tribunale<sup>55</sup>, che aveva ammesso la ricevibilità ritenendo che "l'adozione di una decisione nazionale di finanziamento sarebbe indispensabile precisamente per bloccare gli effetti automatici della decisione impugnata"<sup>56</sup>.

Per rispondere all'argomento invocato dall'ente territoriale, che lamentava un diniego di giustizia, in violazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, in particolare, del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, la Corte ha sottolineato che la regione dispone

comunque dei rimedi interni davanti al giudice nazionale<sup>57</sup>.

In questo contesto giova altresì ricordare una prassi seguita dal Tribunale e dalla Corte, anche se non in maniera generale, che consiste nella scelta di procedere alla valutazione del merito senza pronunciarsi sulla ricevibilità per ragioni di economia processuale, almeno nelle ipotesi in cui il ricorso sia destinato al rigetto per infondatezza<sup>58</sup>. A ben vedere, questa scelta, per quanto controversa, presenta il vantaggio di permettere al ricorrente di avere comunque una risposta sul merito della questione sollevata anche nei casi di dubbia ricevibilità.

In conclusione del mio intervento, mi preme mettere in evidenza che la Corte di giustizia dell'Unione non esita ad esercitare un controllo direi importante delle prerogative della Commissione nell'ambito delle procedure di rettifica finanziaria, al fine di circoscriverne il margine di discrezionalità, tenuto conto degli spazi lasciati dal legislatore.

L'interrogativo, che resta sullo sfondo e che traspare dalle considerazioni fin qui esposte, riguarda la portata del controllo e se quest'ultimo corrisponda alle aspettative delle parti processuali. Evidentemente, non spetta a me dare una risposta e lascio quindi agli illustri partecipanti la cura di rispondere a questa domanda.

Ringrazio ancora una volta gli organizzatori per l'invito a partecipare a quest'interessante evento e resto a disposizione per eventuali domande e commenti.

---

<sup>55</sup> Tribunale, 18 ottobre 2005, Regione Siciliana c. Commissione, T-60/03, EU: T:2005:383, punti 61 e 66.

<sup>56</sup> Corte, 22 marzo 2007, Regione Siciliana c. Commissione, C-15/06 P, EU:C:2007:183.

<sup>57</sup> Corte, 22 marzo 2007, Regione Siciliana c. Commissione, C-15/06 P, EU:C:2007:183, punto 39 e Corte, 10 settembre 2009, Commissione c. Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane c. Commissione, C-445/07 P e C-455/07 P, EU:C:2009:529, punto 66.

<sup>58</sup> La prassi seguita dal Tribunale è stata accreditata in particolare dalla sentenza della Corte del 26 febbraio 2002, Boehringer c. Consiglio, C-23/00, EU:C:2002:118, punto 52.

**Dott. Ernesto BIANCHI**

*Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)*

**IL RUOLO E L'ORGANIZZAZIONE DELL'OLAF E LE SUE RELAZIONI CON LA CORTE DEI CONTI EUROPEA E LE ISTITUZIONI GIUDIZIARIE. IL NUOVO REGOLAMENTO (UE) 2020/2223 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) N. 2013/883, PER QUANTO RIGUARDA LA COOPERAZIONE CON LA PROCURA EUROPEA E L'EFFICACIA DELLE INDAGINI DELL'UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE: RISPETTIVE COMPETENZE E COMPITI**

Grazie mille Presidente, ringrazio tutti per l'occasione di intervenire in questo evento per noi molto importante perché crea e rinsalda i rapporti indispensabili per tutti gli attori che lavorano nell'architettura di protezione del budget dell'Unione Europea.

Vorrei cominciare il mio intervento parlando brevemente del ruolo dell'OLAF in questa architettura rafforzata e rinnovata per la protezione dal bilancio dell'Unione, che scaturisce, in particolare, come è stato detto, dall'istituzione della Procura Europea, per la sua importanza fondamentale, e dal rafforzamento recente dei poteri di indagine dell'OLAF.

Vorrei, tuttavia, andare un po' oltre i poteri di indagine dell'OLAF, questo nella seconda parte del mio intervento, per parlare delle sfide concrete che la pandemia sta presentando a tutti noi attori e del ruolo che OLAF può ed intende giocare in questo contesto.

Ora l'OLAF e la Procura Europea lavoreranno con ruoli complementari per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Il mandato della Procura Europea si estende su 22 dei 27 Stati membri. Si concentrerà essenzialmente su indagini e azioni penali. L'OLAF, invece, da parte sua, continuerà ad operare in tutta l'Unione Europea con un approccio più ampio, che comprende, ovviamente, casi non di natura penale che ledono interessi finanziari dell'Unione Europea e illeciti gravi commessi all'interno delle Istituzioni europee.

Le nuove norme definiscono, in particolare, le modalità di cooperazione tra OLAF e la Procura Europea in materia di segnalazione, per evitare che sfuggano casi all'attenzione degli attori che devono combattere contro frodi e irregolarità. Quanto alle regole in

materia in ordine ai rispettivi ruoli, per evitare duplicazioni, OLAF si concentrerà sulle misure che sono necessarie per recuperare le somme oggetto di frode o sulle misure amministrative che sono necessarie per proteggere il bilancio dalle frodi, mentre la Procura Europea, chiaramente, si occuperà dello svolgimento di indagini per accertare la responsabilità penale. Infine, in materia di collaborazione, sarà molto importante vedere come OLAF ed EPPO riusciranno, e le premesse esistono già, a creare il massimo della cooperazione per lavorare per la protezione del bilancio.

Il regolamento è stato riveduto recentemente per aumentare i poteri dell'OLAF e per offrire, in particolare, norme semplificate per i controlli e le verifiche sul posto, perché OLAF riesca ad esercitare i propri poteri di indagine amministrativa in modo più efficace e più coerente in tutti gli Stati membri. Le nuove norme sull'accesso alle informazioni relative ai conti correnti bancari sono molto importanti. Questo riveste importanza capitale per le nostre indagini, anche amministrative, ovviamente attraverso le Autorità nazionali competenti. Altresì importanti sono le norme rafforzate sui servizi di coordinamento antifrode negli Stati membri e sulla cooperazione tra OLAF e autorità nazionali competenti, prima durante e dopo l'indagine. Infine sono state previste maggiori garanzie per le persone interessate dalle indagini dell'OLAF con la creazione di un controllore delle procedure che assicurerà, tra l'altro, alla persona interessata l'accesso alla relazione finale dell'OLAF in caso di indagini che si concludono con raccomandazioni giudiziarie, cosa che essenzialmente avverrà a partire da quando

funzionerà l'EPPO, ovviamente, solo nei Paesi "non EPPO".

Dicevo prima che OLAF e la Procura Europea stanno lavorando insieme per definire le modalità pratiche di cooperazione tra i due uffici, ed è di importanza capitale che questa operazione avvenga in modo fluido, in modo ottimale.

Volevo però anche parlare, come vi avevo accennato, di quello che sta succedendo a livello, diciamo, più maturo, e del fatto che ovviamente l'Unione Europea ha messo in campo uno sforzo di sostegno finanziario senza precedenti per la ripresa dell'Europa dagli effetti devastanti della pandemia da Covid-19. Dobbiamo arrivare più preparati possibile ad affrontare insieme questa sfida enorme che consiste nell'utilizzare la "potenza di fuoco" del bilancio europeo per la ripresa.

La nuova architettura di protezione del bilancio richiede proprio un gioco di squadra e un impegno su più fronti e riguarda tutti. Dobbiamo lavorare sulla prevenzione, sull'individuazione e ovviamente sulla repressione con lo stesso impegno.

Il fattore tempo è un fattore importante. Ovviamente questa sarà una delle priorità, quella di fare arrivare questo sostegno offerto dal bilancio il più rapidamente possibile e dove serve.

Questa urgenza porta con sé una nuova *governance* per il dispositivo per la ripresa e per la resilienza e procedure semplificate per snellire l'iter burocratico. La potenza di fuoco è tale, lo dicevo prima, da richiedere, comunque, uno sforzo per evitare fenomeni di doppio finanziamento e non sarà un compito facile per coloro che dovranno gestire questa massa ingente di finanziamenti che stanno arrivando.

In termini di rischio, quindi, è chiaro che ci servono gli strumenti adatti per prevenire e per combattere le irregolarità e le frodi che sono sempre più sofisticate, sempre più transnazionali, sempre più digitali. Questo è un *trend* che noi osserviamo da anni nel nostro lavoro di indagine all'OLAF e vediamo proprio come le frodi e le irregolarità gravi tendono sempre più ad essere perpetrate con strumenti digitali e in modo transnazionale, quindi risultano più difficili da individuare, da ve-

dere e da comprendere da parte di Autorità il cui *focus* essenziale è quello dell'ambito nazionale.

Quindi, il primo strumento di cui dobbiamo dotarci, è quello di avere una collaborazione ottimale tra tutti gli organi, tutti gli uffici, tutte le Istituzioni preposte alla difesa del bilancio. In prima linea abbiamo le Autorità di gestione e di controllo degli Stati membri. Il progetto C.A.T.O.N.E., il cui scopo è rafforzare la collaborazione tra la Corte dei conti italiana e le Procure contabili di Portogallo, Spagna, Francia e Grecia, si iscrive esattamente in questa logica, quindi è molto importante. Parliamo ovviamente anche delle autorità giudiziarie degli Stati membri; poi abbiamo i *player* a livello di Unione Europea, quindi i dipartimenti tematici della Commissione Europea, la Corte dei conti europea, l'EPPO, l'OLAF, Eurojust, Europol, è una lunga lista di attori, e solo attraverso un ottimo gioco di squadra possiamo affrontare e sfidare efficacemente chi cerca di approfittare della mancanza di coordinamento, della mancanza di risorse, della mancanza di gestione mirata del rischio di cui un po' soffriamo tutti in questo periodo in cui le risorse per gli enti pubblici non sono sempre disponibili nella misura che vorremmo.

L'OLAF ha imparato a giocare su tutti questi livelli, quindi a giocare sul livello europeo, a giocare sul livello nazionale, a giocare sulla prevenzione, a giocare sulla repressione, e intende continuare a impegnarsi per giocare in squadra e per migliorare tutto il gioco, tutta la squadra nella sua completezza.

L'adozione dei Piani di Ripresa e Resilienza in tutti gli Stati membri prevede un capitolo dedicato alle attività di controllo che è un capitolo, per noi, molto importante, e una volta scelta la *governance* più adatta per la gestione e per il controllo, le Autorità nazionali si troveranno immediatamente in prima linea a gestire i fondi e a gestire i rischi che ne conseguono, quindi occorre che questa *governance* funzioni correttamente, che disponga delle risorse che le servono, che possa contare su strumenti efficaci di gestione del rischio non solo nazionale, lo dicevo prima, ma anche europeo e a volte mondiale. La prevenzione e la corretta gestione del rischio diventano cru-

ciali, quindi, prevenire ed evitare irregolarità e frodi significa garantire che il sostegno offerto dal bilancio europeo arrivi subito e dove serve.

Le procedure di recupero sono, ovviamente, e restano un deterrente essenziale, devono funzionare, sono molto importanti, ma richiedono tempo e non servono purtroppo a garantire che gli aiuti arrivino immediatamente e dove sono necessari.

Esistono importanti fattori di rischio tipicamente legati alla transnazionalità, ma che possono sfuggire alle attività di prevenzione e di individuazione di controllo dei Governi nazionali. Da questo punto di vista OLAF ha rafforzato la sua capacità di agire, come diciamo a Bruxelles, come “centro di conoscenza”, *knowledge center*, per la condivisione non di conoscenza teorica, ma di conoscenza operativa, di *intelligence*.

Le irregolarità ricorrenti in un Sistema, spesso, si ritrovano anche in altri sistemi, che, quindi, è importante conoscere. Uno schema di frode utilizzato in uno Stato membro viene spesso esportato in altri Stati membri. Una debolezza nella *governance* all'interno di uno Stato membro, come pure vuoti di cooperazione tra autorità dello stesso Stato membro o autorità di Stati membri diversi, vengono individuati, sfruttati senza pietà e senza remore da truffatori di ogni tipo, quindi, dobbiamo essere in grado di fare fronte a questi rischi, dobbiamo anche colmare un *gap* sempre più importante che è quello della digitalizzazione. Se vogliamo essere efficaci a prevenire e combattere irregolarità e frodi che sfruttano la tecnologia, dobbiamo essere altrettanto bravi e coordinati ad usare la stessa tecnologia che viene usata per truffare.

In questi mesi OLAF sta lavorando alacremente a fianco dei servizi della Commissione che accompagnano e che hanno un dialogo stretto con le Autorità nazionali preposte alla redazione dei piani nazionali sull'RRF. Questo per me è molto importante, perché la RRF è ovviamente un nuovo modo di spendere i finanziamenti dell'Unione e quindi, in questo senso, richiede un'attenzione maggiore proprio perché gli Stati membri stanno creando le autorità nazionali, stanno creando *ex novo* dei sistemi di gestione e di controllo del ri-

schio che a volte possono essere più resistenti sulla carta che nella realtà. Svolgiamo questo lavoro anche per assicurarci che l'ottica che viene adottata non sia un'ottica semplicemente nazionale, proprio per questo aspetto fortemente transnazionale della frode, quindi, vogliamo che sin dall'inizio le autorità nazionali pensino europeo anche quando pensano a frodi e al controllo delle irregolarità. Ovviamente vogliamo continuare ad accompagnare questo processo difficile, che gli Stati membri e le autorità nazionali preposte stanno compiendo, proprio per essere pronti ad aiutare a disseminare buone pratiche e a condividere quello che abbiamo imparato e che sappiamo. Stiamo dialogando anche con la Corte dei conti europea su come affrontare una delle più grandi sfide che si cela dietro l'RRF e che è quella di esercitare un controllo non più in una logica di costi, e questa è la logica per cui siamo stati abituati finora, ma in una logica di realizzazione di obiettivi e di progetti. Per fortuna noi non cominciamo da zero, OLAF ha frequenti fruttuosi contatti con la Corte dei conti italiana, quindi, abbiamo anche un'altissima qualità di collaborazione con gli uffici delle Procure regionali. Vorrei citare come esempio il riscontro positivo che abbiamo avuto dalle attività della Procura regionale siciliana in dei casi relativi ad irregolarità e frodi nel settore dei finanziamenti alla formazione. In particolare, mi riferisco a dei finanziamenti per progetti informatici erogati a favore della Regione Siciliana. Molti di questi progetti, pur essendo stati completati e totalmente finanziati, non erano collaudati, non erano in uso e quindi non erano eleggibili al finanziamento da parte dell'Unione Europea. Si tratta di esempi nei quali, già adesso, stiamo guardando non ai costi, ma alla realizzazione di un obiettivo. Una delle maggiori sfide in questo senso è quella di garantire una trasparenza, una completezza di informazione sui beneficiari finali, questo è importantissimo di casi di conflitto di interesse ed è importantissimo nel caso di doppio finanziamento. Su questo stiamo insistendo molto a livello di accompagnamento della preparazione dei piani nazionali sul RRF, ma non solo: questo vale anche per tutte le altre attività di spesa, e, davanti ad una mole di fondi tale, diventa

assolutamente indispensabile capire chi sono i beneficiari finali. Questo serve sia per le attività di prevenzione che per le attività di controllo *ex ante* ed *ex post*, ed ovviamente per le attività di indagine.

Sulla prevenzione, diventa più efficace, in una logica di gestione del rischio, e per l'individuazione di frodi e irregolarità, l'adozione di attività di controllo *smart* che si basano sull'uso della tecnologia per incrociare dati disponibili presso altre amministrazioni nazionali o addirittura l'uso di strumenti europei come Aracne che sono sempre più indispensabili per far bene il nostro lavoro. Anche il controllo *ex post* ovviamente richiede questa ottica di gestione del rischio, e la segnalazione ad OLAF delle situazioni a prima vista non puntuali, non chiare, nebulose, può portare a rivelare gravi irregolarità e frodi, per esempio di natura sistemica o di natura transnazionale.

Il potere di indagine amministrativa dell'OLAF, combinato con l'accesso che OLAF può effettuare alle banche dati, può veramente essere uno strumento vincente per fare apparire schemi, come accade ad esempio con l'inchiesta simpatico, che altrimenti sarebbero restati invisibili. Per citare un esempio, l'OLAF ha svolto un'indagine riguardante alcune richieste di finanziamenti presentate presso i Centri di Assistenza Agricola da soggetti che non erano legittimati ad ottenere l'erogazione di questi contributi, quindi sono emerse domande presentate a nome di soggetti deceduti, domande relative a terreni demaniali, domande presentate sulla scorta di contratti di locazione falsi o domande presentate da soggetti sottoposti a misura di prevenzione o con riferimento a terreni confiscati. Il controllo amministrativo dell'OLAF sembrava *prima facie* riguardare un numero limitato di casi, poi ha rilevato, invece, carenze che sono state fatte oggetto della nota operazione bonifica della Guardia di Finanza e i cui risultati sono noti.

Il Direttore generale Itälä si è speso per migliorare la collaborazione tra OLAF e la Corte dei conti europea. Questo ha permesso di creare un sistema virtuoso e di fiducia, nel quale la Corte segnala delle situazioni all'OLAF, dal quale riceve un *feedback* sui risultati

delle indagini che ha condotto. Sulla base di queste informative, la Corte, quindi, può valutare come vengono investite le risorse. Si sta andando nella direzione giusta e OLAF può contare e allo stesso tempo puntare su un sistema sempre più performante di segnalazione di informazioni di potenziale interesse investigativo. Effettivamente la nostra collaborazione con la Corte dei conti europea è decisamente migliorata negli ultimi anni.

Veniamo infine alla repressione. L'arrivo del Procuratore Europeo, l'ho detto prima, costituisce un salto di qualità fenomenale per la lotta alle frodi a danno del bilancio dell'Unione Europea. L'OLAF collabora da sempre con le Autorità giudiziarie di Stati membri, ma è vero che l'esistenza della Procura Europea cambierà le carte in tavola. Con l'arrivo della Procura Europea il bilancio ha finalmente una protezione piena, abbiamo finalmente la possibilità di agire come un sistema integrato, ogni attore nell'ambito del proprio compito e con *l'expertise* e con le risorse che possiede, ma insieme agli altri. Così, per esempio, un caso di irregolarità segnalato all'OLAF e che l'OLAF non può trattare o per il quale non ha le necessarie risorse, verrà trasmesso ai Dipartimenti della Commissione o alle autorità nazionali che potranno sottoporre il caso all'EPPO. Il caso OLAF, nato da una segnalazione di irregolarità, verrà immediatamente trasmesso all'EPPO nell'attimo stesso in cui l'indagine amministrativa dell'OLAF rivelasse il sospetto di un'attività criminale. Con una Procura Europea abbiamo un ufficio che conosce le regole europee, le regole nazionali, che opera dall'interno della funzione giudiziaria: questo sicuramente costituirà un netto miglioramento rispetto alla situazione attuale, nella quale l'OLAF emette delle raccomandazioni giudiziarie e deve adoperarsi dal di fuori del sistema giudiziario per assicurare che ci sia un seguito alle proprie raccomandazioni.

Apro una parentesi: questo non riguarda la Corte dei conti italiana, che ha sempre risposto prontamente alle raccomandazioni dell'OLAF ed è sempre pronta ad agire anche in assenza di una raccomandazione giudiziaria, ma solo sulla base di un rapporto finale e di una raccomandazione finanziaria. Per

questo motivo, volevo di nuovo ringraziare e ringraziarvi per il lavoro svolto.

L'arrivo dell'EPPO consentirà quindi ad OLAF di concentrarsi sul suo compito d'indagine amministrativa – attualmente circa l'80% dell'attività dell'OLAF non riguarda aspetti di natura penale – con la possibilità, se richiesto, di agire in complementarietà o in supporto dell'indagine dell'EPPO. In queste situazioni ovviamente l'OLAF dovrà continuare a fare il suo lavoro di raccomandazione giudiziaria, ma potrà concentrarsi ancora di più su quello che facciamo oggi sul lato prevenzione, e cucire la tela dei rapporti complessi di questo panorama in cui abbiamo tanti attori che

devono lavorare insieme su più piani per fare funzionare il tutto in modo ottimale.

Quindi, in conclusione, abbiamo davanti una grande sfida da affrontare insieme, ma anche delle prospettive inedite di collaborazione fruttuosa per proteggere il bilancio dell'Unione Europea e con esso il futuro della nostra Europa e delle nuove generazioni di cittadini europei ai quali dobbiamo tutto il nostro impegno.

L'OLAF è pronto a raccogliere questa sfida e a lavorare con voi e con tutti gli attori del panorama della lotta antifrode a livello europeo.

Vi ringrazio della vostra attenzione, grazie.

## **STRUTTURA, FUNZIONI E COMPETENZE DELL'EPPO**

Grazie, Presidente.

Mi rendo conto che la Procura Europea in questo contesto è l'elemento di grande novità, in qualche modo rivoluzionario, se pensiamo che si tratta della prima grande cessione di sovranità da parte degli Stati membri nei confronti dell'Unione Europea nel campo penale e che viene fatto con un trasferimento di sovranità, appunto, su una Istituzione quale è quella di una Procura, quindi un organo che ha delle competenze inquirenti e requirenti che ha tradizionalmente un'architettura tutta nazionale. Neanche gli strumenti della cooperazione, a livello europeo, hanno portato a quella unitarietà di azione che sarebbe invece necessario avere e che è richiesta per combattere efficacemente la criminalità organizzata ed economica transnazionale.

L'assoluta specificità della Procura Europea sta nel fatto che viene creato un ordinamento giudiziario vero e proprio, autonomo, assolutamente indipendente e separato rispetto agli ordinamenti giudiziari nazionali.

La Procura Europea è un organo indipendente e autonomo non solo rispetto agli organi del potere politico europeo e agli organi del potere politico degli Stati membri che ne fanno parte, ma è totalmente indipendente anche rispetto agli uffici giudiziari degli Stati membri e agli organi di autogoverno; e in questo caso, pensando all'Italia, mi riferisco ovviamente al Consiglio Superiore della Magistratura.

Questa assoluta indipendenza della Procura Europea – e, quindi il divieto di prendere istruzioni, ordini e direttive dalle autorità nazionali, e il divieto per le autorità nazionali di dare ordini o direttive ai Procuratori europei – ha però un limite, diciamo un confine, che è quello dei Procuratori europei delegati. La Procura Europea ha una struttura centrale a Lussemburgo, dove operano la Procuratrice capo e 22 Procuratori degli Stati membri che ne fanno parte, e ha una struttura decentrata nei 22 Stati membri, in cui opera attraverso i

cosiddetti Procuratori europei delegati che fanno parte pienamente dello *staff* della Procura Europea, sono assunti dalla Procura Europea e pagati dalla Procura Europea, e sono totalmente autonomi rispetto alle autorità nazionali. Il legislatore europeo però si è fermato qui e ha rimesso poi agli Stati membri tutta la parte organizzativa ordinamentale e di supporto dello *staff* amministrativo, e ovviamente anche di polizia giudiziaria.

L'articolazione decentrata della Procura Europea va a creare una struttura ibrida dell'Ufficio che non può non scontare possibili condizionamenti e carenze di risorse a livello nazionale, e senz'altro tutta una serie di problemi organizzativi che negli ultimi due mesi abbiamo affrontato, che sono certamente un elemento che può condizionare l'efficacia dell'azione della Procura Europea.

La Procura Europea assumerà le funzioni giurisdizionali e inizierà la propria attività operativa e investigativa il primo giugno 2021, vale a dire tra una settimana. Potete immaginare, quindi, quale tipo di frenetica attività si sta svolgendo in questo momento sia a Lussemburgo che negli Stati membri per riuscire a partire in maniera pienamente operativa dal primo giugno.

Brevemente illustrerò quali altre caratteristiche importanti e fondamentali connotano l'azione, la struttura e l'architettura della Procura Europea. Una di queste è l'esercizio delle funzioni esclusive da parte dei Procuratori europei delegati. Il Regolamento in realtà lasciava la porta aperta anche alle cosiddette funzioni ibride, vale a dire Procuratori europei delegati che avrebbero potuto svolgere sia funzioni di Procuratore europeo che di Procuratore nazionale. Era per la verità una previsione pensata per i Paesi più piccoli, in cui si riteneva che il carico di lavoro non avrebbe giustificato una esclusiva funzione europea. Questo ha comportato, in sede di elaborazione delle scelte di *policy* della Procura europea, una realizzazione di asimmetrie dei poteri e il

rischio di conflitti di interesse, soprattutto in determinati Stati membri, in cui questo cosiddetto doppio cappello, avrebbe comportato un forte pericolo per la indipendenza dell'azione della Procura europea. I Procuratori europei delegati, infatti, si sarebbero trovati con una doppia catena di comando, con due Procuratori e con direttive provenienti da soggetti diversi e potenzialmente contrastanti, soprattutto in quegli Stati membri – e non sono pochi – in cui la struttura del servizio di Procura non è pienamente indipendente.

Questo è un valore che in Italia abbiamo e che è molto consolidato, ma non è affatto così altrove, il che ha comportato l'esclusione di questo tipo di scelta. Inoltre si sarebbero verificate una serie di potenziali conflitti di interesse, pensiamo al meccanismo della avocazione che è il meccanismo tramite il quale la Procura Europea sottrae la competenza alle Procure nazionali, all'autorità giudiziaria nazionale. In questi casi, un Procuratore europeo delegato si sarebbe potuto trovare potenzialmente nella posizione di dover chiedere o non chiedere o decidere o non decidere di avocare un procedimento trattato dal suo stesso Ufficio o dal suo stesso Procuratore capo. Un potenziale conflitto di interessi che la Procura Europea ha ritenuto di eliminare alla radice, evitando la scelta del cosiddetto doppio cappello per cui i Procuratori europei delegati avranno la piena e assoluta autonomia ed indipendenza e svolgeranno soltanto le funzioni dei Procuratori europei.

Esaminiamo le grandi novità nella struttura di gestione dell'indagine e del procedimento penale della Procura europea. Essa ha una struttura che, come dicevo, è legata alla presenza del Procuratore capo, dei 22 Procuratori degli Stati membri i quali compongono il cosiddetto collegio della Procura Europea. Il Collegio non è una struttura operativa, è una struttura che effettua scelte di tipo strategico ed emana linee guida. Sul sito della Procura Europea potete già trovare le linee guida emanate in tema di indagini, di esercizio dell'azione penale, di avocazione e di non avocazione. Quindi il tentativo è quello di agire nel modo più trasparente possibile in modo che tutte le parti coinvolte, comprese le autorità nazionali competenti, possano capi-

re perché e come la Procura Europea effettua certe scelte.

A nostro parere il Regolamento disegna, per la Procura europea, un sistema di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale per reati che, presi singolarmente, ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, ma ovviamente prevede anche tutta una serie di casi molto più complessi, che sono quelli su cui ci aspettiamo in qualche modo il contenzioso, la nascita dei conflitti e dei contrasti, che sono i procedimenti in cui vi siano reati connessi e procedimenti per criminalità organizzata in cui i reati fine siano più di uno, alcuni dei quali reati Pif, che ricadono sotto la competenza dell'Unione Europea, e altri reati di altro tipo.

Le linee guida disciplinano l'azione della Procura Europea anche rispetto a questi casi. La Procura Europea agisce dal punto di vista operativo non tramite il Collegio e neppure tramite i Procuratori europei. Il Procuratore europeo per l'Italia, come quello di tutti gli altri Stati membri, ha un compito di supervisione dei procedimenti penali e delle indagini che vengono svolte in Italia, ma non ha un compito di direzione operativa, che è rimesso alla cosiddetta Camera permanente. La Camera permanente, in una struttura fortemente gerarchica e gerarchizzata, come quella delle Procure, è una assoluta novità. Noi siamo abituati a pensare – e questo ancor di più in alcuni Stati membri in cui la gerarchizzazione degli uffici di Procura è ancora più spiccata – al Procuratore capo della Repubblica come il titolare esclusivo dell'esercizio dell'azione penale. È una norma che in Italia è stabilita in modo esplicito dal decreto legislativo n. 106/2006, mentre non viene ripetuta per la Procura Europea. In realtà il Procuratore europeo capo non ha questo tipo di competenza, e la direzione operativa e le decisioni nell'ambito delle indagini sono rimesse alle Camere permanenti. Queste sono organi collegiali composti da tre Procuratori europei che non provengono dal Paese in cui l'indagine è svolta, che vengono integrati ogni volta dal Procuratore europeo del Paese in questione. In tal modo, il collegamento tra il Paese in cui l'indagine è svolta e la decisione assunta è sempre assicurato. I procedimenti vengono assegnati a rotazione alle Camere permanenti, in modo che si possa creare una conoscenza comune e

trasversale dei sistemi dei 22 Paesi membri, con tradizioni giuridiche molto diverse tra loro. Pensiamo, infatti, ai Paesi come la Francia o la Spagna o il Belgio in cui ancora vi è un giudice istruttore con fortissimi poteri, anche di iniziativa, o Paesi magari più piccoli ma strategicamente importanti come Cipro e Malta, che hanno una tradizione di tipo anglosassone, in cui la direzione dell'indagine è rimessa in gran parte alle forze di polizia.

Il Regolamento è pensato intorno a un sistema molto simile a quello italiano, vale a dire un sistema in cui il Procuratore assume la direzione dell'indagine nel momento in cui riceve la comunicazione della notizia di reato, coordina le indagini svolte dalla polizia giudiziaria, esercita l'azione penale e rappresenta l'accusa in giudizio fino a quando, come dice il Regolamento, la sentenza è definitiva. Questo è un elemento di straordinaria novità anche per l'Italia perché noi siamo abituati a pensare agli uffici di Procura con un'articolazione verticale: Procura di primo grado, Procura presso la Corte d'Appello e Procura presso la Cassazione. Invece, per la prima volta sarà lo stesso Procuratore che seguirà tutto l'*iter* processuale dell'indagine e del processo fino alla sentenza definitiva. Concettualmente è veramente rivoluzionario anche per il nostro sistema.

Questi, dunque, sono gli elementi di grande novità dal punto di vista operativo.

Un altro elemento di grande novità – e questo ovviamente era uno dei valori aggiunti che il legislatore, nel creare la Procura Europea, voleva assolutamente perseguire – è quello legato alle modalità di svolgimento delle indagini transnazionali, ovviamente all'interno dei 22 Stati membri che fanno parte della Procura Europea. Qui viene totalmente cancellato il sistema delle richieste o degli ordini europei di indagini, in cui vi è un'autorità richiedente diversa dall'autorità ricevente, con tutta una serie di possibilità di non eseguire la misura, i cosiddetti motivi di rifiuto. Qui vi è una semplice "assegnazione" della misura investigativa dal Procuratore europeo delegato titolare dell'indagine al collega che opera nell'altro Paese, il quale deve eseguire la misura, ovviamente adattando le modalità con cui la stessa viene eseguita al quadro giuridico del Paese in cui l'esecuzione deve avere luogo. Pensiamo

ad un caso molto semplice: un decreto di perquisizione emesso da un Procuratore europeo delegato italiano che deve essere eseguito in un Paese in cui la perquisizione è possibile solo dietro autorizzazione del giudice (come sappiamo, invece, in Italia è sufficiente un decreto motivato del pubblico ministero). In quel caso il collega, in ipotesi sloveno, dovrà chiedere al giudice l'autorizzazione alla perquisizione e si procederà immediatamente alla esecuzione, ma in realtà quello che è rivoluzionario, e che si spera porterà il vero valore aggiunto nelle indagini transnazionali, è il fatto che questo tipo di azione viene svolto da un unico ufficio. Il collega sloveno, francese o della Repubblica slovacca, per il Procuratore europeo delegato italiano, saranno esattamente come il collega che in questo momento lavora nell'ufficio accanto: non ci sarà un meccanismo di richiesta e accettazione, si lavora insieme. L'Ufficio di Lussemburgo ha anche questa funzione, e i Procuratori europei delegati ovviamente fungeranno da punto di raccordo, di contatto, di comunicazione. Tutto questo dovrebbe portare, appunto, a quella agilità e immediatezza nelle indagini transnazionali che, appunto, è l'obiettivo che si vuole raggiungere.

Un altro principio che il Regolamento esprime rispetto alle indagini transnazionali è quello della unitarietà del procedimento. Vale a dire, nel caso in cui parti della condotta criminosa siano commesse in più Stati membri, la Procura Europea deciderà dove sia stata commessa la cosiddetta parte centrale del reato, e deciderà quindi qual è il Procuratore europeo che deve procedere per l'intera indagine, inclusi i fatti commessi negli altri Stati membri. Ovviamente è necessario che questo Paese abbia la giurisdizione per poter procedere nei confronti di tutti i soggetti sottoposti ad indagine e vi sono dei criteri da seguire, alcuni previsti dal Regolamento, altri verranno probabilmente adottati come criteri suppletivi dalla Procura Europea sotto la veste delle linee guida, perché probabilmente i criteri previsti dal Regolamento non sono in grado di coprire tutte le possibili situazioni in cui questo tipo di decisione deve essere presa. Quindi non vedremo più, si spera, situazioni come quelle delle frodi carosello, anche di ingente valore – sapete che la Procura Europea procederà per frodi carosello transna-

zionali con danno superiore ai 10 milioni – in cui un Paese procede rapidamente e l'altro Paese, dove magari c'è la cartiera o l'utilizzatore finale o una delle società schermo, procede dopo 2 o 3 anni, e poi arrivano delle richieste di collaborazione da un Paese all'altro quando nel primo Paese il procedimento è già abbondantemente definito. Una mancanza di coordinamento, quindi, che poi, alla fine, ha una ricaduta piuttosto evidente sulla impossibilità di recuperare il danno per l'Unione Europea e anche per gli Stati nazionali, visto che l'IVA è sia una risorsa dello Stato nazionale, sia una risorsa dell'Unione Europea.

Vorrei dire alcune cose in merito al rapporto tra Procura Europea e Procure e altre autorità nazionali, sia di polizia sia amministrative.

Il Regolamento disegna un nuovo sistema di enorme complessità. Noi abbiamo sistemato i casi in cui la Procura Europea e gli Uffici nazionali di Procura, quindi giudiziari, devono consultarsi, scambiare informazioni, trovare un accordo. Nel Regolamento ci sono 24 situazioni in cui in cui questo deve avvenire. Quindi un onere molto pesante sia per noi che per le Procure nazionali che sono già piuttosto impegnate.

Per le autorità di polizia giudiziaria, per le autorità amministrative, per le agenzie, vi sono due fondamentali previsioni chiave: la prima è quella dell'art. 24.1 del Regolamento, che prevede l'obbligo di comunicare direttamente alla Procura Europea le notizie di reato rispetto alle quali la Procura Europea potrebbe esercitare la propria competenza. Questo è quello a cui faceva riferimento prima il dottor Bianchi per il caso in cui l'OLAF – perché la norma si applica sia alle autorità nazionali che alle agenzie europee – si renda conto, nel corso di una propria indagine amministrativa, che vi siano elementi di rilievo penale: esso deve immediatamente riferirlo alla Procura Europea e paralizzare la propria azione amministrativa. Questo vale per tutti, anche per la Guardia di finanza e per i Carabinieri, che ne sono ben consapevoli.

Vi è poi, però, anche l'altro risvolto della medaglia. La Procura Europea ha una serie di obblighi di informazione, nei confronti sia delle Procure nazionali che dell'autorità di polizia giudiziaria e amministrativa, assolutamente stringenti. Tali obblighi sono legati sia alla co-

municazione della decisione di esercitare o di non esercitare la competenza, che ovviamente ha una conseguenza in termini di eventuale coordinamento delle indagini o passaggio alla competenza della Procura nazionale, sia alla possibilità di operare un'indagine amministrativa o un'azione tesa al recupero, sotto il profilo amministrativo, delle somme, la quale, nel momento in cui si abbandona l'indagine penale, viene rimessa appunto all'autorità amministrativa. Anche a questo riguardo, il Regolamento è molto chiaro nello stabilire questo tipo di obbligo di comunicazione e di consultazione.

L'OLAF, in questo ambito, è una particolarità. Esso ha il divieto di aprire un'indagine amministrativa parallela rispetto a quella penale della Procura Europea, ma vi è comunque la possibilità della Procura Europea di chiedere all'OLAF di aprire un'indagine amministrativa coordinata dalla prima, qualora questo possa dare un valore aggiunto anche all'indagine penale della Procura Europea. Questo ricalca un po' la struttura tradizionale del rapporto tra autorità giudiziaria di tipo inquirente e autorità amministrative che hanno funzioni di polizia.

Noi abbiamo già concluso accordi di lavoro con gli altri due pilastri della cooperazione e dell'azione in campo giudiziario penale in Europa, vale a dire Eurojust ed Europol, e anche con OLAF abbiamo già in realtà concluso l'accordo, che deve soltanto essere formalizzato perché richiede una procedura un po' più lunga, ma è sostanzialmente pronto e contiene previsioni che valorizzano questa possibilità di cooperazione, e quindi di agire in modo coordinato tra indagine penale e indagine amministrativa.

Per noi i referenti, nell'azione di polizia giudiziaria, sono ancora le forze di polizia giudiziaria nazionale. La collaborazione tra OLAF e forze di polizia giudiziaria nazionale è una delle prassi che vengono esplorate nella quotidianità, e porta certamente un notevole valore aggiunto. Vi è una capacità analitica, la possibilità di accesso a banche dati, un'*expertise*, come si dice, dell'OLAF, che certamente rende le indagini della polizia giudiziaria nazionale più complete e più utili per il Procuratore che procede.

Concludo su una nota molto rapidamente. Il dottor Bianchi ha detto che l'esistenza della Procura Europea, che pur deve ancora iniziare

la propria attività, sta già rivoluzionando i rapporti all'interno delle altre agenzie europee. Io credo che le stia veramente mettendo in crisi, una crisi che spero sia un'occasione di crescita. Le tre agenzie che ho citato, cioè Europol, OLAF ed Eurojust, con l'inizio dell'attività di EPPO vedono cambiare la loro missione, vedono spostarsi il loro centro di attenzione, hanno bisogno, io credo, e questo però richiederà tempo, di rivedere un po' la loro vocazione in un quadro istituzionale così radicalmente mutato dall'entrata in scena di un Ufficio di Procura dotato dei poteri che hanno gli Uffici requiranti. Gli organi che sono deputati appunto ad attività di polizia, attività di repressione anti-frode e attività di coordinamento dell'attività giudiziaria transnazionale, hanno la necessità di spostare il loro asse strategico in modo tale da integrarsi pienamente in questa nuova architettura istituzionale.

Io dico solo questo rispetto all'OLAF: il suo

grande valore aggiunto lo vedremo nella capacità di identificare le notizie di reato di nostro interesse, nella tempestività e nella qualità di queste notizie di reato. Non c'è cosa che rende più soddisfatto, professionalmente, un Procuratore che una forza di polizia amministrativa o giudiziaria in grado di identificare, tempestivamente e con qualità, i fenomeni criminosi, perché ciò rende le indagini più semplici, più immediate e più efficaci in termini di repressione e in termini di recupero. In questo caso stiamo parlando proprio di questo, perché parliamo degli interessi finanziari dell'Unione Europea, quindi sarà questa, io credo, la grande sfida, e se l'azione dell'OLAF, così come delle forze di polizia giudiziaria nazionali, sarà efficace, sono sicuro che la collaborazione sarà molto fruttuosa e andrà avanti in modo positivo per un lungo periodo.

Vi ringrazio per l'attenzione.

## LE NUOVE DISPOSIZIONI DELLA DIRETTIVA (UE) 2017/1371 RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LE FRODI CHE LEDONO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE MEDIANTE IL DIRITTO PENALE, RECEPITE NELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI (DIRETTIVA PIF), AL FINE DI AUMENTARE IL LIVELLO DI PROTEZIONE DEL BILANCIO DELL'UE ARMONIZZANDO LE FATTISPECIE, LE SANZIONI E I TERMINI DI PRESCRIZIONE DEI REATI CHE LEDONO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

The Protection of the Financial Interests of the EU and the Cooperation Agreements and Training on Objectives

25-26 May 2021

The new rules of Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law

Lorenzo Salazar

Deputy Chief Prosecutor to the Court of Appeal of Naples

## Outlook

1. A little background (the 1995 "PIF" Convention)
2. Implementation of the Convention by MS
3. The 2017 Directive
4. Implementation of the Directive by MS
5. Final remarks

## 1. A little background



- 1976 EC Commission Draft for a Treaty + 2 Protocols (OJ C222/1976)
- 1988 Establishment of the anti-fraud Task Force UCLAF
- 1989 Court of Justice Case 68/88 Commission v. Greece
- 1991/1993 Art. K1 of the Maastricht Treaty
- 1995 PIF Convention and its Protocols
- 1997/1999 Art. 280 in the Amsterdam Treaty ("assimilation principle")
- 1999 Establishment of the European Anti-Fraud Office - OLAF
- 2001 Proposal (COM(2001) 272 final)
- 2007/2009 Art. 325 in the Lisbon Treaty "4. ...affording effective and equivalent protection in the Member States"
- 2012 COM Proposal for a directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law

## The mid '90s "PIF" Package

- PIF Convention of 26.7.1995
- 1st Protocol of 27.9.1996 (Corruption)
- ECJ Protocol of 29.11.1996
- 2nd Protocol of 19.6.1997 (Liability of legal persons, confiscation and money laundering)

## 2. Implementation of the PIF Convention



## Good news 😊

- The level of effective criminal-law protection of the EC's financial interests has increased.
- As regards the definition of offences, national systems have grown closer to one another
- Penalties are usually set at a sufficiently high level so as not to impede mutual assistance.

## Bad news 😞

- The harmonisation objective of the PIF instruments has still not been fully achieved for all 27 Member States, neither formally nor materially
- Loopholes in the legislation applicable within the EU which allow offences to go unpunished remain possible
- The PIF instruments based on the Maastricht Treaty are not an adequate response to the specific need for criminal-law protection of the EC's financial interests
- **The need for a Directive on criminal-law protection of the Communities' financial interests persists**

“The Commission will consider proceedings against...” 😡

- France 🇫🇷, Belgium 🇧🇪, Luxembourg 🇱🇺, Austria 🇦🇹: for not having fully implemented Article 1(1)(a) of the PFI Convention
- Italy 🇮🇹: for not having implemented Article 1(1) in conjunction with Article 2 of the PFI Convention
- Ireland 🇮🇪: for not having implemented Article 6(1)(c) of the 1st Protocol

## 3. The 2017 Directive

## The 2017 Directive

- Announced by a Communication on the protection of the EU financial interests by criminal law and by administrative investigations (COM(2011) 293 final)
- **A controversial legal basis: art. 325.4 TFEU** which provides for the legislative procedure to adopt the necessary measures to affording effective and equivalent protection

## Art. 325 Vs. 83.2 TFEU

- 28 (now 27...) MS (325) > 25 MS (+ 1) (83.2)
- EU to adopt the necessary measures against fraud with a view to affording **effective and equivalent protection** > **Minimum rules** with regard to the definition of criminal offences and sanctions
- Emergency brakes & Co.

## Directive (EU) 2017/1371

- 5 Years of negotiations (3 years of "Trilogues")
- Adopted on the 5 July 2017
- Published in the OJ n. L 198, 28.7.2017
- To be implemented by 6 July 2019
- Assessment Report by 6 July 2021

## EU Frauds

- Member States to take the necessary measures to ensure that fraud affecting the Union's financial interests constitutes a criminal offence when committed intentionally
- Expenditures (procurement-related & non-procurement-related)
- Revenues
- Revenues from the VAT: a tricky question...

## VAT in ECJ Case Law

*"Since the European Union's own resources include, inter alia ... revenue from application of a uniform rate to the harmonised VAT assessment bases determined according to EU rules, there is thus a direct link between the collection of VAT revenue in compliance with the EU law applicable and the availability to the EU budget of the corresponding VAT resources, since any lacuna in the collection of the first potentially causes a reduction in the second..."*

*"Criminal penalties may...be essential to combat certain serious cases of VAT evasion in an effective and dissuasive manner" » (C-539/09, C-617/10 & "Taricco I", C-105/14, 8 XI 2015).*

## VAT in the Directive

- The Directive therefore covers revenues resulting from VAT receipts in the Member States but only in cases of "**serious offences**" ...
- ...**connected with the territory of two or more MS and which involve a total damage of at least 10 MEUR**"
- Future assessment about whether the threshold indicated in Article 2(2) is appropriate

## Serious Frauds

- Must be punishable by a maximum penalty of at least 4 years imprisonment
- No minimum sanctions (as instead originally proposed by COMM)
- 1995 Convention: > 50.000 ECU
- 2017 Directive: > 100.000 €

## Aggravating circumstance

- Member States to take the necessary measures to ensure that where a criminal offence referred to in Article 3, 4 or 5 is committed within a criminal organisation in the sense of Framework Decision 2008/841/JHA, this shall be considered to be an aggravating circumstance.
- MS are not obliged to provide for the aggravating circumstance where national law provides for the criminal offences as defined in FD 2008/841/JHA to be punishable as a separate criminal offence and this may lead to more severe sanctions

## Corruption

- Active & passive corruption in a way which damages or is likely to damage the Union's financial interest...
- ...'public official' means: a Union official or a national official, including any national official of another Member State and any national official of a third country.
- I.e.: also passive corruption (which damages or is likely to damage the Union's financial interest) of any national official of a third country is now to be incriminated.

## Limitation period

- Member States to lay down rules concerning limitation periods necessary in order to enable them to counter illegal activities at the expense of the Union's financial interests *"for a sufficient period of time"*.
- In cases of criminal offences punishable by a maximum sanction of at least four years of imprisonment, the limitation period should be at least five years from the time when the criminal offence was committed.

## Convention Vs Directive

<b>1995 Convention</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incrimination (incl VAT...?) 🤔</li> <li>Sanctions</li> <li>International cooperation</li> <li>Ne bis in idem</li> </ul> <b>1996 1st Protocol</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Corruption (EU wide)</li> </ul> <b>1997 2nd Protocol</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Money Laundering</li> <li>Seizure &amp; confiscation</li> <li>Liability of Legal Persons</li> <li>Cooperation MS/COMM</li> </ul>	<b>2017 Directive (26 MS)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incrimination (incl. VAT...!) 🤔 <ul style="list-style-type: none"> <li>Money Laundering (4th Dir)</li> <li>Corruption (&gt;3rd States)</li> <li>Misappropriation</li> <li>Incitement, aiding, abetting and attempt</li> </ul> </li> <li>Sanctions (min/max 4 years)</li> <li>Aggravating circumstance</li> <li>Liability of legal persons</li> <li>Freezing &amp; Confiscation</li> <li>Limitation period</li> <li>Cooperation MS/COMM/EU</li> <li>Bodies &amp; Agencies</li> <li>International-cooperation</li> </ul>
--	---

## The EPPO Connection

Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO')

- Art. 22. Material competence of the EPPO:** "The EPPO shall be competent in respect of the criminal offences affecting the financial interests of the Union that are provided for in Directive (EU) 2017/1371, as implemented by national law, irrespective of whether the same criminal conduct could be classified as another type of offence under national law."

## 4. Implementation by MS of the PIF Directive

## General remarks

- 26 MS are bound by the directive except DK 🇩🇪 which remains bound by the PIF Convention of 1995 including its Protocols
- All MS, except BE, IE and RO (by Jan 2021), have already transposed the Directive into their national legislation.
- Lowest non-conformities in BG, DE, IE, LT, MT, NL, PT and RO
- Highest number of non-conformity BE, HR and HU. High also in CY, CZ, FR, IT 🇮🇹, PL and SI

## Art. 2: definitions of the Union's financial interests

- Conformity, despite non-transposition, in most MS 👍 (BE, BG, DE, ES, FR, HR, IE, IT 🇮🇹, LT, LU, LV, NL, PT, RO, SE and SI)
- Most MS did not transposed the threshold of criminal responsibility set out in Art. 2(2) of the Directive (VAT > 10M€), so entailing stricter national criminalisation also below this threshold

## Art. 3: fraud affecting the Union's financial interests

- All MS established the criminal offences necessary to comply with the requirements of Art.3 regarding fraud affecting the Union's financial interests 👍 but...**
- ...the provision is fully transposed only by CY, EL, FI, LT, MT, NL, PL and SI to comply with the requirements of the Directive.

## Art. 3: fraud affecting the Union's financial interests 🇮🇹

- 3.2.a) Offences regarding non-procurement-related expenditure: IT 🇮🇹 national provisions only cover specific types of funding (subsidies or financing intended to favour initiatives aiming at the realization of works or the carrying out of public activities).
- 3.2.b) Offences regarding procurement-related expenditure: partial transposition in IT 🇮🇹 due to the absence of a reference to the EU financial interests.

## Art. 4: other criminal offences affecting the Union's financial interests

- All Member States established the criminal offences (money laundering, corruption, etc.) necessary to comply with the requirements of art. 4 👍**
- Fully transposed by IE, NL and SE only.
- Partial transposition in IT 🇮🇹 law where the national transposition does not cover one of the national offences, abuse of office.

## Art. 5: incitement, aiding and abetting, and attempt

- **Vast majority of MS provide for a complete and conform transposition** 👍
- Partial transposition in IT 🇮🇹 since abetting seems not criminalised in relation to some conducts
- Attempt is not criminalised in some cases in BE, FI, RO, SE, SI and HR

## Art. 6: liability of legal persons

- **Most MS fully compliants** 👍
- Significant issues in HU where criminal responsibility is conditional upon acts being committed within the scope of the activities of the legal person. HR has not transposed para 2
- NL and SI have not transposed points (a) to (c) of Art. 6(1) without any effect on conformity due to these conditions not being applicable in their national legislations.

## Art. 7: sanctions regarding natural persons

- Sanctions not effective, dissuasive and proportionate in EL law due to restitution of damage being available as a means of setting aside criminal responsibility.
- AT, EL, HU and LU does not meet, in some cases, the sanction threshold provided in Article 7(3) of the Directive.
- In BE some national measures relevant to the transposition of Article 3(2)(c)(i), (ii) and (iii) of the Directive only provide for a fine as a sanction.
- FR and PL have not transposed Article 7(3), third subparagraph of the Directive.

## Art. 8: aggravating circumstance



## Art. 9: sanctions regarding legal persons

- **All Member States have implemented a system to impose fines in the case of the liability of legal persons** 👍
- Criminal nature (AT, BE, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI and SK)
- Administrative nature (BG, DE, EL and IT 🇮🇹).
- All optional sanction implemented by ES and MT; none of them provided by AT, BG, EE, FI, IE and NL.

## Art. 10: freezing and confiscation



## Art. 11: rules on jurisdiction

- Sporadic issues in relation to the territoriality principle and the nationality principle (para. 1).
- Extension of jurisdiction to offenders subject to Staff Regulations only applied in AT, BG, CY, DE, ES and FR and (with an issue of conformity) by FI.
- Extraterritorial jurisdiction (paragraph 3) established by BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, IT 🇮🇹, LT, LU, LV, MT, NL, SE and SK in at least one of the forms set out in the article.
- Nationality principle: in IT 🇮🇹, in order to be punished, the perpetrator has to be within the national territory (a condition not foreseen by the Directive).
- Conditions are placed upon the prosecution of the offences in the sense of para. 4 in the national legislation of BE, LU and SI.

## Art. 12: time limitation

- **Most MS have introduced appropriate limitation periods in the sense of para.1 of the Article** 👍
- CY and IE do not provide for limitation periods.
- BE and EE provide for shorter limitation periods than required by the Directive.
- IT 🇮🇹 has recently changed its system of time limitation

## Art.12: time limitation

- **12.1 General limitation period:** the limitation period of is of at least six years, elevated by one third for the offences related to VAT.
- **12.2 Serious offences:** the limitation period of is of at least six years for all the serious offences.
- **12.4 Limitation period concerning enforceability:** minimum 10 years

## 5. Final remarks

## Conclusions

1. **Limited added value of the new directive in front of the legal instruments of 1995/1997**

## Conclusions

1. Limited added value of the new directive in front of the legal instruments of 1995/1997
2. **The "original sin": the (bad) choice of the legal basis (art. 83.2 TFEU instead of art. 325)**

## Conclusions

1. Limited added value of the new directive in front of the legal instruments of 1995/1997
2. The "*original sin*": the (bad) choice of the legal basis (art. 83.2 TFEU instead of art. 325)
3. **Importance of a (good and timely) implementation by MS**

## Conclusions

1. Limited added value of the new directive in front of the legal instruments of 1995/1997
2. The "*original sin*": the (bad) choice of the legal basis (art. 83.2 TFEU instead of art. 325)
3. Importance of a (good and timely) implementation by MS
4. **In particular because of the direct influence on the functioning of the EPPO**



## RECENTI EMENDAMENTI AL REGOLAMENTO (UE) N. 2013/883. GENESI E NEGOZIAZIONE DELLA PROPOSTA DI EMENDAMENTO

Cooperation Agreements and Training on Objectives and New Experiences – C.A.T.O.N.E.  
Procura generale presso la Corte dei conti

Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.

Roma (VDC)  
25 maggio 2021

Col Guardia di Finanza Luciano Lizzi  
Attaché Antifrode Rappresentanza Permanente  
d'Italia presso l'Unione europea



Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.

INTRODUZIONE (1)

- REG 883/2013 **NON «VECCHISSIMO»**; PROPOSTA DI MODIFICA NEL MAGGIO 2018 (SOLO 5 ANNI DOPO).
- **IMPORTANZA RICORDARE LE VARIE FASI** (GENESI, PROPOSTA ORIGINARIA COMMISSIONE, NEGOZIAZIONE TRA STATI MEMBRI, TRILOGO CON IL PARLAMENTO EUROPEO E ACCORDO FINALE DI COMPROMESSO):
  - a. CAPIRE MEGLIO LA VOLONTA' DEL LEGISLATORE (O MEGLIO, FIN DOVE SI SIA VOLUTO SPINGERE);
  - b. AIUTARE NELL'INTERPRETAZIONE IN FASE APPLICATIVA.



Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.

INTRODUZIONE (2)

NECESSITA' DI:

- ADEGUARE IL QUADRO DELLE INDAGINI OLAF AL NUOVO PANORAMA LEGISLATIVO ANTIFRODE (DIRETTIVA PIF E REGOLAMENTO EPO, SU TUTTI);
- 'CHIARIRE' ASPETTI 'ASSERITAMENTE GIA' PRESENTI' NEL REG. 883/13, ANCHE ALLA LUCE DI PRONUNCIAMENTI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA UE;
- GARANTIRE L'USO DI PENETRANTI **STRUMENTI INVESTIGATIVI** SUL PIANO ANCHE SOLO AMMINISTRATIVO (LEGGASI ACCESSO AI DATI BANCARI);
- RIBADIRE/SPECIFICARE AMMISSIBILITA' **RAPPORTI OLAF QUALI ELEMENTI DI PROVA (procedimenti giudiziari di natura non penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, procedimenti amministrativi; procedimenti penali;**



Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.

METODOLOGIA

- **MODIFICARE TUTTO (E SUBITO) IL REGOLAMENTO, O PREFERIRE UN INTERVENTO IN DUE FASI, LA PRIMA CON SOLI INTERVENTI "DEDICATI/CHIRURGICI"?**
- (PREVIA CONSULTAZIONE ANCHE CON GLI STATI MEMBRI/POSIZIONE COREPER) **SECONDA IPOTESI** (NdR: DI FATTO POI "ALLARGATA" NELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE).



Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.

«DESIDERATA» DEL CONSIGLIO PER LA PRIMA FASE

- FACILITARE COOPERAZIONE DI OLAF VERSO EPO;
- **NON ESTENDERE POTERI OLAF;**
- CHIARIRE COMPETENZE OLAF vs EPO E RISPETTO RECIPROCI MANDATI; COOPERAZIONE SULLA SELEZIONE CASI/UFFICIALI DI COLLEGAMENTO;
- (OLAF) **SOSTENERE EPO ATTRAVERSO INDAGINI COMPLEMENTARI, EVITANDO DUPLICAZIONI;**
- **RAFFORZARE COOP.NE OLAF/AFCOS.**



Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.

(POSIZIONE ITALIANA ANTE PROPOSTA)

- **STRUMENTO MUTUA ASSISTENZA AMMINISTRATIVA. SETTORE SPESE UE**
- PONDERAZIONE PER L'IVA (FERMO RESTANDO SOSTEGNO ITALIANO SUI TEMI IVA ESPRESSO IN SEDE NEGOZIAZIONE DIRETTIVA PIF).
- **ESPLICITAZIONE USO DEI RAPPORTI OLAF QUALI PROVE, FATTO SALVO IL LIBERO CONVINCIMENTO NELLA LORO VALUTAZIONE;**
- RAFFORZAMENTO RUOLO AFCOS NELLA COOPNE CON OLAF (MA STRUTTURA E POTERI IN BASE ALLA NORMATIVA NAZIONALE).
- **ADEGUAMENTO VERSO L'ALTO, IN TUTTI I PAESI UE, DEI POTERI DI INDAGINE, SUL PIANO AMMINISTRATIVO, NEL CORSO DI CONTROLLI A TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI UE, COME AVVIENE GIA' IN ITALIA DA DECENNI (GdIF).**



**Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.**

PROPOSTA DELLA COMMISSIONE (MAGGIO 2018)

- **GARANTIRE STRETTA COLLABORAZIONE OLAF/EPP0** (SCAMBIO INFORMAZIONI, SOSTEGNO ALLE INDAGINI SU RICHIESTA DI EPP0, COMPLEMENTARIETA' RECIPROCHE INIZIATIVE, EVITANDO SOVRAPPONIMENTI E DUPLICAZIONI).
- INTRODUZIONE **DISPOSIZIONI VOLTE A CHIARIRE ALCUNI ELEMENTI** (ASSERTIVAMENTE GIA' ESISTENTI) RELATIVI ALLE **INDAGINI**: CONTROLLI SUL POSTO: RAPPORTI CON GLI OPERATORI ECONOMICI; VALENZA PROBATORIA RELAZIONI OLAF + RAFFORZAMENTO RUOLO AFCOS, ACCESSO INDIRETTO REGISTRI CONTI BANCARI/TRANSAZIONI E COLLABORAZIONE IN MATERIA IVA (Intra-UE).



**Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.**

PRIMA TAPPA DELLA NEGOZIAZIONE (separata)

- **CONSIGLIO (COREPER, giugno 2019):**
  - flessibilità sulle misure «EPP0»;
  - chiusura sull'IVA (reazione di alcuni SSMM);
  - accessi bancari in via amministrativa, nell'ambito delle regole nazionali e del quadro antifrode 325 TFUE;
  - salvaguardia degli aspetti sulle prove ed i rapporti OLAF,
- **PARLAMENTO EUROPEO/CONT (aprile 2019):**
  - focus su emendamenti sui rapporti OLAF – EPP0 (attenzione politica);
  - rafforzamento garanzie procedurali e del ruolo del Comitato di Vigilanza; tutela delle immunità degli Onorevoli/MEPs e dei loro Uffici.
  - parte «chiarimento»: sostegno a tutto quanto proposto dalla Commissione.



**Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.**

SECONDA TAPPA DELLA NEGOZIAZIONE (TRILOGO con il Parlamento europeo)

- **SOLUZIONI DI COMPROMESSO (DA VALUTARE IN FASE APPLICATIVA:** es: meccanismi e flussi informativi da OLAF verso EPP0; chiarimenti azioni complementari di OLAF rispetto a quelle di EPP0);
- **ISTITUZIONE (NUOVE) FUNZIONI** di un "CONTROLLORE DELLE GARANZIE " PRESSO il (GIA' ESISTENTE) COMITATO DI VIGILANZA dell'OLAF;
- **RINUNCIA (PARLAMENTO E COMMISSIONE) MODIFICHE PER LA PARTE IVA** (salvo «disposizione specchia» su Eurofisc, come da modificato Reg 904/2010).



**Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.**

CONSIDERAZIONI FINALI SULL'ESITO DELLA NEGOZIAZIONE (1).

- **ASPETTO OLAF/EPP0, COMPLESSIVAMENTE SODDISFACENTE** IN OTTICA GENERALE;
- **NEGATIVA LA CARENZA DI ACCORDO** TRA CONSIGLIO E PARLAMENTO E I CONSEGUENTI RIPETUTI RIMANDI, SU ASPETTI SOSTANZIALI, **AGLI ACCORDI DI LAVORO TRA OLAF ED EPP0** (ASPETTO IN PARTE ORA MITIGATO).
- **POSITIVO, AVER EVITATO EQUIPARAZIONI** TRA OLAF ed EPP0 AVUTO RIGUARDO AI RISPETTIVI MANDATI ED AL DIVERSO CARATTERE DELLE RISPETTIVE INDAGINI.



**Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.**

CONSIDERAZIONI FINALI SULL'ESITO DELLA NEGOZIAZIONE (2).

PERSISTENZE DI AMBIGUITA' :

- **SUL TEMA IVA**, CON IL RITORNO ALLO «STATUS QUO, COME CHIESTO DA ALCUNI STATI MEMBRI CHE NEGANO LA STESSA COMPETENZA DELL'OLAF SULL'IMPOSTA (pur se solo intra-UE);
- **ESATTA DINAMICA OPERATIVA** TRA APPLICAZIONE O MENO DELLE **REGOLE NAZIONALI** (CUI E' RIFERIMENTO NEI REGG. 2185/96 e 2988/95) O UE (REG. 883/13), CHE APPARE **RIMESSA ALL'OPERATORE ECONOMICO** (RISPETTIVAMENTE IN BASE ALLA SUA OBIEZIONE O CONSENSO AL CONTROLLO DEI FUNZIONARI OLAF).



**Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.**

DICHIARAZIONE ITALIANA AGLI ATTI DEL CONSIGLIO

L'Italia conferma l'importanza dell'acquisizione e dell'utilizzo dei dati dei registri bancari e delle transazioni fin dalle fasi di indagine amministrativa, anche ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

In tale ottica l'Italia ritiene necessario che l'accesso ai dati bancari nel quadro delle indagini amministrative condotte dall'OLAF sia eseguito attraverso l'assistenza e la cooperazione di **Autorità nazionali competenti allo stesso titolo amministrativo e per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi dell'art. 325 TFUE.**

Al fine di garantire maggiore ed omogenea efficacia delle indagini amministrative antifrode, l'Italia auspica che l'acquisizione dei dati bancari in via amministrativa sia resa effettivamente possibile in tutto il territorio dell'Unione europea, come già avviene in Italia.



**Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.  
Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.**

.....E DOPO.....? (ART 19 REG 883/2013)

- **VALUTAZIONE IMPATTO MODIFICHE E EFFICIENZA COOPERAZIONE OLAF-EPP0:** NON OLTRE 5 ANNI DALL'AVVIO ATTIVITA' OPERATIVE EPP0 (TBC ENTRO 01.6.2026)
- **NON OLTRE DUE ANNI DOPO LA VALUTAZIONE (TBC ENTRO 01.06.2028), «SE DEL CASO», PROPOSTA LEGISLATIVA GLOBALE SULL'OLAF** (COMPRESSE FUNZIONI, PROCEDURE APPLICABILI, COOPERAZIONE CON EPP0, INDAGINI TRANSFRONTALIERE, INDAGINI IN STATI MEMBRI NON-EPP0 (NPMS))

**MA SI POTRA' ATTENDERE COSI' A LUNGO?**



**GRAZIE**

Roma (VCP)  
25 maggio 2021

Col Guardia di Finanza Luciano Lizzi  
Attache Antifrode Rappresentanza Permanente  
d'Italia presso l'Unione europea



# IL RUOLO E L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA NELLA LOTTA CONTRO LE FRODI CHE LEDONO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE E LA SUA COLLABORAZIONE CON LA CORTE DEI CONTI

Col. LST Gianluca Capecci  
Capo Ufficio Operazioni del Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Roma

1

### ARTICOLAZIONE DELLA PRESENTAZIONE

- Missione istituzionale
- Struttura organizzativa
- Attività operativa a tutela degli interessi finanziari dell'UE
- Collaborazione con la Corte dei conti

Guardia di Finanza

2

### MISSIONE ISTITUZIONALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

Forza di polizia a ordinamento militare... dipendente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze

POTERI	COMPITI
Polizia tributaria Polizia economico-finanziaria Polizia valutaria Polizia giudiziaria Polizia amministrativa	<b>Contrasto frodi fiscali ed economia sommersa</b> ✓ Vigilanza sulla spesa pubblica ✓ Anti-controbandando nel settore idrocarburante e dei prodotti energetici
<b>D.Lgs. n. 66/2001 legge n. 189/1999</b>	<b>Aggressione interessi economico-patrimoniali della criminalità organizzata e al riciclaggio</b> ✓ Tutela diritti di proprietà e dei consumatori ✓ Contrasto ai traffici illeciti ✓ Controllo economico del territorio e servizio di pubblica utilità 117
	Concorso sicurezza e ordine pubblico IN VIA ESCLUSIVA
	Polizia del mare

3

### STRUTTURA ORGANIZZATIVA

#### COMANDO GENERALE

ORGANO CENTRALE DI ALTA DIREZIONE DELLA GLOBALE ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

4

### STRUTTURA ORGANIZZATIVA

#### COMANDI E ORGANI DI ESECUZIONE DEL SERVIZIO

5

### LE PROIEZIONI INTERNAZIONALI

#### RETE DEGLI ESPERTI E UFFICIALI DI COLLEGAMENTO DEL CORPO

6

### ATTIVITÀ OPERATIVA

#### OBIETTIVI

- TUTELARE L'ECONOMIA LEGALE E LE IMPRESE RISPETTOSE DELLE REGOLE
- GARANTIRE ALLO STATO ALL'UNIONE EUROPEA, ALLE REGIONI E AGLI ENTI LOCALI IL REGOLARE AFFLUSSO E IL CORRETTO IMPIEGIO DELLE RISORSE

#### METODO

CONCENTRAZIONE DELLE RISORSE OPERATIVE SUI FENOMENI DI EVASIONE, DI FroDE, DI ILLEGALITÀ E CRIMINALITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA PIÙ GRAVI E PERICOLOSI

ATTIVITÀ INVESTIGATIVA

PIANI OPERATIVI

7

### ATTIVITÀ OPERATIVA A TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE

#### AMBITI DI INTERVENTO

ATTIVITÀ DI POLIZIA GIUDIZIARIA

COLLABORAZIONE CON LA CORTE DEI CONTI

FUNZIONI DI POLIZIA ECONOMICO-FINANZIARIA

COLLABORAZIONI ISTITUZIONALI

8

### ATTIVITÀ OPERATIVA A TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE

#### ATTIVITÀ A CONTRASTO DELLE FRODI ALL'IVA E DOGANALI

**FRODI ALL'IVA**

Verifiche e controlli fiscali

Indagini di polizia giudiziaria

**FRODI IN MATERIA DOGANALE**

**ATTIVITÀ ANTICONTRABBANDO**

Controllo a posteriori presso operatori economici commercio estero

Investigazioni in Italia e all'estero. Individuazione organizzazioni e sequestro profitti illeciti

Vigilanza fissa agli impianti di produzione di maggiore rilevanza

Vigilanza dinamica dei vari segmenti della filiera commerciale

9

### ATTIVITÀ OPERATIVA A TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE

#### SETTORE DELLA SPESA PUBBLICA

**Decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68**

**Art. 2. -** 1. [...] il Corpo della Guardia di finanza assolve le funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione europea.

2. A tal fine, al Corpo della Guardia di Finanza sono demandati compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di [...] risorse e mezzi finanziari pubblici impiegati a fronte di uscite del bilancio pubblico nonché di programmi pubblici di spesa [...] uscite relative alle gestioni separate nel comparto della previdenza, assistenza e altre forme obbligatorie di sicurezza sociale pubblica [...].

**Direttiva sui comparti di specialità delle Forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi (decreto del Ministero dell'Interno 15 agosto 2017)**

**Nel settore agroalimentare, la Guardia di Finanza:**

- svolge, in via esclusiva, compiti di accertamento e contrasto alle frodi ai danni del bilancio dell'Unione e degli illeciti in materia doganale;
- ha competenza preminente per le frodi lesive degli interessi finanziari comunitari nel settore agricolo e della pesca.

10

### ATTIVITÀ OPERATIVA A TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE

#### POTERI NEL SETTORE DELLA SPESA PUBBLICA

**Art. 30 (Tutela degli interessi finanziari comunitari) della legge 21 dicembre 1999, n. 526,** prevede che «Al fine di assicurare, per la tutela degli interessi finanziari comunitari, gli stessi strumenti adottati per la tutela degli interessi finanziari nazionali, [...] i militari della G. di F., per l'accertamento e la repressione delle violazioni in danno dell'UE, e di quelle lesive del bilancio nazionale connesse alle prime, procedono avvalendosi dei poteri d'indagine attribuiti alla G. di F. ai fini dell'accertamento dell'IVA e delle imposte sui redditi».

Il decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68 ha previsto la possibilità di avvalersi delle facoltà e dei poteri di accesso, ispezione e verifica, previsti dagli artt. 32 e 33 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e dagli artt. 51 e 52 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 73.

L'art. 25 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, ha attribuito al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie la possibilità di avvalersi dei poteri e delle facoltà previsti dall'art. 9, commi 4, lettere a) e b) e 6, lettera a) e b) del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 (ossia i poteri attribuiti dalla normativa anticircaaggio)

11

### Recenti emendamenti al Regolamento (UE) n. 2013/883.

#### Genesi e negoziazione della proposta di emendamento.

DICHIARAZIONE ITALIANA AGLI ATTI DEL CONSIGLIO

L'Italia conferma l'importanza dell'acquisizione e dell'utilizzo dei dati dei registri bancari e delle transazioni fin dalle fasi di indagine amministrativa, anche ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

In tale ottica l'Italia ritiene necessario che l'accesso ai dati bancari nel quadro delle indagini amministrative condotte dall'OLAF sia eseguito attraverso l'assistenza e la cooperazione di Autorità nazionali competenti allo stesso titolo amministrativo e per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi dell'art. 325 TFUE.

Al fine di garantire maggiore ed omogenea efficacia delle indagini amministrative antifrode, l'Italia auspica che l'acquisizione dei dati bancari in via amministrativa sia resa effettivamente possibile in tutto il territorio dell'Unione europea, come già avviene in Italia.



**ATTIVITÀ OPERATIVA A TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE**  
**FLUSSI INFORMATIVI E RECUPERO DEI FONDI ILLEGITTIMAMENTE EROGATI**

**COMUNICAZIONE ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA COMPETENTE**

- comunicazione di notizia di reato
- segnalazione di danno erariale

**FLUSSI INFORMATIVI**

- Organismi di gestione e controllo
- Procura Generale della Corte dei Conti
- Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali
- Nucleo della GdIF per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE

**MISURE CAUTELARI REALI**

- artt. 322-ter e 640-quater c.p.
- art. 240-bis c.p.
- art. 24 D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159
- art. 19 D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231

19

**COLLABORAZIONE CON LA CORTE DEI CONTI**  
**RIFERIMENTI NORMATIVI E PROTOCOLLARI**

**Art. 16, c. 3, D.L. n. 152/1991**

«La Corte dei conti nell'esercizio delle sue attribuzioni può disporre, anche a mezzo della Guardia di Finanza, ...»

**Art. 56 D. Lgs. n. 174/2016**

«Il pubblico ministero può svolgere attività istruttoria direttamente, ovvero può delegare gli adempimenti istruttori alla Guardia di Finanza o ad altre Forze di polizia, anche locale, agli uffici territoriali del Governo, nonché, per specifiche esigenze, ai dirigenti o funzionari di qualsiasi pubblica amministrazione individuati in base a criteri di professionalità.»

**Protocollo d'intesa**

Protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra la Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni di controllo e la Guardia di Finanza (sottoscritto il 12 gennaio 2010 e rinnovato il 4 marzo 2013)

**Protocollo d'intesa**

Protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra la Procura Generale della Corte dei conti e la Guardia di Finanza (sottoscritto il 28 maggio 2020)

20

**COLLABORAZIONE CON LA CORTE DEI CONTI**  
**ATTIVITÀ ESEGUITE SU DELEGA DELLA CORTE DEI CONTI**

**Raccordo con la Procura Generale e le Procure Regionali:**

- piano programmatico;
- «referenti operativi»

**Deleghe istruttorie ed esercizio dei poteri conferiti dal Pubblico Ministero contabile** (artt. 55 e 58-62 D.Lgs. n. 174/2016)

Esecuzione di **accertamenti patrimoniali** per l'avvio delle azioni a tutela erariale e dei **sequestri conservativi ante-causam**

**Rapporti tra:**

- **indagini penali** e accertamenti a richiesta della Corte dei conti;
- **funzioni di polizia tributaria** e attività delegate dalla Corte dei conti

21

**COLLABORAZIONE CON LA CORTE DEI CONTI**  
**PROTOCOLLO D'INTESA RELATIVO AI RAPPORTI DI COLLABORAZIONE TRA LA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI E LA GUARDIA DI FINANZA**

Guardia di Finanza: **ruolo di interlocutore preminente** della Magistratura contabile, per lo **sviluppo delle deleghe istruttorie** e la **valorizzazione delle attività investigative autonomamente avviate**

**Dispositivo operativo** della Guardia di Finanza e modalità di raccordo

Istituzione di un **Comitato tecnico congiunto**

Promozione di periodiche sessioni di **formazione e aggiornamento tecnico-operativo**

**Possibilità di convenzioni tecniche** per:

- accesso telematico alle sentenze conseguenti alle attività svolte dalla GdIF;
- condivisione, sicura e riservata, di informative e relazioni sulle investigazioni

22

**COLLABORAZIONE CON LA CORTE DEI CONTI**  
**PROTOCOLLO D'INTESA RELATIVO AI RAPPORTI DI COLLABORAZIONE TRA LA CORTE DEI CONTI NELL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI DI CONTROLLO E LA GUARDIA DI FINANZA**

**Collaborazione operativa** tra le Sezioni di controllo della Corte dei conti e i Reparti della Guardia di Finanza

**Dispositivo operativo** della Guardia di Finanza e **modalità di raccordo/attivazione**

**Attività:**

- acquisizione di dati, notizie e documenti;
- approfondimento di specifici atti o fatti di gestione

Promozione di periodiche sessioni di **formazione e aggiornamento tecnico-operativo**

23



**Grazie per l'attenzione**  
 Guardia di Finanza

24

## IL RUOLO E L'ATTIVITÀ DELL'ARMA DEI CARABINIERI NELLA LOTTA CONTRO LE FRODI CHE LEDONO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE E LA SUA COLLABORAZIONE CON LA CORTE DEI CONTI

Buonasera, desidero innanzitutto ringraziare gli organizzatori dell'evento, la Corte dei Conti e la Procura Generale della Corte dei Conti per l'invito rivolto all'Arma dei Carabinieri, dal sottoscritto oggi rappresentata, a fornire il proprio contributo all'odierna sessione di formazione e rivolgo il mio saluto a tutte le Autorità Civili e Giudiziarie, Personalità ed uditori, nazionali ed internazionali, presenti in sala e collegati in videoconferenza.

Sono il **Tenente Colonnello Augusto Dorascenzi**, Comandante del Reparto Operativo del **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare**, Reparto speciale dell'Arma espressamente e normativamente dedicato alla tutela del comparto agroalimentare nazionale, sia sul versante del contrasto alle "frodi comunitarie" a sostegno del settore in parola che su quello delle "frodi agroalimentari".

Prima di entrare nel vivo dell'argomento trattato, a beneficio soprattutto delle Rappresentanze ed uditori degli Stati membri, verrà fatto cenno brevemente alle prerogative ed alla attuale struttura funzionale-organizzativa dell'Arma, per poi passare a descrivere più approfonditamente le attribuzioni e l'organizzazione del Comparto di specialità con riferimento ai finanziamenti erogati nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC), un quadro di analisi della minaccia nel settore delle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE in tale ambito, la strategia operativa di contrasto attuata dall'Arma, alcune importanti attività operative concluse nel settore in parola e le forme di collaborazione con la Corte dei Conti.

L'Arma dei Carabinieri, la cui fondazione risale al 13 luglio 1814, è una Forza di polizia ad ordinamento militare, con compiti mili-

tari e di polizia, con specifico riferimento all'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica. Collocata autonomamente nell'ambito del Ministero della Difesa con il rango di Forza Armata, l'Arma dei Carabinieri è Forza di Polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza e dipende dal Capo di Stato Maggiore della Difesa per quanto attiene ai compiti militari e, funzionalmente, dal Ministro dell'Interno per quelli di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica. Dipende inoltre funzionalmente dall'Autorità Giudiziaria per gli aspetti di polizia giudiziaria.

L'odierno assetto funzionale dell'Arma dei Carabinieri è costituito da un'Organizzazione Centrale (Comando Generale), un'Organizzazione Territoriale, un'Organizzazione Addestrativa, un'Organizzazione Mobile e Speciale e dalla più recente istituita **Organizzazione per la Tutela Forestale, Ambientale ed Agroalimentare**, nonché da altri Reparti per esigenze specifiche.

L'istituzione dell'**Organizzazione per la Tutela Forestale, Ambientale ed Agroalimentare**, in particolare, va inquadrata nell'alveo delle disposizioni impartite dal **Decreto Legislativo 19 agosto 2016 n. 177** in materia di razionalizzazione delle Forze di Polizia al fine di potenziarne l'efficacia delle funzioni, che, nel ridefinire i comparti di specialità delle stesse, all'art. 2, ha demandato in via preminente ed esclusiva all'Arma dei Carabinieri, tra le altre:

- la **sicurezza in materia di sanità, igiene e sofisticazioni alimentari**;
- la **sicurezza in materia forestale, ambientale ed agroalimentare**.

A seguito dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato, al **successivo art. 7**, vengono inoltre scandite quali **funzioni dell'Arma dei Carabinieri**:

- la **prevenzione e repressione delle frodi** in danno della qualità delle produzioni agroalimentari;
- i **controlli derivati dalla normativa comunitaria agroforestale e ambientale** e concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere.

In ossequio al dettato dell'**art. 8** dello stesso provvedimento legislativo, è stato quindi istituito il **Comando Unità Forestali, Ambientali ed Agroalimentari dei Carabinieri** (posto alle dipendenze funzionali del Ministro per Politiche Agricole, Alimentari e Forestali per le materie attinenti alla sicurezza e tutela agroalimentare e forestale) **con alle dipendenze reparti dedicati**, alcuni dei quali già inquadrati nell'Organizzazione Speciale dell'Arma ed integrati poi nella nuova struttura unitamente a altri originari dell'ex Corpo Forestale dello Stato, tra i quali il **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare**.

Le **competenze** previste ed assegnate all'Arma dei Carabinieri dal citato provvedimento legislativo, nel generale quadro di riparto tra le Forze di Polizia, verranno poi **riaffermate dal Decreto del Ministro dell'Interno del 15 agosto 2017**, che ribadisce le prerogative e i comparti di specialità già attribuiti all'Arma dei Carabinieri con precedenti atti normativi e decreti ministeriali. In tale ambito si inquadrano quindi il **ruolo e le competenze del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** (già **Comando Carabinieri Politiche Agricole ed Alimentari**) il quale, ai sensi dell'art. 6, comma 1 del D.P.C.M. 5 dicembre 2019 n. 179 (che ha abrogato, da ultimo, il D.P.C.M. 27 febbraio 2013 n. 105):

- svolge controlli straordinari sulla erogazione e percezione di aiuti comunitari nel settore agroalimentare e della pesca e acquacoltura, sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti a Paesi in via di sviluppo e indigenti;
- esercita controlli specifici sulla regolare applicazione dei regolamenti comunitari;
- concorre, coordinandosi con l'Ispettorato

centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari (CQRF), nell'attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare.

Nello svolgimento di tali compiti, il Reparto può effettuare accessi e ispezioni amministrative avvalendosi dei poteri previsti dalle norme vigenti per l'esercizio delle proprie attività istituzionali.

Reparto Specializzato dell'Arma dei Carabinieri, costituito nel 1982 e più volte riconfigurato sotto l'aspetto ordinativo nel corso degli anni, da ultimo nel settembre 2017 con l'innesto in organico di personale dell'ex Corpo Forestale dello Stato, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare opera su tutto il territorio nazionale, e se del caso anche all'estero, attraverso un Reparto Operativo (con alle dipendenze una Sezione Operativa Centrale ed una Sezione Analisi e Banche Dati) con sede a Roma e 5 Reparti Carabinieri Tutela Agroalimentare, dislocati a Torino, Parma, Roma, Salerno e Messina, con competenza areale multiregionale.

L'ampia articolazione dell'attività del Reparto speciale è svolta in stretta sinergia con gli altri Reparti dell'Arma, in particolare quelli dell'Organizzazione Territoriale e della Tutela Forestale, presidi insostituibili della sicurezza per la loro capillare distribuzione sul territorio, giovandosi anche delle collaborazioni istituzionali con gli Organismi, Enti ed Organizzazioni di settore. A titolo esemplificativo vanno citate quelle con l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) della Commissione Europea per gli aspetti di cooperazione internazionale di polizia, con l'Agenzia delle Dogane e con l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), anche in virtù di convenzioni, protocolli d'intesa ed accordi di cooperazione in corso di vigenza.

Il Comando inoltre partecipa con propri rappresentanti ai lavori del Comitato per la Lotta contro le Frodi Comunitarie (COLAF) presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In tal senso, quindi, in linea con la missione assegnata dalla manovra ordinativa licen-

ziata dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, la propria azione operativa è indirizzata lungo le seguenti direttrici:

- contrasto alle frodi connesse all'indebita percezione dei fondi comunitari e nazionali erogati a sostegno del comparto agricolo dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) del MIPAAF e dagli altri organismi pagatori regionali allo stato istituiti;
- tutela della sicurezza degli alimenti, prevenzione e contrasto delle frodi in campo agroalimentare, con attività finalizzate ad accertare il rispetto da parte di tutti gli operatori interessati dalla relativa filiera (produzione, trasformazione e commercializzazione) della normativa europea e nazionale di settore.

Entrando nel vivo della relazione e procedendo all'illustrazione delle strategie e modalità di contrasto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE nell'ambito di competenza assegnato, l'attività del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, come detto, è precipuamente indirizzata all'esecuzione di controlli straordinari sulla regolarità dei finanziamenti della Politica Agricola Comune (PAC) a sostegno del comparto agricolo, in particolare quelli erogati dai suoi 2 principali strumenti:

- il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), alimentato totalmente da fondi europei, che ha come principale funzione quella di sostenere il reddito degli agricoltori (aiuti diretti) ed i mercati (ammassi, sovrapproduzioni, ritiri dal mercato);
- il Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR), alimentato da fondi europei e nazionali, che sostiene l'agricoltura in quanto fornitrice di beni pubblici nella sua componente ambientale, climatica, territoriale ed incentiva lo sviluppo delle zone rurali al fine di evitarne lo spopolamento e creare le condizioni per l'insediamento di attività economiche. A livello nazionale, le finalità riverberano nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) predisposti dalla singole Regioni ed i finanziamenti vengono erogati reddito attraverso l'adesione ai relativi bandi emanati.

La PAC, riformata ogni 7 anni, assorbe il 45% circa del bilancio comunitario. Per il settennato 2014-2020, l'Italia ha beneficiato di circa 7 miliardi di euro annui (52 miliardi nell'intero periodo). Si tratta di una cifra imponente che al pari di ogni altra forma di distribuzione delle risorse sul territorio, costituisce oggetto di attenzione da parte dei sodalizi criminali, anche di matrice mafiosa, operanti soprattutto nelle aree meridionali del Paese. La criminalità organizzata, capace per sua natura di individuare forme di profitto e di indirizzare le proprie attività illegali verso gli ambiti di acquisizione della ricchezza, da tempo rivolge la sua attenzione anche all'ambito imprenditoriale agricolo e della produzione alimentare, connotandosi anche quale vera e propria criminalità economica e d'impresa.

L'attività condotta soprattutto in tale contesto criminale, declinata nella verifica e nel contrasto all'illecito percepimento di finanziamenti europei e nazionali a sostegno del reddito agricolo, svolta d'iniziativa o su delega dell'Autorità Giudiziaria, ma anche a supporto dell'Arma Territoriale e Forestale e degli altri Reparti specializzati che si trovino impegnati in indagini del settore, risulta quindi di precipuo interesse strategico, in quanto i riflessi delle manifestazioni delittuose non sono ascrivibili esclusivamente al danno economico nei confronti della Pubblica Amministrazione, ma arrecano altresì pregiudizio anche alla funzione sociale perseguita dalla distribuzione dei fondi, con grave nocimento per le già fragili economie locali e la critica situazione in cui versa l'imprenditoria giovanile, destinataria di specifici aiuti.

L'assunto appena esposto, ha trovato più volte riscontro in numerose indagini condotte negli anni dal Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare e da altri Reparti Speciali dell'Arma, che hanno consentito di segnalare all'A.G. diverse decine di illeciti percettori di contributi pubblici a sostegno del comparto agricolo, risultati, in molti casi, sodali o contigui a gruppi di criminalità organizzata di matrice mafiosa campani, pugliesi, calabresi e siciliani. È stato evidenziato inoltre come l'acquisto

di terreni attraverso specifiche condotte in apparenza legali ma che, invero, sottendono attività estorsive, ovvero il controllo di superfici agricole destinate a “uso civico” e finanche la gestione di aziende sequestrate o confiscate ma non assegnate, costituiscono modalità assai frequenti attraverso cui tali consorzierie attingono ai fondi in parola. È stata ripetutamente documentata, soprattutto nel meridione, l'esistenza di un collaudato sistema criminale ben radicato sul territorio, organizzato ad ogni livello sociale, estremamente efficace nella realizzazione di questi illeciti e agevolato in diversi casi anche dall'apporto collusivo di appartenenti alla Pubblica Amministrazione, pubblici ufficiali e/o incaricati di pubblico servizio. Accanto ad esponenti della Pubblica Amministrazione risulta determinante infatti il contributo causale di responsabili e operatori dei Centri di Assistenza Agricola (CAA), incaricati di pubblico servizio preposti alla formazione delle domande di aiuto i quali, istruendo istanze irregolari ed inducendo in errore gli organismi pagatori, consentono l'erogazione di pubbliche sovvenzioni a soggetti privi dei titoli formali e dei requisiti soggettivi richiesti dalla legge.

Tra le condotte criminose più diffuse accertate nel corso degli anni nel settore si evidenziano, in particolare:

- la fittizia costituzione di aziende agricole, la falsa attestazione di “titoli” di conduzione di superfici agricole (anche ad opera di soggetti in realtà detenuti in regime carcerario), anche mediante indebiti accessi al Sistema Informativo Agricolo Nazionale, finalizzata all'illecito percepimento del “Premio Unico” o all'illecito accesso alla distribuzione dei “titoli” di aiuto;
- la simulazione dell'esistenza di un diritto reale di godimento relativo alle superfici agricole dichiarate nella disponibilità aziendale, mediante il confezionamento ad hoc di falsi negozi giuridici (contratti di affitto o comodato, di acquisto) e di pubbliche concessioni;
- l'attestazione di attività non conformi e di operazioni inesistenti relative alla realizzazione o all'ammodernamento di

strutture aziendali, ai trasferimenti di prodotti ad organizzazioni di produttori o alla sovrastima di produzioni, terreni e costi per acquisto di macchinari e la realizzazione di impianti;

- la falsa fatturazione o i falsi documenti giustificativi di spese per la costruzione di strutture, in realtà non realizzate e l'acquisto fittizio di macchinari e strumenti oppure acquistati obsoleti e fatti apparire come nuovi, presentati dal beneficiario nazionale, ma emessi da altra società di altro Stato membro;
- la gestione illecita dei terreni ad uso civico, sui quali sono stati richiesti, concessi e percepiti illecitamente dei contributi europei e nazionali;
- l'indebita percezione di contributi concessi a titolo risarcitorio per la mancata commercializzazione di produzione ortofrutticola oppure come corrispettivo per la consegna di prodotti dell'agricoltura ad enti caritativi;
- l'indebita percezione di contributi concessi in relazione a particolari metodi di produzione dichiarati, quali ad esempio il biologico, risultati poi non conformi e veritieri a seguito di verifiche.

Da quanto sopra esposto, le linee d'azione sviluppate dal Comando nella lotta alle frodi in danno del bilancio UE che interessano il comparto agricolo, perseguono le seguenti finalità:

- orientamento dell'attività info-operativa, mirata ad individuare i circuiti della illegalità d'affari che caratterizzano il contesto degli illeciti percepimenti delle erogazioni comunitarie e delle frodi agro-alimentari in generale, spesso peraltro connesse tra loro;
- ricerca e verifica in Banche Dati delle Forze di Polizia ed in quelle esterne dedicate per materia, tra cui, per le sue potenzialità e l'importanza che assume nell'ambito delle indagini di settore, il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), gestito dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), ove, tra i vari applicativi disponibili, può essere agricola, contenente informazioni generali sulla stessa e soprattutto sulle domande

di ammissione a contributi presentate nel corso degli anni le erogazioni consultato il “Fascicolo Aziendale” di ciascuna azienda ricevute;

- ricerca e verifica sui soggetti colpiti da misure di prevenzione ex D.Lgs n. 159 del 2001, condannate per uno dei delitti ex art. 51, co. 3 bis c.p.p., gravate da misure restrittive della libertà personale (detenzione e/o arresti domiciliari), quindi privi dei requisiti soggettivi per ottenere erogazioni pubbliche ovvero oggettivamente impossibilitate all'esercizio di qualsivoglia attività agricola;
- ricerca e verifica su terreni agricoli oggetto di sequestro o confisca, di proprietà di Enti pubblici o privati ovvero ricadenti in aree particolarmente sensibili sia sotto il profilo criminale sia dal punto di vista paesaggistico (es. aree protette sottoposte a vincoli);
- aggressione ai patrimoni criminali o comunque illecitamente percepiti, segnalando le azioni di recupero del danno erariale alla Corte dei Conti, attivando gli strumenti interdittivi previsti per gli organismi pagatori e dal D.Lgs. 231 del 2001 sulla responsabilità degli enti e promuovendo l'applicazione delle misure patrimoniali previste dalla normativa di settore e dalla legislazione antimafia.

L'azione operativa prevede l'esecuzione di riscontri documentali e sul “campo” finalizzati a verificare l'esistenza dei previsti requisiti soggettivi (quali l'effettivo esercizio di un'attività agricola – *strictu sensu* o in forma imprenditoriale – ovvero l'assenza di motivi ostativi ex art. 67 del D.Lgs. n. 15/2011) e dei requisiti oggettivi (quali la disponibilità titolata dei terreni e delle attività produttive dichiarate in conduzione) del richiedente, nonché l'effettiva titolarità delle attività finanziate ed esecuzione di specifici metodi di produzione.

Le conseguenti attività repressive, volte non solo ad accertare le frodi e disarticolare i sodalizi ma anche a recuperare gli ingenti contributi illecitamente conseguiti, sono il frutto di complessi impianti investigativi che necessitano, oltre che di una profonda conoscenza della eterogena normativa

comunitaria e nazionale in materia, dello sviluppo parallelo, accanto alle attività investigative “classiche”, di indagini di natura finanziaria e patrimoniale, mutuando il modello di contrasto alle manifestazioni di criminalità organizzata e utilizzando gli strumenti operativi e procedurali previsti dalla legislazione penale, antimafia e speciale di settore.

In particolare, ai fini del recupero di quanto illecitamente percepito, sono costantemente perseguiti dal Reparto i seguenti istituti:

- il cd. “sequestro preventivo finalizzato alla successiva confisca anche per equivalente”;
- il cd. “rapporto per danno erariale” alla Corte dei Conti, considerato che, per giurisprudenza consolidata, la distrazione o cattiva utilizzazione o la non spettanza dei fondi destinati allo sviluppo agricolo arreca un evidente danno patrimoniale all'ente pubblico erogatore, dal momento che esso viene ad essere privato delle utilità che sarebbero derivate da un corretto uso dei fondi in questione. Pertanto, la giurisdizione contabile sulle azioni risarcitorie per indebita percezione/utilizzazione di contributi pubblici si giustifica in quanto i finanziamenti sono volti a realizzare, in collaborazione con il percettore, finalità di interesse pubblico, sulla base di un programma posto dall'ente finanziatore e accettato dal privato percettore, sussistendo dunque un rapporto di servizio tra il soggetto privato e la pubblica amministrazione, che radica la giurisdizione contabile; l
- e sanzioni amministrative ex art. 3 della Legge n. 898 del 1986, che, per espressa previsione normativa, devono essere comminate indipendentemente dalla sanzione penale.

Con riferimento ai risultati operativi raggiunti nel contrasto all'indebita percezione di fondi comunitari erogati a sostegno del comparto agricolo, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare nel triennio 2018-2020 ha:

- controllato nr. 679 aziende;
- accertato illeciti percepimenti di contributi per 30 milioni di euro circa;

- deferito in stato di libertà all'A.G. oltre 400 soggetti, oltre 150 delle quali ritenuti appartenenti o contigui a contesti di criminalità organizzata;
- arrestato 40 persone;
- sequestrato beni mobili ed immobili per oltre 19 milioni di euro;
- confiscato beni mobili ed immobili per oltre 5 milioni di euro;
- contestato oltre 40 sanzioni amministrative per un importo complessivo di 5 milioni di euro circa.

Nelle indagini condotte è stato documentata la consumazione, principalmente, dei reati di cui all'art. 640 bis c.p. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), art. 316 ter c.p. (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato), artt. 476, 479, 482, 483 e 493 c.p. (falsità ideologica e materiale commessa da pubblico ufficiale e/o incaricato di pubblico servizio e privato in atto pubblico), art. 615 ter c.p. (accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico), art. 648 bis c.p. (riciclaggio), art. 648 ter c.p. (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita), art. 648 ter, 1 c.p. (autoriciclaggio), in alcuni casi aggravati dalle modalità mafiose (art. 416 bis, 1 c.p.) o commessi nell'ambito di associazioni di tipo mafioso (art. 416 bis c.p.).

Esemplificative di quanto tratteggiato in precedenza e soprattutto del grande interesse manifestato dalla criminalità organizzata di matrice mafiosa per l'acquisizione illecita di fondi pubblici di cui alla Politica Agricola Comune risultano tre indagini concluse dall'Arma nell'ultimo triennio in area calabrese, siciliana e pugliese.

La prima è l'indagine "CERERE", condotta dal Reparto Operativo del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare e conclusasi nel dicembre 2018, con l'esecuzione di un'ordinanza di applicazione di misure cautelari personali e patrimoniali, emessa dal Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Reggio Calabria, su richiesta della locale Direzione Distrettuale Antimafia, a carico di 8 indagati e una società, ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere, concorso in falsità materiale ed ideologica commessa da incaricati di

pubblico servizio, truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, con l'aggravante della finalità mafiosa, nonché dell'illecito amministrativo di cui agli artt. 24 e 24 ter co. 2 del D.Lgs n. 231/2001 sulla responsabilità degli enti.

Contestualmente è stato eseguito un provvedimento di sequestro preventivo ai fini della successiva confisca di disponibilità finanziarie riconducibili agli indagati, per un valore complessivo dei contributi pubblici illecitamente percepiti, pari a diverse centinaia di migliaia di euro, cui è seguita la contestazione di sanzioni amministrative di pari importo.

La complessa attività investigativa consentiva di documentare, tra l'altro:

- l'illecito percepimento, da parte di personaggi di spicco di note cosche della 'ndrangheta reggina, tra il 2010 ed il 2017, di sovvenzioni di cui al FEAGA e FEASR, nonché titoli di pagamento PAC, per la somma di circa 400 mila euro, avvalendosi della complicità di responsabili, collaboratori ed operatori di un centro autorizzato di assistenza agricola in Reggio Calabria;
- come gli indebiti percettori, privi dei requisiti soggettivi previsti, in quanto gravati da misure di prevenzione personale e condannati per delitti di criminalità organizzata, alcuni dei quali peraltro ristretti in istituti di pena all'atto dell'istruzione della domanda di contributi, grazie al sistematico intervento degli incaricati di pubblico servizio autorizzati ad operare al SIAN, riuscissero a dissimulare il proprio stato carcerario in modo da apparire all'organismo pagatore della Regione Calabria quali imprenditori agricoli in attività;
- l'utilizzo di parte dei proventi illecitamente ottenuti per il pagamento degli onorari di difensori di pluriergastolano al vertice di cosca reggina; come gli operatori del centro di assistenza agricola, delegati a formare e trasmettere elettronicamente all'organismo pagatore le istanze avanzate dagli indagati, fossero perfettamente a conoscenza dello stato detentivo dei richiedenti;

- numerose anomalie, di carattere formale e sostanziale, afferenti la trattazione delle domande di accesso ai contributi ovvero la soppressione di documenti che, per legge avrebbero dovuto essere custoditi dagli stessi incaricati di pubblico servizio.

La seconda è l'indagine "NEBRODI", condotta dalla Sezione Anticrime del ROS di Messina, dal Comando Provinciale Carabinieri di Messina e dal Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare di Salerno, conclusasi nel gennaio 2020 con l'esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere ed agli arresti domiciliari, emessa dal Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Messina, su richiesta della locale Direzione Distrettuale Antimafia, nei confronti di 47 persone, ritenute responsabili, a vario titolo, dei delitti di associazione di tipo mafioso, concorso esterno in associazione di tipo mafioso finalizzata al traffico e detenzione ai fini di spaccio di sostanze stupefacenti, nonché estorsione, trasferimento fraudolento di valori, truffa aggravata in concorso, ricettazione e falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale, tutti aggravati dal metodo mafioso.

Contestualmente si è proceduto al sequestro di 44 imprese agricole e connessi complessi aziendali, nonché di conti correnti bancari riconducibili agli indagati.

Nell'ambito della medesima operazione, il G.I.C.O. della Guardia di Finanza di Messina, che ha svolto autonome e complementari indagini, ha notificato il provvedimento cautelare personale nei confronti di altri 47 indagati per i medesimi reati, nonché un decreto di sequestro di ulteriori 107 aziende.

Le indagini, delegate parallelamente dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Messina all'Arma dei Carabinieri ed alla Guardia di Finanza, e condotte, rispettivamente, nei confronti delle consorzierie mafiose dei c.d. "BATANESI" e dei concorrenti "BONTEMPO-SCAVO", c.d. "TORTORICIANI" attivi nella provincia messinese e nell'area dei Nebrodi, oltre a ricostruirne l'attuale assetto ed operatività nel compimento dei reati tipici di tali associazioni, hanno documentato l'interesse, attuato senza contrasti e dunque

in completo accordo per la commissione di plurime truffe finalizzate all'indebita percezione di rilevanti contributi europei, erogati dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (A.G.E.A.) a sostegno dell'agricoltura e della pastorizia. In particolare, è stata accertata, a partire dal 2013, l'illecita percezione di erogazioni pubbliche per oltre 10 milioni di euro, con il coinvolgimento in tale attività di oltre 150 imprese agricole (società cooperative o ditte individuali), tutte direttamente o indirettamente riconducibili alle due famiglie mafiose, alcune delle quali meramente cartolari ed inesistenti nella realtà. Le truffe venivano commesse avvalendosi di prestanomi titolari di aziende agricole o facendo ricorso alle tradizionali minacce e intimidazioni per estorcere a privati fittizi contratti d'affitto di lotti pascolivi necessari alla richiesta dei contributi. L'istruttoria delle pratiche di finanziamento veniva poi agevolata attraverso la connivenza di alcuni operatori e responsabili dei Centri di Assistenza Agricola (C.A.A.) incaricati della fraudolenta predisposizione e trasmissione delle domande di aiuto.

Il meccanismo fraudolento si fondava sulla "spartizione virtuale" del territorio, operata dall'organizzazione mafiosa, ai fini della commissione di un numero elevatissimo di truffe, con rapporti anche con consorzierie mafiose operanti in altre province e una suddivisione pianificata delle aree di influenza tra i sodalizi, finalizzata a scongiurare la duplicazione (o la moltiplicazione) di istanze diverse afferenti alle medesime particelle per le quali veniva presentata la domanda di aiuto ed incorrere in controlli incrociati.

Con riferimento al filone di indagine condotto dai Reparti dell'Arma, per le annualità 2014-2017, è stata accertata l'illecita percezione di 3 milioni di euro circa, di cui una parte è stata dirottata su conti correnti esteri, in una prima fase lituani e bulgari, e successivamente maltesi e rumeni e, poi, fatta rientrare in Italia attraverso complesse e vorticose movimentazioni economiche, finalizzate a fare perdere le tracce del denaro. L'ultima, anche in ordine temporale, è l'indagine "GRANDE CARRO", condotta dal

Reparto Anticrimine del ROS di Bari e dal Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare di Salerno, conclusasi nell'ottobre 2020 con l'esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare, emessa dal Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Bari su richiesta della locale Direzione Distrettuale Antimafia, a carico di 48 persone, ritenute responsabili, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso aggravata da disponibilità di armi ed esplosivo, estorsione aggravata e tentata estorsione, illecita concorrenza con minaccia o violenza, incendio, sequestro di persona, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio, falsità ideologica commessa da P.U., intestazione fittizia di beni, detenzione e porto illegale di armi, violazione degli obblighi imposti dalla sorveglianza speciale di P.S. tutti aggravati dal fine di agevolare l'attività dell'associazione di tipo mafioso.

Contestualmente alle misure cautelari personali, è stata data esecuzione ad un provvedimento di sequestro preventivo finalizzato alla confisca di 6 società (di cui due attive nel settore edile, una nel settore della ristorazione, due imprese di trasporti, una società di gestione di parcheggi e autorimesse) con relativo compendio patrimoniale aziendale nonché il 33% delle quote di un'ulteriore società di impiantistica elettrica, beni immobili e rapporti bancari riferibili agli indagati per un valore complessivo di 3 milioni di euro circa, nonché di sequestro "per equivalente" nei confronti degli imprenditori coinvolti nelle truffe in danno dell'Unione Europea, fino alla concorrenza complessiva di 13 milioni di euro circa.

Le indagini co-delegate per la specificità della materia al Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare di Salerno, sviluppate sulla base di approfondite analisi del materiale acquisito nell'ambito di autonoma attività della componente anticrimine dell'Arma, di complessi riscontri documentali e sul campo, di attività tecniche, di escussioni testimoniali ed accertamenti bancari e patrimoniali sia in Italia che all'estero, grazie anche al coordinamento di EUROJUST, che

ha favorito il raccordo con omologhe autorità giudiziarie estere per ricostruire le attività transnazionali del sodalizio ed al prezioso contributo dell'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) per l'acquisizione di rilevanti elementi di riscontro sulle transazioni economiche connesse alle erogazioni del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), hanno consentito di:

- individuare un sodalizio mafioso del foggiano, al cui vertice figuravano diversi imprenditori agricoli, alcuni dei quali organici al clan "SINESI-FRANCAVILLA" egemone nella zona, ma attivo anche in altre regioni italiane e nei Balcani, in particolare Romania, Repubblica Ceca e Bulgaria, dedito, oltre agli altri reati tipici di tale organizzazione criminale, alla commissione di truffe transnazionali in danno dell'UE e riciclaggio di capitali;
- documentare il modus operandi posto in essere per l'illecito percepimento di ingenti erogazioni comunitarie, che prevedeva la partecipazione a bandi regionali correlati al Piano di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013 della Regione Puglia, con presentazione di progetti per ammodernamento aziendale finalizzati alla costruzione di infrastrutture (capannoni ed impianti serricoli) e acquisto di macchinari. Il tutto veniva fraudolentemente sovrappatturato ed i macchinari, dichiaratamente prodotti in Bulgaria e Portogallo da società inesistenti e riconducibili agli indagati, rendicontati come nuovi, venivano in realtà reperiti usati sul mercato nazionale, spesso in stato di obsolescenza e inservibili. La documentazione necessaria ad ottenere le erogazioni veniva giustificata da operazioni finanziarie inesistenti, mediante le quali gli indagati movimentavano denaro verso fittizie società con sede in Romania, aventi il ruolo di rivenditrici dei macchinari e che, nel giro di pochi giorni, facevano rientrare le somme nella disponibilità dei primi, simulando l'acquisto, per importi equivalenti, di inesistenti produzioni agricole. La frode si perfezionava con il complice concorso di pubblici funzionari della Regione Puglia che, in sede di sopralluogo,

asseveravano la piena conformità dei beni acquistati ed il regolare stato di avanzamento dei lavori rispetto ai progetti di finanziamento presentati corredati di preventivi artificiosamente maggiorati ed emessi da ditte compiacenti, nonché con il coinvolgimento di numerosi operatori del settore dei trasporti, che hanno falsamente compilato la documentazione relativa ai fittizi trasporti di macchinari e prodotti agricoli, in realtà mai avvenuti, da e per i Balcani e Portogallo;

- dimostrare come oltre 13 milioni di euro, tra gli anni 2013 e 2018, fossero stati indebitamente percepiti dagli imprenditori agricoli indagati che avevano tentato anche di ottenere illecitamente ulteriori 2 milioni e 600 mila euro circa, cosa impedita dall'intervento della Polizia Giudiziaria, le cui plurime segnalazioni all'AGEA comportavano il blocco delle erogazioni.

Per quanto concerne la collaborazione con la Corte dei Conti, oltre a quanto previsto normativamente in ordine all'obbligo di denuncia alla magistratura contabile dei casi di presunta configurazione di danno erariale e all'esecuzione di deleghe istruttorie prevista dall'art. 56 del D.Lgs. 26 agosto 2016 n. 174 (Codice di giustizia contabile), va preliminarmente sottolineato come il recupero di quanto illecitamente percepito appare fondamentale nella complessa strategia di contrasto al fenomeno dell'illegittima percezione di finanziamenti pubblici europei e nazionali.

Senza passare in rassegna, in questa sede, la normativa europea e nazionale che disciplina il sistema delle comunicazioni agli organismi europei delle frodi e le modalità di recupero delle somme indebitamente erogate nell'ambito dei finanziamenti derivanti dai fondi agricoli comunitari, quali il FEAGA ed il FEASR, nonché le conseguenze finanziarie per lo Stato membro del mancato recupero delle stesse nei termini e tempi previsti, appare evidente come, anche per la diretta tutela dell'erario statale, primaria importanza assume la tempestiva attività di recupero dei contributi comunitari indebitamente percepiti.

A tal fine, i casi di frode per illecito percepimento di contributi europei individuati e segnalati all'A.G., sono portati dal Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare senza ritardo a conoscenza, oltre che degli organismi pagatori, delle competenti Procure Regionali della Corte dei Conti con apposito rapporto, affinché possa essere avviato rapidamente il procedimento di accertamento del danno erariale e di recupero delle somme indebitamente percepite.

Ciò anche considerando come la giurisdizione della Corte dei Conti in materia di recupero dei contributi europei indebitamente percepiti, sia stata ampiamente e ripetutamente riaffermata, anche nei confronti dei soggetti privati beneficiari o gestori di fondi comunitari, nonché degli altri soggetti privati incaricati delle funzioni di riscontro e controllo per conto della Pubblica Amministrazione, sia in termini di riconoscimento e determinazione del danno erariale, quale funzione peculiare della magistratura contabile, sia in termini di efficacia delle misure direttamente azionabili a tutela del credito erariale, oltre a tutte le azioni a tutela del credito previste dalla procedura civile.

Con riferimento al triennio 2018-2020, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare ha segnalato alle varie Procure Regionali della Corte dei Conti le posizioni degli illeciti percettori di fondi europei e nazionali erogati a sostegno del comparto agricolo, individuati e segnalati all'A.G., per l'accertamento del danno erariale, per un valore complessivo di oltre 3 milioni di euro. La collaborazione istituzionale tra l'Arma e la Procura Generale della Corte dei Conti, già ampiamente perseguita e proficua, trova un suo ulteriore rafforzamento e qualificazione nel Protocollo d'intesa sottoscritto nel luglio 2019, volto ad agevolare lo svolgimento, da parte dei Reparti dei Carabinieri, delle deleghe conferite dall'Autorità giudiziaria contabile, prevedendo l'organizzazione, a cura delle Procure Regionali, di attività formative a favore del personale.

Dal quadro generale rappresentato, va sottolineata la necessità di un approccio sinergico di tutti gli attori coinvolti per un efficace

prevenzione e contrasto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE, anche in previsione dell'imponente gettito di denaro pubblico previsto dal Next Generation EU e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In tal senso, l'Arma dei Carabinieri, quale forza di polizia a competenza generale, continuerà ad assicurare il suo contributo in tale settore d'intervento con tutti i suoi Reparti capillarmente diffusi su tutto il territorio nazionale e, in virtù delle specifiche competenze attribuite, con il Comando Ca-

rabinieri per la Tutela Agroalimentare, che proseguendo nelle linee strategiche sopra esposte, continuerà a perseguire un approccio sistematico che prevede lo sviluppo di progetti investigativi complessi, articolati, concreti e finalizzato ad una moderna ed efficace azione di contrasto alle frodi in danno del comparto agroalimentare, soprattutto quando riconducibili alle manifestazioni più insidiose della criminalità organizzata o transnazionale.

Grazie dell'attenzione rivoltami.

**Esperienza della Procura generale  
della Corte dei conti dei Paesi europei.  
Cooperazione con i Pubblici Ministeri penali  
26 maggio 2021**

*Apertura lavori*

**Dott. Giovanni SALVI**

*Procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Grazie per avermi invitato a questo importante incontro internazionale. È un'occasione di riflessione su di un tema che sta molto occupando la Procura Generale presso la Corte suprema di Cassazione. Il mio amico Procuratore generale Angelo Canale mi ha però attribuito l'onere non facile di introdurre questa sessione, centrale per il periodo di transizione che stiamo vivendo, che riguarda i rapporti tra procure ordinarie e contabili. Forse la cosa più utile che io possa fare è di illustrare come la nostra Procura generale abbia contribuito ad affrontare il tema della introduzione nel nostro ordinamento del Procuratore Europeo (EPPD). Dando conto di questo impegno potrò al contempo descrivere come si sia ormai modificato il ruolo della Procura generale della Cassazione nel quadro del pubblico ministero; innovazione davvero significativa.

L'avvio dell'EPPD è una buona notizia e ci aspettiamo da questa nuova istituzione che vi sia un approccio innovativo e coordinato al contrasto della predazione delle risorse pubbliche, tanto più che questo tema diviene centrale in periodo di pandemia e in vista delle enormi risorse pubbliche che saranno impiegate per contrastarne gli effetti, con strumenti differenziati che porranno a loro volta questioni interpretative e applicative non semplici.

È già stato sottolineato che questo approccio andrà nella direzione, già segnata dalla Procura contabile, dello spostamento del controllo dalla mera destinazione delle risorse al loro

I would like to express my thanks for having invited me to this crucial international meeting. It is an opportunity to discuss a topic of great importance to the Prosecutor General's Office at the Supreme Court of Cassation. My friend, Prosecutor General Angelo Canale, has assigned me the rather difficult task of introducing this key session regarding the current transition period, in other words the relationship between the public prosecutor's office at the ordinary courts and the prosecutor's office at the administrative courts dealing with accounts. Perhaps the best thing I can do is to illustrate how our Prosecutor General's Office has helped solve the problem of how to introduce the European Public Prosecutor's Office (EPPD) into our legal system. While doing so I can also describe how the role of the Chief Prosecutor's Office at the Supreme Court of Cassation has changed within the framework of Prosecutor General's Office: a truly significant innovation.

The launch of EPPD is good news and we expect this new institution will generate an innovative and coordinated approach towards the predation of public resources by using multiple instruments which, however, will pose rather difficult issues of interpretation and application. This evolution is all the more necessary given that during the pandemic predation has become a key issue due to the huge public resources that will be used to counter its effects. Mention has already been made that this approach – also highlighted by the Public Pros-

effettivo impiego. Dal punto di vista penale, nella fase elaborativa il nostro ufficio ha segnalato che la formulazione delle modalità di accesso al credito garantito può determinare questioni interpretative non semplici, proprio a tale riguardo. Ne seguiremo le prime applicazioni giurisprudenziali.

Questa espansione del ruolo della giurisdizione contabile, peraltro, è stata oggetto anche recentemente di valutazione in sede di regolamento di giurisdizione dinanzi le SSUU della Corte di Cassazione. Anche questo filone giurisprudenziale sarà seguito con la necessaria attenzione.

Attenzione e collaborazione tra Procure che risale ormai a molti anni fa, come mi ha ricordato il collega, presidente aggiunto Paolo Rebecchi. Insieme, infatti, quando egli era sostituto procuratore generale della Corte dei Conti e io suo omologo nella Procura generale della Cassazione, avviammo un lavoro pionieristico, che utilizzò uno strumento allora di recente istituzione, l'art. 6 del d.lvo 106/2006, e che si concluse con un documento inviato alle Procure della Repubblica. Parleremo di questo strumento perché esso è stato ora utilizzato per far fronte all'emergenza COVID e per coordinare l'entrata in vigore dell'EPP0.

In quel documento del 30/12/2010 si sottolineava che la tutela degli interessi finanziari pubblici si impone come una delle principali linee di tendenza della recente legislazione; segno di questa impostazione sono la previsione di nuove ipotesi di reato e la predisposizione di strumenti cautelari e sostantivi di nuovo genere. Si sottolineava poi che un ruolo determinante è svolto dalla procura generale della Corte dei conti; si indicavano una serie di decisioni delle Sezioni Unite civili che ridisegnano le attribuzioni della Corte dei conti con riferimento alle ipotesi di responsabilità di coloro che in varie forme accedevano alle risorse pubbliche.

Questa innovativa previsione consentiva quindi di far conoscere, attraverso il circuito delle procure generali di appello, alle procure della Repubblica le questioni che via via si ponevano e di averne un ritorno di elaborazione condivisa. Un punto significativo di questa elaborazione credo che sia la crescita positiva del rapporto tra procure ordinarie e

ecutor's Office at the administrative courts dealing with accounts – will involve a shift from merely auditing the resources to an audit of their actual use. While the procedure was being developed, our office underscored the fact that, from a criminal point of view, the formulation of the modes to access secured credit can trigger rather difficult questions regarding interpretation, precisely on this issue. We will monitor the first jurisprudential applications.

This extension of the role of accounting justice was recently assessed during the regulation of jurisprudence discussed at the Joint Chambers of the Supreme Court of Cassation. This jurisprudential genre will also be carefully monitored.

This attention and collaboration between Public Prosecutor's Offices dates back many years, as my colleague, adjunct president Paolo Rebecchi, kindly reminded me. In fact, when he was assistant prosecutor general of the Corte dei conti and I his counterpart in the Prosecutor General's Office at the Court of Cassation, we launched a pioneering initiative that exploited what was then a recent tool, art. 6 of legislative decree 106/2006. The initiative led to the drafting of a document that was sent to the Prosecutor General's Offices. We will discuss this tool because it has been used to tackle the COVID emergency and coordinate the entry into force of EPP0.

The document, dated 30/12/2010, highlighted that the protection of public financial interests reflects one of the main trends in recent legislation. The key elements of this approach include envisaging new crimes and the establishment of new kinds of substantive precautionary instruments. We also underlined the crucial role played by the prosecutor general's office at the Corte dei conti; we indicated a series of decisions by the civil United Chambers redesigning the tasks of the Corte dei conti regarding the responsibility of those who, in one form or another, receive public resources.

This innovative prediction was disseminated through the circuit of the prosecutor general's offices at the appellate courts, alerting the public prosecutor's offices regarding issues that arose from time to time, but it also provided collective feedback. I believe that a key element triggered by this initiative was an increased,

contabili, anche in considerazione dell'interpretazione dell'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, laddove si prevedono obblighi di comunicazione da parte del Procuratore della Repubblica al procuratore della Corte dei conti. Non solo si ampliava la gamma dei reati rilevanti, fino a comprendervi ad una serie di reati che, pur non essendo espressamente riferibili alle attribuzioni dirette e immediate della Corte dei conti, avevano comunque rilievo per i profili di responsabilità, così come definiti dalle sezioni unite della Corte, civili e penali. Ancor più a mio parere quel lavoro indicò che gli obblighi di comunicazione non sorgevano solo al termine del procedimento, a seguito quindi dell'esercizio dell'azione penale, ma potevano sorgere anche prima laddove dalle indagini del pubblico ministero penale o da quelle del Procuratore della Corte dei conti sorgesse la necessità di un coordinamento e di una condivisione di elementi probatori individuando cioè nel segreto delle indagini preliminari un segreto funzionale. Segreto cioè finalizzato alla realizzazione dell'obiettivo dell'esercizio dell'azione penale nella maniera migliore possibile; come non esiste il segreto delle indagini nei confronti del proprio consulente tecnico perché il detto rapporto è interno al circuito di accertamento, così a mio parere il vincolo non esiste necessariamente nei confronti della giurisdizione contabile, laddove emerga la necessità di una condivisione di informazioni e di metodologie di lavoro.

È bene però chiarire quale sia l'approccio imposto alle Procure generali dall'art. 6 appena richiamato. Esso prevede che la Procura generale della Cassazione operi, per il tramite delle Procure generali d'Appello, per contribuire all'uniforme esercizio dell'azione penale e più in generale dell'agire giudiziario del pubblico ministero. Tema centrale, soprattutto per via della giurisprudenza sovranazionale europea, che della prevedibilità delle decisioni giudiziarie fa un punto cardine della *rule of law*.

È importante comprendere che questo rapporto non realizza una supremazia gerarchica. La sovraordinazione si manifesta nella vigilanza, in poteri sostitutivi e infine di coordinamento organizzativo. Non vi è una struttura gerarchica propria tra uffici del pubblico ministero,

positive relationship between the public prosecutor's offices at the ordinary courts and the public prosecutor's offices at the administrative courts dealing with accounts, also in light of the interpretation of article 129 of the implementing provisions of the Criminal Procedure Rules envisaging the obligation by the Prosecutor of the Republic to communicate with the prosecutor's office at the Corte dei conti. Not only did this broaden the range of important crimes by including a series of crimes which, although not expressly referable to the direct and immediate responsibilities of the Corte dei conti, were nevertheless noteworthy regarding liability, as defined by the joint sessions of the civil and criminal courts. In my opinion that initiative did something even more important: it indicated that obligatory communication did not arise only at the end of the procedure, i.e., after the criminal action had occurred, but could arise even earlier when investigations by the criminal prosecutor or by the Public Prosecutor at the Corte dei conti led to the need for probative elements to be coordinated and shared, in other words when they identified a valuable secret in the preliminary investigations. In other words a secret that would allow criminal proceedings to be performed in the best manner possible; this is similar to the fact that secret investigations do not exist vis-à-vis one's own technical consultant because said relationship is internal to the verification circuit. Likewise, in my opinion the constraint does not necessarily exist vis-à-vis jurisdiction regarding accounting when there is a need to share information and work method.

However, I should clarify the approach adopted by the Prosecutor General's Offices regarding aforementioned article 6 establishing that the Prosecutor General's Office at the Supreme Court of Cassation works, through the Prosecutor General's Offices at the appellate courts, to input into the uniform implementation of criminal proceedings and, more in general, the judicial proceedings of the public prosecutor. The main theme, due above all to supranational European legislation, is that the predictability of juridical decisions is the key role of the *rule of law*.

It is important to understand that this relationship does not create hierarchical supremacy. The supra-system is manifest in oversight,

tale che una procura generale possa impartire ordini su quando e come esercitare l'azione. Questo è, come vedremo, il punto forse di maggiore difficoltà di inserimento ordinamentale del Procuratore europeo, che invece conosce una struttura assolutamente opposta e rende quindi difficile individuare i soggetti dell'interlocuzione per i profili che non siano meramente di ordinamento e organizzazione, che sono attribuiti rispettivamente al CSM e al Ministero della Giustizia.

L'introduzione del Procuratore europeo costituisce una vera e propria sfida ordinamentale. Certamente il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione svolge alcune funzioni essenziali nei rapporti con il Procuratore europeo. Egli è innanzitutto l'organo competente per la risoluzione autoritativa dei contrasti tra il pubblico tra il procuratore europeo delegato, e quindi attraverso la struttura gerarchica tra il procuratore europeo, e i procuratori della Repubblica. Risoluzione che non sarà semplice perché la disciplina che il Regolamento ha previsto e che poi è stata attuata attraverso decreti delegati legislativi presuppone un non facile *finium regundorum*, in quanto oltre ai reati originariamente PIF e ai reati che vengono considerati già di per sé tali da offendere gli interessi finanziari dell'unione, vi sono una serie di reati che diventano tali e dunque di competenza del procuratore europeo per ragioni che attengono alla "indissolubile connessione" con reati PIF. Un altro profilo di potenziale contrasto è costituito dalla connessione tra il reato PIF e il reato associativo, perché è di competenza del procuratore europeo il reato associativo solo se finalizzato alla commissione di reati che offendono gli interessi finanziari dell'unione. Concetto non difficile da enucleare ma tale da poter ingenerare contrasti di non poco momento. Pensate per esempio alla rilevanza che ha questo tema a proposito delle organizzazioni mafiose che utilizzano sistematicamente il controllo del territorio per raggiungere l'obiettivo dell'appropriazione delle risorse dell'Unione. Questo determinerà un potenziale conflitto tra le procure distrettuali antimafia e il procuratore europeo e non sono chiari i criteri in base ai quali sarà possibile definire questa attribuzione.

substitute powers and organisational coordination. No hierarchical structure exists between the offices of the public prosecutor allowing a prosecutor general's office to impart orders regarding when and how to proceed.

As we will see, this is perhaps the greatest difficulty regarding the introduction of the EPPO into the Italian legal system due to its radically different structure which makes it hard to establish with whom it should dialogue, except for those bodies involved only in organisation and the legal system, assigned respectively to the High Court for the Judiciary (Consiglio Superiore della Magistratura - CSM) and the Ministry of Justice.

The establishment of EPPO is a true challenge to the Italian legal system. Undoubtedly the Prosecutor General at the Supreme Court of Cassation plays several key roles in relations with EPPO. It is, first and foremost, the competent body for the authoritative resolution of disagreements between the public and the delegated European public prosecutor, i.e., through the hierarchical structure between the European public prosecutor and the public prosecutors of the Republic. Resolution will not be simple, because the discipline envisaged by the Regulation and implemented by delegated legislative decrees provides for a rather difficult *finium regundorum*; this is due to the fact that, apart from the crimes that were originally PIF and the crimes that de facto damage the financial interests of the Union, there are a series of crimes that become such and are therefore issues for the European public prosecutor for reasons of their "inseparable link" with PIF crimes. Another area of potential conflict is the link between PIF crimes and crimes of association, because the European public prosecutor is competent for the latter only if their aim is to commit crimes against the financial interests of the Union. This concept is not difficult to clarify, but it can generate rather significant disagreements. Think, for example, of the importance of this issue when applied to mafia organisations that systematically exploit control over the territory to appropriate the resources of the Union, triggering potential conflict between the Antimafia district prosecutor's offices and EPPO. Nor is it clear what are the criteria used to define this designation.

Sono, questi, tutti temi che vi rappresento perché essi avranno dei riflessi anche nei rapporti con la procura generale procura generale della Corte dei conti.

Vi è poi un'ulteriore serio problema, questo al confine tra gli aspetti ordinamentali e quelli procedurali, che è costituito dalla rappresentanza del procuratore europeo davanti alla Corte Suprema di Cassazione. È evidente che la previsione del Regolamento secondo la quale il Procuratore europeo segue il procedimento sino alla sua conclusione, può essere interpretata nel senso che anche la Corte di cassazione costituisca parte del procedimento ed è per noi è stato difficile sostenere il contrario visto che noi abbiamo 50000 circa procedimenti all'anno, non ne abbiamo 500 non ne abbiamo 1000; attraverso i meccanismi che ampliano le ipotesi di ricorso per Cassazione, per esempio attraverso il controllo sulla motivazione, si apre uno spazio al merito che rende difficile sostenere che il procuratore europeo si fermi alla fase di appello, come invece hanno ritenuto altri Paesi, come la Francia.

Abbiamo quindi raggiunto una soluzione di compromesso, che vedrà due PED di legittimità inseriti nell'ufficio del procuratore generale, ai quali però sarà inibita la trattazione di procedimenti nelle fasi di merito. È una soluzione di compromesso che per noi ha però un grande valore perché consente di mantenere il procuratore generale presso la Corte di Cassazione lontano dal merito e dunque di conservargli la terzietà rispetto alla controversia che lo caratterizza; vedremo come funzionerà nei fatti, visto che naturalmente si introduce all'interno della Procura generale anche una struttura che ha un ordinamento gerarchico proprio, che è diverso e distinto da quello interno nostro; con la conseguenza che si dovranno raggiungere intese interpretative per garantire uniformità di rappresentanza del p.m. dinanzi alla Corte, assolutamente necessaria perché la posizione della Procura Generale non potrà essere diversa a seconda del suo rappresentante, sia nei campi che attingono direttamente gli interessi finanziari dell'Unione sia in quelli diversi, che necessariamente ci sono in ogni procedimento, anche in quelli che riguardano direttamente solo

I am presenting all these issues because they will influence the relations with the prosecutor general's office at the Corte dei conti.

There is also another serious problem, midway between legal and procedural aspects, involving the representation of the European public prosecutor in front of the Supreme Court of Cassation. Obviously the fact that the Regulation allows the European public prosecutor to follow the procedures until it is concluded, can be interpreted as meaning that the Supreme Court of Cassation is also part of the procedures; it was difficult for us to affirm the contrary given that we have roughly 50,000 procedures a year, not 500 or 1000. The mechanisms extending the possibility to resort to the Supreme Court of Cassation, for example by controlling the motivation, leaves the door open for the issue of merit, making it difficult to affirm that the European public prosecutor can be involved only up to the appeals stage, something that was argued by other countries, like France.

So a compromise was reached: two delegated European prosecutors will become legitimate members of the procurator general's office; however, they will not be allowed to be involved in the procedures during the phase of merit. This compromise is very important for us because it means that the prosecutor general at the Court of Cassation is not involved in the merits of the case and therefore remains impartial compared to the controversy. Let's see how this will work in practice, given that the structure introduced in the prosecutor general's office has its own hierarchical system, a system that is separate and different to ours. The end result is that common interpretations will have to be achieved in order to guarantee standardised representation by public prosecutors in front of the Court; this is crucial because the position of the Public Prosecutor's Office cannot differ from one of its representative to another, not only in fields directly affected by the financial interests of the Union, but also in other fields, which are necessarily present in any procedure, even in those that only directly affect the financial interests of the Union. I am thinking, for example, of the legitimacy of the use of wiretapping that is part of a different procedure compared to the one in question; since this is an issue involving the law, the

gli interessi finanziari dell'Unione. Penso ad esempio alla legittimità dell'utilizzazione delle intercettazioni disposte in un procedimento diverso da quello per il quale si procede; questa è una questione di diritto per la quale deve prevalere l'orientamento uniforme della procura generale. Ve ne saranno altre, relative direttamente agli interessi finanziari dell'Unione, nelle quale invece saremo noi a dare ossequio all'interpretazione del Procuratore europeo. Come vedete non è proprio semplicissimo gestire la situazione, però per noi è molto importante che la procura generale parli con una voce sola: nostra funzione nella Corte e ai sensi dell'articolo 6 è di lavorare per la prevedibilità delle decisioni giudiziarie quindi per l'uniformità dell'interpretazione del diritto; la Procura quindi non può essere rappresentata da voci diverse a seconda del pubblico ministero che si trova a rappresentare l'ufficio davanti alla Corte di Cassazione.

Già semplicemente parlare di interpretazioni di diritto davanti alla Corte ci pone un serio problema ordinamentale perché strutture del pubblico ministero diverse rispondono a logiche completamente diverse. Se questo è un problema per la Corte di cassazione lo è ancora di più ed è moltiplicato per quello che riguarda le attività del pubblico ministero di merito; di questo so che vi ha già parlato Danilo Ceccarelli, un collega molto bravo e che avrà ben descritto questa problematica.

Dal punto di vista dell'ordinamento nazionale, una grande importanza sta avendo l'utilizzo dello stesso strumento che utilizzammo 11 anni fa per avviare l'interlocuzione con la giurisdizione contabile.

È facile raggiungere un'intesa con la Procura Generale della Cassazione, ufficio unico e gerarchico, ma non lo è nei confronti dei Procuratori della Repubblica e non parlo solo dei procuratori distrettuali presso i quali i PED sono costituiti, perché in realtà ogni PED andrà sul territorio e rappresenterà il Pubblico ministero anche davanti a un procuratore della Repubblica e ad un giudice territoriale diverso da quello presso il quale è costituito.

Il problema attualmente più urgente è che EPPO è costretto a dialogare con 99 procure della Repubblica. Nei giorni scorsi è stato sottoscritto nel mio ufficio un accordo tra EPPO

prosecutor's office must adopt a standardised approach. But there will be others, relating directly to the financial interests of the Union when we will necessarily have to yield to the interpretation of the European public prosecutor. As you can see, this situation is anything but easy to manage, but we believe it important that the prosecutor general's office speak with one voice: our role at the Court and according to article 6 is to work to achieve the predictability of judicial decisions and, therefore, uniform interpretation of the law. As a result, the prosecutor's office cannot be represented by discordant voices depending on who is the prosecutor representing the office in front of the Court of Cassation.

Just talking about interpretation of the law in front of the Court presents a serious regulatory problem because different structures of the prosecutor's office follow completely different approaches. If this is a problem for the Court of Cassation, it is an even greater problem, compounded to the nth degree, as regards the activities of the prosecutor of merit. I know that Danilo Ceccarelli, my very accomplished colleague, has already spoken on this issue and provided an excellent picture of the situation.

From the point of view of the Italian legal system, using the same instrument we adopted eleven years ago to launch a discussion with the accounting justice is also very important.

It is easy to reach an agreement with the Prosecutor General's Office at the Court of Cassation, a single hierarchical office, but it is much more difficult when prosecutors are involved. I'm not talking only about the district prosecutors to which the delegated European prosecutors have been assigned, because in actual fact every delegated European prosecutor will work in the territory and will also represent the public prosecutors in front of a different prosecutor of the Republic and territorial judge compared to where he has been assigned.

The most pressing problem now is that EPPO is forced to dialogue with 99 public prosecutor's offices in Italy. In the last few days, my office signed an agreement between EPPO and the National Antimafia and Antiterrorism Prosecutor's Office, set up as part of our principal Prosecutor General's Office. It is a very useful agreement, but it does not solve the problems

e il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, ufficio costituito presso la nostra Procura generale. Accordo di grande utilità ma che non risolve nemmeno i problemi dei rapporti con le Procure distrettuali, ognuna del tutto autonoma nell'applicare la legge.

È difficile questo farlo capire all'estero, ma il procuratore nazionale antimafia non è il vertice gerarchico delle procure distrettuali e quindi può stringere l'accordo relativo allo scambio di informazioni tra i due uffici, ma solo per i profili di coordinamento organizzativo e scambio di informazioni, non certo per il coordinamento investigativo delle attività delle procure distrettuali e infatti in questi termini il protocollo è stato redatto e sottoscritto.

Come si esce da questa enorme difficoltà, di due strutture che hanno necessariamente una incomprensione nel dialogo perché una è strettamente gerarchica e l'altra è invece basata sul principio, totalmente opposto, del potere diffuso?

Uno degli strumenti è costituito dall'articolo 6 del d.lvo 106/2006. Abbiamo quindi avviato una intensa interlocuzione tra EPPO, Procure generali e Procure della Repubblica, utilizzando i mezzi che il COVID ci ha messo a disposizione. Siamo riusciti a tenere ordinatamente riunioni WEB anche con cento Procuratori contemporaneamente.

L'esperienza del COVID non si esaurisce nella acquisizione della capacità di utilizzare lo strumento di comunicazione. In realtà, la pandemia ha reso evidente la necessità di operare congiuntamente e in maniera coordinata. Alle attività già in corso (dalla disciplina dei rapporti tra PNAT e Procure della Repubblica in materia di intercettazioni e di Segnalazioni di Operazioni Sospette, al ruolo del p.m. nella crisi di impresa ecc.) si sono aggiunte quelle rese indispensabili per evitare iniziative disordinate e scollegate e anche per assumersi consapevolmente le proprie responsabilità.

Al termine di un percorso di coinvolgimento delle Procure e anche di esperti e di istituzioni diverse, si è giunti a provvedimenti non vincolanti ma dalla grande forza conformativa, derivante dalla procedura condivisa, che abbiamo chiamato "orientamenti".

Essi possono leggersi nel sito della Procura

regarding relations with the district prosecutor's offices, each of which can independently apply the law.

It is difficult to explain this to foreigners, but the State Antimafia Prosecutors is not the hierarchical head of the district prosecutor's offices, and so he/she can enter into agreements regarding the exchange of information between the two offices, but only as regards organisational coordination and exchange of information, certainly not as concerns the coordination of investigations undertaken by the district prosecutor's offices. These were, in fact, the terms of the protocol that was drafted and signed.

How do we get out of this complicated situation involving two structures that are necessarily involved in an incomprehensible dialogue, because one is strictly hierarchical while the other is based on the completely opposite principle of diffuse power?

One of the tools to achieve this goal is article 6 of legislative decree 106/2006. This is why we have launched intense discussions between EPPO, the Prosecutor General's Offices and Public Prosecutor's Offices of the Republic, using the instruments COVID has made available... We were able to hold webinar meetings with even 100 prosecutors at the same time.

Living through the COVID pandemic has not just allowed us to use this communication tool, but in fact highlighted the need to operate jointly and in a coordinated manner. Numerous other activities have been added to the ones already underway (regulation of the relations between the National Antimafia Prosecutor's Offices (PNAT) and the Prosecutor's Offices of the Republic as regards wiretapping, Reports of Suspicious Operations, the role of public prosecutors involved in company crises, etc.); these new activities are crucial in order to not only avoid disorganised, disjointed initiatives, but also consciously assume our own responsibilities.

At the end of a process involving the prosecutor's offices, various experts and different institutions, we have developed non-binding but extremely conformatory measures thanks to the joint process we have called "guidelines".

They have been posted on the website of the Prosecutor General's Office and refer to: Covid

generale e riguardano la insolvenza da Covid e le sue conseguenze civili e penali; la responsabilità sanitaria da pandemia; le misure di contenimento del sovraffollamento carcerario e altre ancora.

Sia ben chiaro, non si tratta di formazione o di convegni o di documenti destinati alla pubblicazione. Si tratta di atti che si inseriscono nelle procedure di organizzazione degli uffici. In tema di EPPO, questo impegno è ancora in corso ma ha già dato luogo a importanti risultati nel delicato tema dei rapporti con la Polizia giudiziaria, contribuendo a rendere chiare le scelte che tali organi sono chiamati a compiere; risultati già confluiti nelle circolari in elaborazione da parte dei diversi Corpi. Concludo perché mi rendo conto che ho già preso troppo tempo. Tenevo, però, a darvi il senso di un lavoro in corso. La procura generale si trova al centro di diversi percorsi, che si intrecciano: contribuisce alla nomofilachia della Corte di cassazione; interloquisce con le Sezioni Unite in materia di regolamento di giurisdizione e quindi nella costruzione del ruolo della Corte dei conti rispetto alle tematiche che si porranno circa il controllo sulle risorse impiegate per contrastare l'emergenza; allo stesso tempo è un vertice non gerarchico degli uffici di Procura e quindi può essere l'interlocutore per giungere alla prevenzione dei conflitti ordinamentali e a modalità di lavoro condivise su tutto il territorio nazionale.

insolvency and its civil and criminal consequences; responsibility regarding healthcare during the pandemic; measures to curb overcrowding in prisons, etc.

Let me be clear. I am not talking about training programmes, meetings, or documents that will be published. Instead they involve measures that are part of the procedures to organise the offices.

As regards EPPO, our commitment is still ongoing, but it has already produced important results regarding relations with the Judicial Police and clarifying the choices these bodies have to make. The results have been published in the circulars drafted by each of these authorities.

I'd like to end now because I realise I've already gone on too long. However, I wanted to give you a general idea of what we are focusing on. The Prosecutor General's office is working on several interrelated issues: it inputs into the nomophylactic function of the Court of Cassation; it interacts with the Joint Chambers regarding regulation of jurisdiction and therefore the construction of the role of the Corte dei conti vis-à-vis topics that may involve control over the resources used to fight the pandemic emergency; it also acts as the non-hierarchical leader of the public prosecutor's offices and can thus be an interlocutor in order to prevent regulatory conflicts and implement shared work methods throughout Italy.

## *Relazioni Tematiche*

# **Il ruolo del Tribunal de Cuentas (Spagna) e del Tribunal de Contas (Portogallo) e la loro collaborazione con l'OLAF**

**Ms. Alicia Diaz ZURRO**

*Ufficio del Procuratore del Tribunal de cuentas*

### **LA PROTEZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE EUROPEE E IL MIGLIORAMENTO DI PROCEDURE EFFICACI PER IL RECUPERO DELLE RISORSE INDEBITAMENTE PERCEPITE O RICEVUTE IN MANIERA FRAUDOLENTA**

Good morning, buongiorno.

I am delighted to be able to participate in this seminar to discuss the relationship between the Spanish Court of Auditors and OLAF.

My name is Alicia Díaz Zurro and I am a State Auditor. I am currently assigned to the Public Prosecutor's Office at the Spanish Court of Auditors.

It is a great coincidence that just before my current position, I was stationed at the Permanent Representation of Spain to the EU, from 2016 to 2019.

In that position, especially in the last years, I had the opportunity to participate in the Council meetings related with OLAF. I send my best regards to my former colleagues, both in the Council and in OLAF.

Another of the topics on which I had the pleasure of working was the relation of the permanent representation of Spain to the EU with the European Court of Auditors.

I have to say that the European Court of Auditors carries out magnificent studies and reports, such as for example the Special report of 2019 "Fighting fraud in EU spending: action needed", that you all know about.

"Anti-fraud policy needs to be reformed to improve the fight against fraud affecting the EU budget, say EU auditors"

Since October 2019, when I moved back to Spain, I was assigned as a State Comptroller to the Prosecutor's Office in the Court of Au-

ditors. What I could not have imagined when I was working in Brussels, was that on my return to Spain, I would have the opportunity to continue to explore these issues from a new perspective.

Going back to the OLAF and the amendment of 883 regulation, it is important to emphasize that this reform has led to significant advances, firstly, to establish relations with the recently created EPPO. We all can agree that the creation and development of the EPPO is a great challenge and will for sure provide a new horizon

The modifications, as you all well know, have been aimed, among other objectives, at:

- exchange of information and
- non-duplication of efforts.

I take this opportunity to say hello to my former colleagues at the Council, especially to Luciano Lizzi, who also participated yesterday in this seminar, and explained in depth the changes introduced in OLAF's regulations.

I am also happy that this initiative is being supported by the European Union Programme Hercules III (Protecting the EU's financial interests from fraud and corruption) increasing cooperation and coordination between EU countries, the European Commission and OLAF.

In order to make a real contribution in this seminar, I will focus on two aspects:

- Firstly, on the model of external control in

our country, since Spain's own territorial organization has peculiarities that directly affect external control.

- Secondly, I would like to briefly explain a case that has been dealt with in this Court of Auditors and which involves the actions of OLAF.

Now, I would like to put in context the way the Court of Auditors work in Spain.

As you may know, in Spain, there are different levels of Government: state, regions (seventeen) and the municipalities (over eight thousand).

The 1978 Constitution configures the Court of Auditors as the supreme auditing body of the accounts and economic management of the State, as well as of the public sector.

Without prejudice, the Spanish Constitution and Organic Law on the Court of Auditors, contemplate, under the protection of the financial autonomy displayed by the regions for the development and execution of their own powers, the possibility that the Statutes of Autonomy may provide for the existence for the regions of their own bodies for external auditing of their accounts.

As a result of this legal possibility, a total of 12 of the 17 regions have set up their own chamber of accounts.

These bodies exercise audit functions over the Administration of the respective region and the Local Entities within their territorial scope, without this obstructing the exercise by the Court of Auditors

On the other hand, to complete this scheme, the Court of Auditors is configured as the external control body, while it is the General Intervention of the State Administration (General Comptroller office) that exercises the internal control, and where the AFCOS is settled.

Therefore, at the moment, we already have several elements within our country that require coordination and continuous information exchange.

There are important existing elements for the coordination between the Court of Auditors and the regions such as:

- Exchange of the respective annual audit programs, in order to plan and program in a coordinated manner the actions of

each of the external control institutions, avoiding as far as possible unnecessary duplication or the existence of areas exempt from audit.

- Carrying out joint audits between the Court of Audit and the regions Courts on common areas.
- Maintenance of periodic coordination meetings in the Coordination Commissions.
- Creation of a Platform for rendering accounts, managed jointly by the Court of Audit and most of the regions Courts.

Likewise, in the event that in the course of their auditing activities this regional bodies detect indications of accounting responsibility, they have to inform the Court of Auditors so that it may proceed, if necessary, to prosecute them.

I will not analyze in depth the functions and structure of the Spanish Court of Auditors, since Luis Rueda the deputy prosecutor at the Court, will intervene tomorrow and for sure provide a wide view.

My colleague, Mercedes Rodríguez, the AFCOS in Spain, is also participating and will for sure make an excellent presentation of how the AFCOS is working in our country.

Port of Gijón, public entity

Now, I will briefly explain the case of the port authority of Gijón. This is a case that was analyzed by the Court of Auditors in the corresponding audit report, and it was examined by the Prosecutor's office at the Court.

The project for the expansion of the Port of Gijón consisted of the construction of a new dike.

This project was intended to:

- Create the physical and operational capacity to attend to the traffic of oil products and natural gas which, according to the forecasts.
- Would also create employment contributing to the economic and social growth of the port and its territory.

I will make a quick review of the chronology of the facts

On July 20, 2004, the Spanish authorities submitted to the European Commission a request for aid to finance the project. which

was justified by the need to meet the growing port traffic and create jobs.

On December 14, 2004, the Commission adopted a Decision approving the project and a grant from the Cohesion Fund to cover the costs of the project, up to a maximum amount of 247,500 thousand.

The percentage of the Community aid was set at 55% of the eligible expenses.

There was also a loan from the European Investment Bank (EIB), approved on 3 March 2009, for an amount of up to 250.000 thousand.

For the execution of the project, the public entity processed two main contracts: one for the execution of the works and the other for technical assistance for the control and assistance to the works management of the works.

Regarding the contract for the execution of the Works:

The procedure for the contracting of the works was open, in the form of a tender with variant, to which 4 bids were submitted.

On January 4, 2005, the Director of the entity proposed to the Board of Directors the award of the contract to the joint venture that had obtained the highest score in its proposal with a budget of 579,246 thousand (VAT included), same as the bidding budget. On April 20, 2006, the Construction Manager of the entity agreed with the contracting company to increase the prices of the materials without implementing the contract modification and cost increase of expenses. Subsequently, in October 2007, an amended project was drawn up for the expansion of the Port of Gijón, with a budget increase of over 43%, and an increase in the deadline of 22 months, leaving the final deadline for the works at October 10, 2010.

On March 26, 2008, the MEH submitted to the European Commission the proposal to amend the project approval decision in order to obtain additional funding.

After analyzing the proposal, on April 16, 2009, the Commission communicated that the modification of the contract was not in compliance with the Community rules on public procurement and, therefore, rejected the request for modification.

Later, on June 17, 2010, the UTE requested the APG to draft a new modified version to include new contradictory prices for certain materials. This action led to a new significant increase in the budget.

As a result of the audit conducted by the Court of Auditors on this matter, some aspects and possible irregularities need to be pointed out:

- a) The contracted company has not kept a record of the trucks assigned to the works.
- b) The lists of materials in the information they contain and have different electronic formats.
- c) The construction management was supposed to control the movement of materials to and from the site.
- d) The APG also did not have the supporting documentation, the delivery notes and the weighing tickets for transport companies.

It can be deduced from the above that the public entity did not carry out a thorough control of the trucks that transported the material to the construction site.

The absence of a meticulous control over the entry of these materials is especially relevant because the price supplements that were paid were directly related to the origin of the materials.

So far, we can tell about the following irregularities:

- The alteration of the prices foreseen in the project for the materials coming from the quarries was not in accordance with what was agreed.
- The planned reduction of the execution period, which, in view of the results, was not respected either, as the execution period was extended from the 46 months offered to over 70 months.
- The lack of unforeseen causes that can justify the modification of the contract.
- The position of "Construction Manager" was not occupied by the person designated by the bid, but by another Civil Engineer who was assigned to the position with the same title. with a grade two levels below.
- The question concerning the receipt of

European funds by the APGijón, Cohesion Fund granted on December 14, 2004, for a maximum amount of 247 million euros. The European Commission's OLAF (Organisation for the Fight Against Fraud) initiated a file, having detected that "the elements and information gathered by OLAF during the investigation "clearly indicate that a series of irregularities and/or fraud have been committed either directly by the beneficiary of the aid (Port Authority of Gijón) or by the contractor of the works (UTE Dique Torres) in collusion with the beneficiary", states the report.

After carrying out several 'in situ' controls, the investigators assure that "several irregularities, even fraud, have taken place in the execution of the project". The report assures that:

"EU directives and national legislation on public procurement have not been respected", resulting in a "violation of the principles of non-discrimination and transparency".

OLAF transferred this situation to the DGRegio of the European Commission, which in turn transferred it to the Ministry of Finance, DG Community Funds.

#### JUDGMENT OF THE COURT N° 22/2019

On August 8, 2017, the Second Department of the Second Section of the Prosecution Section, the preliminary proceedings n°. 26/17, the processing of which was agreed upon by November 7, 2016, as a result of alleged irregularities reflected in the Audit 2012 and 2013 on the Execution by the Port Authority of the Gijón Port Expansion Project. approved by the Plenary of the Court of Audit on June 30, 2016.

Court of Auditors on June 30, 2016.

In view of the provisional liquidation report that concluded in the inexistence of an assessable damage to public funds, it was agreed to hear the State Attorney and the Public Prosecutor's Office so that they could express their opinion on whether or not to continue with the reimbursement

On April 2, 2018, the State Attorney filed a lawsuit for the procedure of reimbursement for an overpricing for ONE HUNDRED AND THIRTY-SEVEN THOUSAND TWO HUNDRED

AND SEVENTY-SIX THOUSAND (137,276,000 EUROS), requesting that they be ordered to reimburse the principal amount, with the corresponding legal interests and legal costs.

The claim of the State Attorney, on behalf of the State Attorney, was admitted for processing, and the claim was the same to the defendants and to the Public Prosecutor's Office so that it could adhere in whole or in part to the claim filed.

In accordance with very consolidated case law of this Court, as expressed, in several Judgments.

"(...) the accounting liability cannot arise in the context of controversies relating to the timeliness of this or that economic or financial decision, or the efficiency in the administration of the productive factors or the administration of the productive factors or, finally, the effectiveness in achieving the objectives set".

In the present proceedings of reimbursement, the claims filed by the State Attorney, representing the Public Agency Puertos del Estado, and the Public Prosecutor's Office are dismissed.

And, The Public Agency Puertos del Estado is ordered to pay the costs of the proceedings.

The Public Prosecutor's Office and the State's Attorney filed an appeal to this Judgement. This appeal was grounded on several facts, among others:

- The price of the materials for the bidding was fixed in the contract.
- It was prohibited the contractor from requesting and, in particular, the defendants from agreeing to the price modification that has resulted in the loss of public funds.
- There were no unforeseen causes justifying the modification of the contract

Therefore, the RULING agrees to modify the Judgment of the previous Ruling 22/2019, issued in the procedure of reimbursement

"Dismiss in their entirety the claims filed by the State Attorney, and the Public Prosecutor's Office in the present proceedings of reimbursement by scope. Without costs in this instance".

I hope that this presentation has added

information about how the Public Prosecutor's Office of the Court of Auditors works, especially in a case involving the financing of European funds, with the intervention of OLAF.

Finally, since time is running out, I would not like to end this intervention without thanking the invitation to participate, and also with special thanks to the work of the interpreters.

## **LA PROTEZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE EUROPEE E IL MIGLIORAMENTO DI PROCEDURE EFFICACI PER IL RECUPERO DELLE RISORSE INDEBITAMENTE PERCEPITE O RICEVUTE IN MANIERA FRAUDOLENTA**

Bonjour à tous, à monsieur le modérateur et à ma collègue d'Espagne. Je remercie la Procura generale presso la Corte dei conti de votre occupation et en particulier le Procureur Général Presidente Angelo Canale et le Presidente Paolo Rebecchi. Félicitations pour une organisation parfaite.

La Courte des comptes européenne en 2019 a bien identifié de récupérer les avantages injustes la manque de connaissance fraudes, des mécanismes et des chiffres qui se cachent derrière ces fraudes, contrôles insuffisants de la part des organismes nationaux européens, les différentes articulations des acteurs, l'enregistrement tardif des cas suspects, puis l'absence de base de données, le bon usage des données disponibles, par exemple Aracli. Le procureur européen est un nouvel acteur, dont l'importance est indéniable.

La vision globale avec la recherche, la connaissance locale, l'intervention concentrée, les ressources télématiques e humaines, la formation spécifique sont des avantages évidents sur le système actuel, il y aura toutefois des problèmes liés aux circonstances qui se produisent dans les différents États membres, l'engagement des forces de police judiciaire, l'examen sur la détention de la fraude la prévention de la fraude, surtout au niveau de la gestion de contrôle, de sorte que la prévention est de plus en plus importante, le plan de reprise et la résilience, l'utilisation des fonds européens imposent des mesures d'organisation de contrôle plus efficaces.

Le Portugal a créé une commission nationale de suivi de créance du plan de reprise et la résilience, avec plusieurs initiatives avec des compétences qui prévoient précisément le contrôle du paiement des fonds par des mesures d'information, la communication et la promotion de la transparence et la pro-

position de mesures d'implémentation. Le modèle de gouvernance du plan prévu dans le décret-loi 29B2021 du 4 mai qui a institué un organe d'audit et contrôle présidé par l'inspection générale des finances qui est l'autorité d'audit des fonds européens, d'ailleurs depuis longtemps.

Un portail de transparence permettant de consulter des informations concernant chaque investissement financier donc été créé; dans ce portail il y a aussi les marchés publics et contient toute l'information en ligne disponible pour tous les citoyens, la presse, etc., sur les contrats qui sont signés et qui sont donc également attribués directement. Ces mécanismes d'information de transparence donnent une information tout au long de la phase d'exécution jusqu'à la clôture de l'investissement dans le projet. Le Conseil des finances publiques, le Conseil budgétaire européen, le Conseil de surveillance budgétaire, l'Unité technique d'appui budgétaire auront un rôle important à jouer dans le contrôle de la gestion du plan de relance, le Président de la République a institué un groupe de travail informel pour accompagner l'exécution ces projets a été annoncée; La Cour des comptes maintient ses compétences juridictionnelles de fiscalisation financier et nous avons un plan d'activité 20-21 qui couvre également les marchés publics qui ont eu lieu pendant le Covid; est déjà en cours et la Cour espère que les résultats permettront de tirer des leçons pour l'avenir prochaine et analyse naturellement de prévention et de risque en matière de prévention européenne. En juin, la Cour des comptes portugaise et la Cour des comptes européenne organiseront une conférence à Lisbonne sur les fonds européens: gestion, contrôle et responsabilité. Il s'agit d'une initiative dans le contexte de la présidence portugaise, dans le contexte du

cadre financier pluriannuel et des plans de reprise et de résilience. Le ministère public auprès de la Cour des comptes ne participe pas à l'audit et n'a pas de pouvoir d'initiative, exerce l'action publique pour l'application de sanctions pécuniaires ou de remboursements de paiement injustifié par des éléments de preuve fournis par l'audit. C'est une situation différente par rapport au rôle du ministère public italien.

Le ministère public, dans le cadre de ses compétences de prévention criminelle, suit l'activité de la commission nationale de surveillance, qui a accès à toutes les informations et peut participer aux réunions par l'intermédiaire d'un point de contact désigné par un procureur général.

Nous avons ensuite établi un protocole entre l'Agence pour le développement et la cohésion et le ministère public au cabinet du procureur général, où travaille déjà depuis quelques mois un group de travail qui integre quelques points: certaines fonctions d'autorité d'audit et de coordination des fonds européens. La structure hiérarchique du ministère public portugais et l'existence d'un département d'enquêtes par canaux couvrant les cas de fraude les plus importants contribuent à résoudre plusieurs difficultés organisationnelles, Nous espérons que les compétences des différentes instances de contrôle ne feront pas double emploi et que nous pourrons trouver des solutions positives. Voilà ce que je voulais vous dire, merci.

# Il ruolo della Cour des comptes (Francia) e del ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ (Grecia) e la loro collaborazione con l'OLAF

M. Serge BARICHARD

*Premier Avocat général della Cour des comptes*

## LA PROTEZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE EUROPEE E IL MIGLIORAMENTO DI PROCEDURE EFFICACI PER IL RECUPERO DELLE RISORSE INDEBITAMENTE PERCEPITE O RICEVUTE IN MANIERA FRAUDOLENTA

Merci M. le Procureur général adjoint et M. le Professeur,

Chers collègues,

Je voudrais d'abord vous exprimer les regrets de notre Procureure générale, Catherine Hirsch, de ne pouvoir être parmi nous ce jour. Dès le départ, elle a été vivement intéressée par le projet qui nous réunit aujourd'hui, et l'a soutenu. Je vous transmets ses vœux de pleine réussite et d'approfondissement de notre coopération.

Permettez-moi de remercier tout spécialement le Procureur général de la Cour des comptes italienne, M. Canale, pour son invitation et pour avoir concrétisé ce projet qu'avait lancé son prédécesseur et qu'il a poursuivi malgré les difficultés créées par la crise sanitaire. C'est remarquable d'avoir pu organiser un évènement d'une telle ampleur en visioconférence. Rien ne remplace toutefois, pour mieux se connaître et échanger en dehors des interventions officielles, des rencontres physiques, et j'espère que nos prochains évènements pourront avoir lieu en présentiel.

Le Parquet général de la Cour des comptes française avait appelé de ses vœux, dès le lancement du Forum des Institutions supérieures de contrôles juridictionnelles à Paris en octobre 2015, le développement d'échanges et de relations entre les Parquets des cours des comptes européennes.

Nous avons donc salué et accueilli avec grand intérêt l'initiative du Parquet général italien lancée dès 2019, à laquelle l'Office

européen de lutte anti-fraude (OLAF) a ensuite bien voulu s'associer.

Le sujet retenu que constitue la lutte contre la fraude aux fonds européens est un thème sur lequel il est intéressant de confronter nos approches et nos expériences, à la recherche de bonnes pratiques des uns et des autres dont nous pouvons mutuellement nous inspirer en vue d'une plus grande efficacité. A cet égard, je souhaite faire une remarque liminaire. Si les Institutions supérieures de contrôle de nos différents pays ont évidemment de nombreux points communs, le champ de leurs missions et les modalités de leur accomplissement peuvent être différents, notamment sur une question comme celle du contrôle des financements européens, en fonction de l'organisation de nos institutions, de notre histoire nationale et du rôle des administrations et des agences. Ainsi nos pratiques du contrôle des fonds européens et les coopérations que nous sommes amenés à développer peuvent ne pas être les mêmes. C'est d'ailleurs un des intérêts de nos échanges que de voir comment nos nations sont organisées sur ce thème.

Compte tenu de cette remarque, mon propos s'articulera en trois temps :

- Dans un premier temps, pour cadrer le sujet, je rappellerai brièvement quelques aspects de l'organisation nationale en matière de contrôle et d'audit des fonds européens, et le positionnement de la Cour des comptes ;

- Dans un second temps j'illustrerai par quelques exemples récents le type de contrôles que la Cour des comptes mène sur la gestion des fonds européens, les enseignements qui en ont été tirés, et les relations que nous avons avec le juge pénal lorsque des fraudes sont détectées ;
- Enfin, dans un troisième temps, j'esquisserai quelques perspectives pour les travaux de la Cour dans ce champ de contrôle.

### 1. *Quelques éléments de cadrage*

#### **Je mentionnerai trois points:**

1-1. **Premier élément de cadrage** : la Cour des comptes française n'a pas de mission légale spéciale dans le système de contrôle et d'audit des fonds européens ou dans les procédures de recouvrement proprement dites des fonds européens frauduleusement perçus qui a été mis en place par les autorités françaises, en application de la réglementation européenne.

Le système de contrôle et d'audit spécialement consacré aux fonds européens concerne en France plusieurs autorités, qui sont chargées chacune d'un certain type de contrôle :

- L'autorité de gestion du fonds concerné (qui peut être en France, selon les cas, l'Etat ou les collectivités décentralisées régionales) ;
- L'autorité de certification (les directions régionales des finances publiques (DR-FIP) qui sont les services déconcentrés du ministère des finances, et la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les Fonds européens agricoles (C3OP) qui est l'organisme de certification institué par la France en application des Règlements du Conseil et de la Commission pour les aides agricoles ;
- L'organisme de paiement, qui peut être selon les cas les directions régionales des finances publiques ou l'agence de service et de paiement. L'agence de service et de paiement est un établissement public national dont la mission est de contribuer à

la mise en œuvre de politiques publiques, nationales et européennes ;

- L'autorité d'audit (c'est-à-dire la commission interministérielle de coordination et de contrôle ou CICC, émanation des inspections ministérielles, ou la C3OP pour les aides agricoles).

1-2. Et la Cour des comptes, dans tout ceci, me direz-vous ? C'est quand même le sujet, et c'est mon **Deuxième élément de cadrage**. La Cour des comptes intervient dans le cadre de ses missions constitutionnelles et légales de droit commun, et comme il se doit en toute indépendance. Elle peut aussi, comme nous le verrons, mener des enquêtes à la demande du Parlement ou du Gouvernement. En s'appuyant sur ses compétences propres, ses différents « métiers », pourrait-on dire, elle s'intéresse à la gestion des fonds européens de plusieurs manières.

- Premier aspect, la Cour contrôle la gestion des fonds européens essentiellement dans le cadre de sa mission de contrôle du bon emploi des fonds publics, qui recouvre à la fois le contrôle de « performance » et le contrôle de régularité. Elle le fait soit à l'occasion de contrôles thématiques, soit à l'occasion de contrôles d'organismes particuliers.

Ces deux aspects sont étroitement liés, dans le cas des fonds européens, puisque les irrégularités dans l'utilisation de ces fonds ont des conséquences financières importantes : refus d'apurement pour les aides agricoles ; refus de paiement ou dégageement d'office ; demandes de remboursement par les autorités européennes.

Dans le cadre de contrôles « thématiques » sur la gestion des fonds européens, la Cour est naturellement amenée, on le verra, à porter une appréciation sur le bon fonctionnement du système de contrôle et d'audit national précité, ou de certains de ses acteurs.

Cette première catégorie de contrôle, que nous appelons également « contrôle des comptes et de la gestion », de nature administrative, débouche essentiellement sur des observations d'audit et des recommandations. Toutefois, si des irrég-

gularités graves sont constatées, la Cour saisit notre Parquet pour que des actions juridictionnelles et contentieuses soient entreprises.

➤ En effet, et c'est le deuxième aspect, la Cour des comptes est également amenée à connaître de l'utilisation des fonds européens dans le cadre de ses activités contentieuses, par l'intermédiaire du Parquet général qui a dans ce cas le monopole des poursuites et des relations avec les autres juridictions, notamment pénales.

- Dans son activité de jugement des comptes des comptables publics, la Cour peut avoir à connaître du recouvrement, par les comptables du Trésor de créances résultant d'indus sur fonds européens ; la Cour des comptes intervient alors ici pour vérifier que les comptables en cause ont mené les actions de recouvrement nécessaires, et engager leur responsabilité dans le cas contraire (ex : arrêt DRFIP Haute Garonne 2019). Elle peut aussi mettre en jeu la responsabilité des comptables publics si les paiements auxquels ils ont procédé ne sont pas appuyés des pièces justificatives nécessaires.

- Dans son activité de jugement des gestionnaires publics, c'est-à-dire principalement des cadres administratifs des ministères et des établissements publics en charge de la gestion des opérations, la Cour des comptes (ou plutôt la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), qui est une institution associée, dont le Parquet général assure également le ministère public) peut avoir affaire à des dossiers où sont en jeu directement des violations des règles d'exécution des fonds européens. La Cour des comptes saisit alors le Parquet général qui renverra les personnes mises en cause devant la CDBF, qui pourra condamner à l'amende les personnes responsables.

La CDBF a ainsi condamné à l'amende un directeur d'administration centrale (directeur de l'artisanat) pour avoir versé irrégulièrement des fonds du FSE (fonds

social européen) aux chambres des métiers, ce dont il était résulté une demande de reversement de la Commission européenne et donc un préjudice pour le Trésor. Il s'agit d'un arrêt assez ancien (2007) mais qui constitue un exemple au cœur de notre sujet.

- Enfin, s'agissant des fraudes et des manquements à la probité, le Parquet général communique avec les procureurs judiciaires pour que des suites pénales soient engagées. D'une part, il prend contact avec le Parquet concerné à l'occasion de chaque affaire. D'autre part, il organise à intervalles réguliers des réunions avec l'ensemble des parquets des juridictions financières et pénales pour faire le point sur les échanges d'information et l'état d'avancement des dossiers. Nous reviendrons plus en détail sur ce sujet lors de notre intervention de vendredi.

1-3. **Troisième et dernier** élément de cadrage que je crois utile de mentionner : au sein de l'ensemble formé par les juridictions financières, il y a une répartition des compétences entre la Cour, et les chambres régionales des comptes, qui sont indépendantes. La Cour est compétente pour contrôler l'État, et les organismes publics nationaux. Elle peut contrôler par ailleurs tout organisme qui perçoit des fonds européens. Les chambres régionales des comptes sont compétentes, de leur côté, pour contrôler les collectivités territoriales, et donc notamment les régions, qui sont autorités de gestion des fonds structurels depuis une loi du 27 janvier 2014.

Les chambres régionales des comptes peuvent donc aussi être amenées à contrôler, dans le cadre de leurs missions, des actions financées sur fonds européens.

## ***2. Les différents types de contrôles menés par la Cour des comptes sur la gestion des fonds européens et leurs résultats***

Sans chercher à être exhaustif, j'aborderai deux points principaux : les contrôles thé-

matiques menés sous la forme d'audits, et les actions contentieuses.

### 2-1 Des contrôles thématiques sur la gestion des fonds européens

Les différentes chambres compétentes de la Cour mènent avec une périodicité régulière des contrôles thématiques sur la gestion des fonds européens.

A noter qu'il n'existe pas de chambre de la Cour dédiée au contrôle des fonds européens. Trois chambres sectorielles sont plus particulièrement concernées : la 2<sup>ème</sup> (aides agricoles, pêche, FEDER), la 3<sup>ème</sup> (aides à la recherche), la 5<sup>ème</sup> (Fonds social pour l'emploi). La 1<sup>ère</sup> chambre, qui traite globalement des finances de l'Etat et du financement de l'économie, est également concernée.

Ces contrôles thématiques retiennent une approche large : organisation, coût de gestion, qualité de la programmation financière et de la conduite des projets, qualité des contrôles, efficacité et efficacité des dépenses. Ils se traduisent essentiellement par des recommandations.

Je prendrai quelques exemples.

a) Premier exemple : la Cour des comptes a mené récemment deux contrôles sur les aides agricoles, mais sous deux angles très différents, ce qui illustre la diversité des approches qu'elle peut retenir :

- Un premier contrôle sur l'évolution de la répartition des aides directes agricoles et leurs effets sur le revenu des agriculteurs, sur l'économie des exploitations et sur l'environnement.

Ce contrôle a donné lieu en 2018 à un référé (c'est-à-dire une synthèse des observations et recommandations) du Premier président de la Cour des comptes au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il s'agissait là d'apprécier, à travers ses effets, la pertinence et l'efficacité de la réforme de la PAC, dans une approche évaluative. Deux critiques principales ont été émises :

➤ La répartition des aides a été considérée comme très inégale, favorisant les exploitations déjà pro-

fitables et perpétuant des situations historiques ;

➤ Il a été constaté que les aides ne profitaient pas aux exploitations les plus vertueuses d'un point de vue environnemental (cultures diversifiées, modèles extensifs).

- Un second contrôle, axé à la fois sur la performance et la régularité, a porté sur la chaîne des paiements des aides agricoles, à la demande de la commission des finances du Sénat. Ce contrôle avait notamment pour objectif d'expliquer et de remédier à la forte augmentation, ces dernières années, des corrections financières subies par la France suite à des refus d'apurement, qui pèsent sur le budget de l'Etat. Il a donné lieu à un rapport publié en juin 2018.

Les principaux constats ont été les suivants :

➤ Des défaillances du registre parcellaire graphique sur la base duquel s'effectue le calcul des aides « à la surface » ;

➤ La complexité de la chaîne de paiement, du fait de l'imbrication des responsabilités entre l'organisme payeur les services du ministère de l'Agriculture et les régions, et de la « dilution des responsabilités » qu'il en résultait ;

➤ L'insuffisance des contrôles d'une manière générale

➤ Pour les aides du FEAGA, la Cour a même constaté que les services locaux du ministère se voyaient déléguer par l'organisme payeur non seulement d'instruire les dossiers mais aussi de sélectionner les dossiers qui seraient ensuite contrôlés sur place par l'organisme payeur, ce qui introduisait un facteur de risque majeur

En conséquence, une des recommandations du rapport a été le renforcement de l'autorité de l'organisme de paiement sur les personnels du ministère chargés au plan local d'instruire les

aides, si nécessaire en procédant à un transfert de ces personnels.

b) Deuxième exemple en dehors des aides agricoles : un contrôle sur le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) a été mené très récemment

Il a débouché sur une série de critiques :

- une complexité de gestion et une lourdeur disproportionnées par rapport au montant des aides attribuées, se traduisant par un coût de gestion élevé ;
- une sélectivité insuffisante des dossiers liée à la volonté de consommer les crédits, au risque d'une trop faible qualité et d'effets d'aubaine ;
- une augmentation préoccupante du taux d'erreur et donc de correction financière ;
- l'insuffisance des audits réalisés par la commission interministérielle de coordination des contrôles, avec notamment des biais d'échantillonnage. On le voit sur cet exemple, les magistrats se sont livrés à un contrôle de second niveau portant sur le système d'audit et de contrôle mis en place au niveau national, conduisant à porter des critiques (et des recommandations) sur l'insuffisance des moyens déployés et même sur les insuffisances méthodologiques des contrôles.

c) Troisième et dernier exemple : un contrôle sur la gestion des fonds structurels et d'investissement en outre-mer (FESI), qui a donné lieu à publication en 2019

Ce contrôle est particulièrement intéressant : il a marqué un changement qualitatif dans les contrôles de la Cour sur les fonds européens :

- Il s'agissait d'un contrôle conjoint entre la Cour et les chambres régionales des comptes, avec une équipe de contrôle étoffée ;
- Il était ciblé sur des territoires fortement bénéficiaires des fonds structurels et qui présentent traditionnellement des risques quant à la rigueur de gestion ;

- Le contrôle a combiné une approche systémique et des contrôles analytiques d'opérations.

Des constats sévères en sont ressortis, certains usuels, d'autres plus inédits.

- Une insuffisance de discernement des autorités de gestion dans le choix des projets d'investissement, qui s'inscrivent trop dans une logique de dépense et de consommation des fonds ;
- Dans la majorité des cas, une déficience de la maîtrise d'ouvrage conduisant à des délais et surcoûts anormaux. Certaines opérations coûteuses se sont même conclues par une absence totale de résultats et des gaspillages manifestes (Transport en site propre de Martinique qui ne fonctionne toujours pas, réseau à haut débit en Guyane). Pour répondre à ce constat, la Cour a suggéré que les conventions conclues avec les bénéficiaires soient assorties d'objectifs et d'indicateurs permettant de mesurer les retombées économiques et sociales des investissements financés et d'appliquer des pénalités si les objectifs ne sont pas atteints
- La Cour a également relevé la constitution de « réserves opaques » par les autorités de gestion, dont l'usage ne faisait l'objet d'aucun contrôle et qui ont même servi dans certains cas à combler des redressements consécutifs à des irrégularités commises au regard des règlements européens. Pour répondre à ce constat, le rapport de la Cour a recommandé aux autorités de gestion et d'audit de définir de règles d'emploi permettant un suivi et un contrôle effectif de ces « réserves ».
- Enfin, plusieurs opérations contrôlées présentaient des irrégularités en ce qui concerne l'application des règles de la commande publique (ce qui a donné lieu à 2 saisines du juge pénal qui sont en cours d'instruction)

*2-2. Cette dernière remarque me permet de faire la transition avec le deuxième point de cette deuxième partie de mon exposé : les suites contentieuses.*

A l'occasion de contrôles d'organismes bénéficiant de fonds européens, ou de contrôles thématiques, la Cour peut être amenée à détecter des irrégularités ou des fraudes entraînant des suites contentieuses.

J'ai déjà évoqué les poursuites devant la Cour de discipline budgétaire et financière pour les fautes de gestion des cadres de l'administration. D'autres dossiers donnent lieu à des suites pénales.

Je citerai deux exemples d'affaires particulières :

a) Premier exemple : le contrôle sur une université des Antilles françaises

- Il s'agissait d'un contrôle périodique, et non d'un contrôle diligenté sur signalement.
- Dix opérations ayant fait l'objet de conventions de financement ont été examinées, et de nombreuses irrégularités ont été relevées : le bilan d'opération ne permettait pas toujours de s'assurer de l'exécution intégrale ; l'université n'était pas en mesure de justifier certaines dépenses ; des opérations de nature totalement différente avaient les mêmes coûts prévisionnels et les mêmes subventions affectées.
- En outre, des marchés avaient été passés de gré à gré avec une société ayant pour objet la recherche et l'obtention de subventions, y compris européennes, sans que la réalité des prestations de cette société puisse être établie

Ces faits constituant des présomptions de fraude (favoritisme, faux et usage de faux, détournement de fonds publics), le juge pénal a été saisi. L'affaire, qui a été depuis « dépaycée » en métropole, est toujours à l'instruction.

De son côté, l'OLAF a également mené une enquête administrative sur cette affaire, qui a mis au jour une fraude au fonds européens FEDER et FSE de grande ampleur, confirmant ainsi les constats de la Cour, et conduit à une demande de reversement de

4,6 M€, comme elle le mentionne dans son rapport d'activité 2018.

b) Deuxième exemple : Un contrôle de la Cour sur les aides de l'Etat à la pêche

Au cours de ce contrôle thématique, il est apparu que trois navires de pêche qui avaient obtenu des subventions délivrées par le ministère de l'agriculture dans le cadre d'un programme de reconversion des navires de pêche au thon rouge bénéficiant d'un cofinancement européen avaient continué massivement la pêche au thon rouge alors qu'aucun quota ne leur avait été attribué.

Le juge pénal a été saisi pour escroquerie et détournement de fonds publics. Le montant en jeu était de 2,1 M€, dont 500 000 € de fonds européens.

Enfin, et en forme de conclusion de cette deuxième partie, si l'on sort du champ des seuls fonds européens, on peut aussi relever que la Cour a mené, au cours des dernières années, des contrôles portant sur d'autres enjeux de fraude à la réglementation européenne, qui présentent aussi des enjeux financiers importants :

- Le contrôle sur la fraude à la TVA (RPA 2012), sur lequel Bruno NATAF, substitut général, reviendra dans notre intervention de vendredi (en miroir avec le traitement du volet pénal de cette affaire par le Parquet national financier, qui relève de la justice pénale, et dont il est un ancien membre).
- Le contrôle sur la lutte contre la fraude au travail détaché, qui se traduit par un manque à gagner de recettes fiscales et sociales au niveau national (RPA 2019).

Vous le voyez, la Cour mène déjà très régulièrement des travaux centrés sur les fonds européens, ou qui ont des incidences sur les opérations financées par des fonds européens, avec des suites administratives et des suites contentieuses. Mais notre objectif est d'améliorer notre organisation pour renforcer notre efficacité, et c'est ce que je vais aborder dans une 3<sup>ème</sup> et dernière partie.

### 3. *Quelles perspectives pour le contrôle des fonds européens ?*

Le nouveau Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, a engagé à son arrivée un exercice de réflexion stratégique sur l'évolution souhaitable des juridictions financières – Cour des comptes, chambres régionales des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière – à horizon 2025. Le ministère public a apporté sa contribution à cette réflexion qui a débouché en janvier 2021 sur un document stratégique publié, JF 2025, comportant 12 orientations stratégiques et quarante actions. Elles concernent bien évidemment l'ensemble des activités des juridictions financières, mais certaines créent un contexte favorable à des évolutions dans le sens d'une plus grande importance donnée aux contrôles sur les fonds européens.

Ces évolutions pourraient prendre différentes formes, même si elles ne concernent pas, encore une fois, que le contrôle des fonds européens :

1. *D'une manière générale, une attention plus grande sera donnée à la dimension européenne dans les travaux de la Cour, le Premier président, ancien commissaire européen, étant particulièrement sensible à cette dimension.*

2. *Sujet plus franco-français, un fonctionnement plus intégré des juridictions financières sera mis en place.*

Des contrôles communs à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes sont déjà organisés depuis de nombreuses années, comme celui que j'ai cité sur le contrôle des FESI en Outre-mer. Mais une des orientations importantes du plan stratégique JF 2025 est précisément de mieux coordonner les programmations de la Cour et des CRC pour appréhender les politiques publiques partagées entre autorités nationales et autorités locales décentralisées.

3. *Développer de façon significative l'évaluation des politiques publiques.*

La Cour des comptes produit déjà des évaluations de politiques publiques selon une méthodologie adaptée à cet exercice, mais elle a l'ambition de devenir l'acteur majeur dans la conduite de l'évaluation

des politiques publiques en France. Certaines traiteront forcément des financements européens. Ainsi, la Cour va prochainement produire une évaluation de la politique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne, qui n'est pas sans lien avec la politique agricole commune.

4. *Améliorer le ciblage des contrôles sur les organismes et dispositifs à enjeux, dont naturellement ceux portant sur les fonds européens.*

Une des voies privilégiées est de faciliter les signalements (qui restent une source essentielle de détection des fraudes) : en ce sens, le projet stratégique prévoit la mise en place d'une plate-forme de recueil de signalements. Elle prévoit aussi d'expérimenter un droit de requête des citoyens pour l'inscription de sujets au programme de la Cour.

Une autre voie est de nouer des échanges d'informations plus systématiques avec d'autres acteurs de contrôle ou de lutte contre la fraude dans ce domaine, comme, au niveau national, l'Agence française anti-corruption et la mission interministérielle de coordination anti-fraude ou bien, au niveau local, les comités opérationnels départementaux anti-fraude placés auprès des préfets. Au niveau européen, nous devons également développer nos liens avec les institutions compétentes, comme la Cour des comptes européenne, l'OLAF, et le Parquet européen qui se met en place.

5. *Prévoir plus systématiquement dans les plans de contrôle des organismes un volet relatif à la régularité de l'utilisation des fonds européens, quand l'organisme contrôlé en perçoit.*

Par exemple, on constate que les contrôles d'universités ou d'organismes de recherche ne prévoient pas systématiquement, aujourd'hui, le contrôle des aides européennes perçues. Or, comme le montre l'OLAF dans son rapport d'activité 2019, l'aide à la recherche est un domaine qui n'échappe pas aux fraudes.

La mise en œuvre de cette orientation nécessite cependant des prérequis :

- Un accompagnement méthodologique des équipes de contrôle pour renforcer leurs compétences : le plan stratégique prévoit notamment la création d'un pôle « régularité et probité » qui appuiera les équipes en termes de techniques d'enquête, d'outils et de qualification des manquements identifiés. Le Parquet général sera bien évidemment associé à cette création.
  - Plus spécialement sur les fonds européens, un enjeu de formation et peut-être de spécialisation des rapporteurs, compte tenu de la complexité de la réglementation européenne.
6. *Réaliser des audits conjoints avec la Cour des comptes européenne et/ou des Institutions supérieures de contrôle européennes.*
- Il s'agit là d'une autre orientation am-

bitieuse de JF 2025, qui est d'intégrer des travaux conjoints ou réalisés en coopération. C'est, je trouve, une voie prometteuse.

\*\*\*

On le voit, les perspectives sont mobilisatrices. Ces actions doivent être mises en œuvre dans les trois prochaines années, et les modalités de certaines d'entre elles restent à définir. De là toute l'utilité de nos échanges. Je suis sûr que cette session de formation va nous y aider. Au-delà, je crois beaucoup au renforcement de nos liens, car, si nous avons chacun nos particularités, nous sommes confrontés aux mêmes problématiques et aux mêmes difficultés. Je ne verrai donc que des avantages à l'approfondissement de nos échanges dans la période à venir.

Je vous remercie.

## LA PROTEZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE EUROPEE E IL MIGLIORAMENTO DI PROCEDURE EFFICACI PER IL RECUPERO DELLE RISORSE INDEBITAMENTE PERCEPITE O RICEVUTE IN MANIERA FRAUDOLENTA

*The protection of European financial resources and the improvement of effective procedures for the recovery of fraudulent or unduly received resources*

The Hellenic Court of Audit is a Supreme Administrative Court with special jurisdiction. Beyond its judicial responsibilities the Court has advisory (consultative) and auditing responsibilities therefore it is supported by scholars that its role is double – natured.

### **The advisory (consultative) competence of the Court is exerted by:**

1. Consultative responses, attached to all bills, which grant pensions by the State.
2. Consultative responses on various issues, when demanded by ministers.

### **The Auditing competence of the Court includes:**

1. The submission by the Court to the Parliament of the annual Report about the Balance of the State.
2. The audit of any expenditure of the State or of the public entities.
3. The supervision of the accountant officers.
4. The observation of the public revenues.
5. The precontractual audit of all public procurements, whose value surpasses a certain amount of money.
6. The realization of performance audits (value for money audits).
7. The evaluation of state internal control systems.

### **The judicial responsibilities**

The Court of Audit carrying out its judicial responsibilities operates as a Supreme Administrative Court, whose judicial decisions are final and irrevocable, when it judges in a Full Session the following cases:

1. Disputes about the audit of the accountant officers.
2. Disputes about the financial corrections.
3. Disputes about granting pensions.
4. Disputes about the liability all civil servants for any damage they caused to the State or to any public entity by fraud or gross negligence.
5. Disputes about the liability of officials for unjustified increases in their wealth deemed to be the product of corruption (and unjustified according to the audit of their annual declaration of financial interests).
6. Disputes about compensation

### **Procedure**

The litigant or the competent minister may exert in the Court the following legal remedies:

1. Appeal against personal administrative acts, including acts of auditing groups of the Court judged by the Departments of the Court.
2. Application for error against decisions of the Departments of the Court, judged by the Plenary (full) Session.
3. Application for revision, exerted for certain specific reasons and judged by the Plenary Session or the Departments of the Court.

As I Have mentioned before the Hellenic Court of Audit has both judicial and auditing competence. As a court take decisions about the legality of the accounts of the accounting officers (post audit procedure) following a public hearing after proceedings against them by auditors of the Court of Audit or by auditors of Finance ministry or by auditors of other independent authorities. In the framework of its decision the above Court may charge the accounting officer with the illegal expenditure in the full extent or in a part of it.

In a similar situation, in cases of “Financial Correction” the recipient of European Union funds if finally will be charged with them by state organs as a result of breaking the law domestic or European can start proceedings before the Court of Audit in case he considers the above situation based on illegal reasons. In this point I have to mention that the Hellenic Court of Audit faces the European funds as national when carries out it’s auditing procedures. In addition the Court in the field of the precontractual audit of public procurements, whose value surpasses a certain amount of money, if reaches a negative decision, the State has not the right to conclude the public contract, because of the negative decision of the Court of Audit. Furthermore this Court in full session draws up its “strategic plan” setting priorities in audit programs and the President of the Court in cases of disclosures has the right as head of the Court of Audit to command the auditors of the Court to carry out audits in fields where national or European funds are involved.

In general terms I could say that the main tools to protect the European Budget is the competence of the Court to charge the illicit use of funds to the responsible accounting officers and to prevent illegal contracts by the way of the precontractual audit of public procurements.

In the Court of Audit serves a Prosecutor General he is equivalent to the President of the Court and leader of an office composed of lower rank prosecutors. His office is totally independent from the court’s competence. All activities are taken in his name but the administration of the office is exercised by the high rank prosecutors in full session. Furthermore the Prosecutor General of the Hellenic Court of Audit has the competence:

1. To cooperate with European or International Institutions fighting against corruption.
2. To raise issues asking the Court to decide in full session giving this way the Court the possibility to approach issues of public interest in the immediate future.
3. To express his opinion in any pending case of the court. Crucial cases related to European Budget are the “Financial Correction” as already mentioned.

4. To challenge the court’s rulings or charges applied from it’s auditors against accounting officers if he considers them not well founded (article 47(2) statute 4129/2013).
5. To scrutinize reports or complaints of civil servants or citizens referred to illegal fiscal administration and because of the circumstances files them or transfers them to the president of the court as head of the audit or to the prosecutor of penal justice in case of breaking off penal law.
6. To exercise supervision over the work of the finance ministry auditors or to the auditors of the legal persons governed by public law or to the auditors of municipalities giving them his advice if it is considered as necessary (article 112(9) statute 4055/2012).
7. To start proceedings against civil servants or servants of legal persons governed by public law if they cause positive damage exercising their state duties. This regulation does not apply to authorizing officers since they are responsible under specific statutes (articles 68 and 69(2) statute 4129/2013).
8. To start proceedings against politicians judicial functionaries and civil servants in case they can not give reasons about the size of their private fortune, since the State has formed the opinion that if the above persons can not give reasons about the size of their fortune this fortune is considered as a result of illegal activities in the exercise of their duties (article 14 statute 3213/2003).

All the above mentioned competences of the Hellenic Court of Audit and of the Prosecutor General in conjunction offer an efficient path for the protection of the European Budget.

At the end of my speech, I would like to make it clear that the Court of Audit, as I have already mentioned, has the power to hold accountable those who have illegally received European or national grants, and further the court in its efforts to safeguard national and European resources recently adopted performance audits as well as the evaluation of state internal control systems, which if functioning properly can significantly reduce fraud at the expense of national or European resources.

# I rapporti tra le Procure contabili e penali

## TAVOLA ROTONDA TRA PROCURATORI CONTABILI E PENALI SU TEMI SPECIFICI (COOPERAZIONE INVESTIGATIVA, NE BIS IN IDEM, MISURE CAUTELARI, RAPPORTI TRA GIURISDIZIONI)

VPG Carlo Alberto MANFREDI SELVAGGI

*Procuratore regionale della Corte dei conti Emilia-Romagna*

Nel ringraziare il Sig. Procuratore generale e gli Organizzatori di questo importante evento per avermi invitato ad intervenire, premetto che, attesa la natura della tematica che mi è stata affidata, andrò a svolgere alcune considerazioni che hanno un taglio immediatamente operativo e non meramente teorico.

L'esigenza di un rapporto di collaborazione tra le Procure penali e quelle contabili è un tema che chi, come me, svolge le funzioni di Pubblico Ministero contabile da quasi un quarto di secolo ricorda essere risalente nel tempo.

Questa mattina abbiamo ascoltato come le trasformazioni che hanno riguardato, anche a livello normativo, l'istruttoria svolta dalla Procura regionale presso la Corte dei conti hanno condotto ad una sempre maggiore sinergia e quindi a contatti sempre più frequenti tra le Procure contabili e quelle penali.

In realtà, tale esigenza di coordinamento è antica: ricordo che, appena arrivato nella mia prima sede di servizio – la Procura regionale per la Puglia – poco dopo la metà degli anni Novanta dello scorso secolo, mi sono imbattuto in una istruttoria, quale quella sulla c.d. Missione Arcobaleno, successivamente sviluppata dalla Procura regionale per il Lazio ove proprio il Procuratore generale Angelo Canale se ne occupò a lungo. Nel difficile contesto della citata indagine, fui delegato dal Procuratore regionale ai rapporti con gli allora PM penali Michele Emiliano e Gianrico Carofiglio che all'epoca seguivano la parallela istruttoria presso la Procura della Repubblica di Bari. In quell'ambito, e ancor più nello sviluppo presso la Procura regionale per il Lazio, si giunse ad esitare atti congiun-

ti tra le Procure regionali e la Procura della Repubblica.

Pertanto, si realizzava già all'epoca (1996/97) una sinergia piena tra le Procure penali e contabili che andava oltre il contenuto del ben noto art. 129 delle Disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale.

Di pari importanza sono da considerarsi le sinergie che si andavano in quegli anni realizzando in materia di frodi in agricoltura, in cui erano coinvolti medici dell'INAIL, tra la Procura regionale per la Puglia e la Procura della Repubblica di Taranto: ricordo bene i contatti con il Collega penale Argentino ed il significativo coordinamento sotto il profilo delle misure cautelari in quanto, come è noto, per le Procure regionali della Corte dei conti è possibile la richiesta di misure di carattere patrimoniale, e segnatamente del sequestro conservativo, in una fase anticipata rispetto a quanto avviene per la Procura della Repubblica ai sensi dell'art. 316 del Codice di procedura penale.

Quanto esposto conduce ad una profonda sinergia nella conduzione delle istruttorie tra i PM contabili e penali, come del resto evidenziato in altre situazioni di livello nazionale: sono state menzionate ieri le vicende delle quote latte e del set aside in cui la richiamata norma dell'art. 129 delle Disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale ha trovato sostanza con una operatività ed una concretezza in grado di superare il semplice scambio di informazioni e documenti.

Questa mattina il Procuratore generale aggiunto Andrea Lupi ha ricordato un'epoca in cui il PM contabile si limitava ad attendere le infor-

mazioni, le notizie ed i documenti provenienti dalla Procura della Repubblica: tanta strada è stata fatta da allora, come ha evidenziato nel suo intervento anche il Procuratore generale presso la Suprema Corte di Cassazione Giovanni Salvi citando l'art. 6 del Decreto Legislativo n. 106 del 2006, con forme di coordinamento che trovano le loro radici nella definizione di unicità dell'Ufficio del Pubblico Ministero elaborata dalle Sezioni Unite della Suprema Corte. Tale coordinamento ha fatto nascere la stagione che potremmo definire "dei Protocolli": in quasi tutte le realtà regionali (nella mia esperienza di Procuratore regionale, vi sono in Molise ed in Emilia-Romagna) è stato stipulato un Protocollo d'intesa tra la Procura regionale della Corte dei conti e le Procure della Repubblica del corrispondente Distretto di Corte d'Appello.

La stipula dei Protocolli tra Procure contabili e penali è stata e rimane un momento importante di rafforzamento dei citati artt. 129 disp. att. cpp e 6 D. Lgs. 106/2006 ma non può non essere accompagnata, come infatti espressamente previsto nell'appendice del Protocollo stipulato in Emilia-Romagna, dai rapporti personali con interscambi informativi tra Pubblici ministeri penali e contabili, oggi molto facilitati dall'uso di tecnologie, particolarmente utili in Distretti di Corte d'Appello di vasta estensione come quello di Bologna.

Tale interscambio informativo, come già ha

evidenziato questa mattina il Procuratore generale, non è soltanto in un'unica direzione: non attiene, infatti, solo all'informativa, ai sensi del citato art. 129, del PM penale a quello contabile per fattispecie produttive di danno all'Erario ma sono sempre più frequenti i casi in cui è la Procura regionale presso la Corte dei conti ad informare la competente Procura della Repubblica di fattispecie che possono avere un rilievo penale.

In tale contesto, grande rilievo assume la nascita, proprio in questi giorni, del Procuratore europeo: per noi che operiamo nelle Procure regionali della Corte, i rapporti con i PED (Procuratore Europeo Delegato) saranno di fondamentale importanza.

In particolare, per quanto attiene la Procura per l'Emilia-Romagna, siamo già d'intesa con la Presidente Pomponio, neo Procuratore regionale per le Marche, per avere a breve un incontro con la Collega Elisa Moretti, PED Emilia-Romagna e Marche: anche da questo punto di vista, i rapporti interpersonali e gli scambi informativi sono importanti e lo saranno ancora di più sotto il versante investigativo delle frodi agli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Tanto altro ci sarebbe da aggiungere ma, per non togliere spazio ai Colleghi che devono intervenire, mi fermerei qui, restando ovviamente a disposizione.

Vi ringrazio per l'attenzione.

## 1. Premessa

Sin qui abbiamo parlato di cooperazione investigativa, e dunque di rapporti tra indagini, tra procedimenti istruttori.

Una fase del procedimento in cui le disposizioni lasciano molto spazio all'iniziativa degli Uffici, alle prassi virtuose, allo spirito di collaborazione, anche alla creatività, se vogliamo, dei magistrati dell'uno e dell'altro plesso.

A me spetta invece il compito di portare l'attenzione, beninteso senza pretesa di completezza, sul modo in cui l'esistenza di un processo penale, o i provvedimenti emessi dal giudice penale, influiscono sulla potestà giurisdizionale della Corte dei conti e sul suo esercizio.

Ed è un ambito, quest'ultimo, in cui, più che le prassi, sono i principi e le norme a orientare il ragionamento.

Di rapporti tra giurisdizioni, in questa accezione, si può parlare almeno sotto tre profili.

## 2. *Ne bis in idem*

Il primo è quello della sovrapposizione dei due giudizi e dei relativi esiti: è possibile sottoporre al giudizio dinanzi alla Corte dei conti una persona che, per lo stesso fatto, è, o è stata, sottoposta a procedimento penale (ne bis in idem processuale)? Se per quello stesso fatto quella persona è stata condannata a una sanzione penale, può essere comunque chiamata a rispondere del danno erariale che ne sia conseguito (ne bis in idem sostanziale)?

La risposta è ovvia e del resto quanto descritto è quello che accade quotidianamente. La persona che viene convenuta dinanzi alla Corte dei conti, di regola, si vede attribuita la causazione di un danno erariale. La responsabilità ha dunque natura risarcitoria, o riparatoria se si preferisce, e non può prescindere dall'esistenza di un danno. Non ha per oggetto l'irrogazione di una sanzione, che possa costituire, almeno astrattamente, una duplicazione della sanzione penale eventualmente già irrogata. Per cui, tutte le volte in cui si discute di un danno erariale, non c'è alcun *bis in idem* rispetto al giudizio penale già celebrato e alla condanna

emessa all'esito del medesimo. A ben guardare, l'azione di responsabilità amministrativo-contabile ha la stessa funzione della costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata nel processo penale, tanto che l'eventuale risarcimento disposto in quest'ultima sede, se eseguito, può escludere, in tutto o in parte, la concreta proposizione dell'azione dinanzi alla Corte dei conti.

Come è noto, il problema della violazione del principio *ne bis in idem* è stato affrontato in molteplici occasioni, anche molto recenti, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, alla stregua dell'art. 4 Prot. 7 CEDU, con riferimento al rapporto tra il procedimento penale e il procedimento sanzionatorio amministrativo che riguarda gli stessi fatti. La soluzione del problema dipende dalla possibilità di qualificare la sanzione amministrativa come "penale" secondo i criteri della giurisprudenza della Corte EDU.

Tale possibilità è stata esclusa per la responsabilità per danno erariale. Se ne è occupata, come ben sanno i colleghi della Corte dei conti, la sentenza del 13 maggio 2014, *Rigolio c. Italia*, che, pur non riguardando la denuncia di una violazione del *ne bis in idem*, ha comunque chiarito la natura "non penale", secondo i parametri convenzionali, della responsabilità in questione, così sgombrando il campo anche da possibili doglianze inerenti alla trasgressione del principio in parola.

Un assessore di un Comune italiano, accusato di aver ricevuto una tangente e prosciolto dall'accusa di corruzione per prescrizione del reato, era stato successivamente condannato dalla Corte dei conti, in sede di appello, a risarcire il Comune del danno arrecato alla sua immagine, dopo che in primo grado la Sezione regionale della stessa Corte aveva dichiarato prescritto il diritto al risarcimento del danno. Aveva adito la Corte EDU lamentando, oltre all'eccessiva durata del processo (art. 6, par. 1 CEDU), alla violazione del diritto al rispetto dei propri beni (art. 1 Prot. 1 CEDU) e della sua vita privata e familiare (art. 8 CEDU), anche

violazioni delle norme della Convenzione che riguardano la materia penale, come la presunzione di innocenza (art. 6, par. 2 CEDU), il diritto a essere informati tempestivamente dell'accusa a proprio carico (art. 6, par. 3, lett. a) CEDU), il principio *nulla poena sine lege* (art. 7 CEDU), il diritto al doppio grado di giurisdizione (art. 2 Prot. 7 CEDU).

Ebbene, la Corte EDU, dopo aver richiamato i tradizionali parametri che essa utilizza per stabilire se una certa misura prevista dal diritto nazionale costituisca "accusa penale", ossia la qualificazione giuridica dell'atto nel diritto nazionale, la natura della sanzione e il grado di gravità della stessa (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976), ha osservato che, in base a essi, la condanna emessa dalla Corte dei conti non poteva considerarsi tale: non solo la responsabilità è qualificata nel diritto interno come amministrativa, ma il giudizio a quo era stato avviato contro il ricorrente per stabilire se il comportamento di quest'ultimo avesse arrecato un danno a l'amministrazione locale interessata: *"questa procedura non era quindi finalizzata a garantire gli interessi generali della società normalmente tutelati dal diritto penale (...), ma quello dell'interesse specifico di una branca dell'amministrazione a godere di una buona reputazione agli occhi dei cittadini"*. La condanna al versamento di una somma di denaro, inoltre, non era intesa a punirlo per prevenire una recidiva, ma a riparare un danno di natura finanziaria, e che aveva quindi natura di risarcimento e non di pena, anche perché non suscettibile di conversione in pena detentiva. Inoltre la somma, sotto il profilo della gravità della misura, era proporzionata al danno e non era di entità tale da comportare, per il condannato, conseguenze finanziarie tali da conferire "colorazione penale" alla condanna.

La Corte ha, dunque, concluso che il procedimento dinanzi alle sezioni regionali e centrali della Corte dei conti non riguardasse una "accusa penale" intentata contro il ricorrente ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione. Con la conseguenza che non potevano essere invocate le norme della CEDU relative alla materia penale, mentre trovavano applicazione quelle inerenti ai diritti e agli obblighi civili, tra cui il principio del giusto processo.

Da ultimo, ha escluso l'esistenza della violazione del ne bis in idem, con riguardo alla condanna penale in contrasto con assoluzione contabile, Cass. pen., n. 35462/2019, sulla base degli stessi argomenti evidenziati dalla sentenza n. 39874/2018 (v. *infra*).

Ci si può domandare, in effetti, se queste considerazioni possano trovare applicazione anche per quelle ipotesi tassative nelle quali la legge attribuisce alla Corte dei conti il potere di irrogare sanzioni al convenuto: i casi di c.d. responsabilità sanzionatoria, che prescindono dal danno (la cui esistenza può eventualmente comportare una concorrente responsabilità risarcitoria) e si ricollegano al semplice fatto che l'agente abbia tenuto una certa condotta in violazione di specifiche norme, e che possono dare luogo a sanzioni di tipo pecuniario ovvero personale-interdittivo.

La dottrina che ha approfondito l'argomento, sotto l'angolo visuale del possibile *bis in idem* rispetto al giudizio penale, ha espresso l'avviso che difficilmente il procedimento dinanzi alla Corte dei conti può considerarsi una duplicazione di quello penale, alla stregua dei criteri espressi dalla Corte EDU (sentenze 4 marzo 2014, Grande Stevens; 15 novembre 2016, A e B; 6 giugno 2019, *Nodet*) nonché, nel fare applicazione dell'art. 50 CDFUE, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenze 20 marzo 2018, C-244/15, Menci; C-537/16, Garlasson; C-596/16 e 597/16, Di Puma e Zecca).

Le sanzioni irrogate dalla Corte, infatti, non avrebbero la funzione "punitiva" propria della pena o delle sanzioni previste per gli illeciti depenalizzati, ma una più accentuata funzione preventiva, e cioè di *"prevenzione specifica per la salvaguardia degli equilibri di bilancio"*. Perseguono dunque scopi complementari rispetto alla sanzione penale. La gravità delle stesse, anche se riguardata insieme alle sanzioni penali che possano concretamente essere irrogate per gli stessi fatti, non appare tale da creare una sproporzione rispetto al disvalore complessivo del fatto cui vanno applicate. Infine, è la stessa materialità del fatto a essere, tendenzialmente, differente rispetto al comportamento cui la norma penale ricollega la commissione di un reato.

Altri interpreti hanno, invece, espresso l'avviso che le fattispecie direttamente sanzionate

dalla legge “*vanno qualificate, secondo i cc.dd. criteri Engel, norme sostanzialmente penali, e, pertanto, (...) devono fare i conti (...) con il divieto di bis in idem sostanziale*”.

### **3. Pregiudizialità e artt. 651-652 c.p.p.**

Il secondo profilo di interesse è quello che attiene alla possibilità di attribuire carattere pregiudiziale al processo penale rispetto a quello di responsabilità amministrativo-contabile.

La legislazione vigente non contempla, come invece faceva il c.p.p. 1930, la sospensione obbligatoria del secondo in pendenza del primo. È stato peraltro escluso che tale pregiudizialità possa affermarsi in base all'art. 295 c.p.c., in quanto dalla definizione del processo penale non «dipende la decisione della causa» di responsabilità amministrativo-contabile (poiché l'accertamento di quest'ultima implica quello di elementi, quali il rapporto di servizio, il danno erariale e l'elemento soggettivo del dolo e della colpa grave, che non necessariamente coincidono con quelli oggetto di indagine in sede penale). Alla stessa conclusione si è giunti nella vigenza dell'art. 106 c.g.c., peraltro opportunamente modificato dal correttivo di cui al d.lgs. 114/2019 nella parte in cui faceva riferimento alla sospensione in pendenza di “altra controversia civile, penale o amministrativa”, suscettibile di dare luogo a equivoci.

Si tende a ritenere, dunque, che i rapporti tra il processo contabile e quello penale sono retti dal principio della reciproca autonomia e separatezza, fatta salva l'efficacia di giudicato che le sentenze penali possono assumere, come si vedrà, nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti. L'unica eccezione si ravvisa nella previsione di cui all'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con l. 3 agosto 2009, n. 102, la quale, consentendo l'azione per il risarcimento del danno all'immagine dell'amministrazione « nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 », e aggiungendo che il decorso del termine di prescrizione del relativo diritto è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale, ha introdotto una limitata pregiudiziale penale.

Tale pregiudizialità comporta che se l'azione di responsabilità è intrapresa dopo la formazione del giudicato penale e quest'ultimo è esposto a

revisione, ovvero pende ricorso alla Corte EDU suscettibile di dare luogo alla c.d. revisione europea ai sensi dell'art. 630 c.p.p., come risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 113/2011, non è da escludersi la sospensione del giudizio di responsabilità.

Il codice di procedura penale disciplina gli effetti delle sentenze emesse dal giudice penale sul giudizio di responsabilità amministrativo-contabile agli artt. 651 e 652, che riguardano, rispettivamente, le pronunce di condanna e quelle di assoluzione.

Ai sensi dell'art. 651 c.p.p., la sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del condannato e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale.

Secondo una giurisprudenza consolidata, la norma in esame si applica al giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, con la conseguenza che il giudicato penale di condanna ha efficacia vincolante in detto giudizio, restando, quindi, preclusa alla Corte dei conti ogni valutazione e statuizione che venga a collidere con i presupposti, le risultanze e le affermazioni conclusionali del pronunciamento del giudice penale. La sentenza penale di condanna fa stato nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile quanto alla sussistenza del fatto-reato nella sua dimensione fenomenica, e cioè limitatamente ai fatti accertati ai fini dell'affermazione della responsabilità penale dell'imputato, comprensivi della condotta ed eventualmente dell'evento e del nesso di causalità materiale tra la prima e il secondo.

Della pronuncia di assoluzione si occupa l'art. 652 c.p.p. Con riguardo all'assoluzione perché il fatto non sussiste, in particolare, si sostiene che tale formula assolutoria non sta necessariamente a significare l'insussistenza del fatto materiale, potendo semplicemente esprimere la mancanza di questo o quell'elemento che compone la fattispecie delittuosa.

Dall'analisi delle due norme emerge, per così dire, una sorta di estensione del giudicato:

escluso che il giudicato penale costituisca un presupposto della decisione sulla responsabilità amministrativa, la quale può essere assunta a prescindere dalla sentenza penale, se quest'ultima è stata emessa ed è divenuta irrevocabile, impone di considerare accertati alcuni elementi, rilevanti ai fini della responsabilità amministrativa.

Sicché, da un lato, il giudizio dinanzi alla Corte dei conti non può essere sospeso nelle more di quello penale, ma, dall'altro, il modo in cui quest'ultimo è definito condiziona l'esito del primo.

La circostanza che la sentenza penale faccia stato nel giudizio di responsabilità amministrativa dipende dal fatto che la Corte dei conti si pronunci prima, o dopo, la formazione del giudicato penale. Fatto che, però, attesa la impossibilità di sospendere il giudizio, sfugge alla disponibilità del giudice.

L'incidenza in questione, dunque, finisce per dipendere da un fattore casuale, che è il momento in cui si conclude il processo penale rispetto a quello contabile. Con la conseguenza, obiettivamente non ragionevole, che la decisione penale fa stato nel processo di responsabilità a seconda che il primo giudizio si concluda prima rispetto alla decisione della Corte dei conti.

Questa irragionevolezza è confermata dall'assenza di rimedi per far valere il giudicato penale formatosi dopo il giudicato contabile. A ben guardare, nessuna delle cause di revocazione previste dal c.g.c. ha per oggetto questa ipotesi. Si tratta di un nodo che, prima o poi, dovrà essere sciolto.

#### **4. La confisca per equivalente.**

L'art. 322-ter c.p., introdotto dalla l. n. 300/2000, prevede, per i delitti contro la p.a., che in caso di condanna è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto.

Il riferimento al profitto è stato inserito dalla l. n. 190/2012, in quanto in certi casi, come ad esempio il peculato, l'autore dell'illecito non riceve un "prezzo", ma consegue, o fa conse-

guire, un profitto quale conseguenza della sua condotta delittuosa.

Proprio in considerazione della natura prevalentemente risarcitoria del giudizio di responsabilità per danno erariale dinanzi alla Corte dei conti, e poiché, secondo la citata sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, esso non mira alla garanzia degli interessi generali della società, normalmente protetti dal diritto penale, ma a quella dell'interesse specifico di una particolare branca dell'amministrazione a vedere riparato un pregiudizio di natura finanziaria, si ritiene che non sussista alcuna violazione del principio ne bis in idem allorquando sia convenuta nel giudizio contabile una persona nei cui confronti, e in relazione agli stessi fatti, sia stata disposta la confisca per equivalente, ai sensi dell'art. 322-ter c.p.

Di recente, la Corte dei conti ha evidenziato, proprio in un caso di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, come la confisca per equivalente abbia funzione sanzionatoria e afflittiva, perseguendo lo scopo di ripristinare la situazione economica del reo qual era prima della violazione della legge penale.

Essa non mira al risarcimento del danno, tanto che le somme confiscate confluiscono sempre nel fondo unico di giustizia di cui all'art. 61, comma 23, del d.l. n. 112/2008, conv. con l. n. 133/2008, indipendentemente da quale sia l'amministrazione danneggiata.

Per tale ragione non c'è alcuna duplicazione tra la confisca in parola e il risarcimento disposto dalla Corte dei conti.

Questa conclusione è quella cui è giunta anche la giurisprudenza penale.

Una sentenza del 2018 della Corte di cassazione (n. 39874) ha approfondito l'argomento in relazione alla confisca per equivalente prevista dall'art. 19 del d.lgs. n. 231/2001 nei confronti delle persone giuridiche.

Il giudice penale dell'esecuzione aveva negato la revoca della confisca richiesta da un'impresa, ritenuta responsabile amministrativa di reati di truffa aggravata, sul presupposto di aver già subito condanna al risarcimento del danno in favore dell'ente erogante da parte della Corte dei conti.

Il ricorso per cassazione evidenziava la violazione del ne bis in idem ai sensi della CEDU,

in ragione del carattere sanzionatorio della condanna inflitta dalla Corte dei conti e della gravità complessivamente sproporzionata della sanzione concretamente patita dall'impresa, la quale doveva restituire l'intero importo del danno, pari alla somma (profitto) oggetto di confisca.

Ebbene, la Suprema Corte ha osservato:

- la misura della confisca, per equivalente costituisce uno strumento ablatorio ripristinatorio del carattere afflittivo, strettamente dipendente e conseguente alla commissione del reato che viene imposta nell'interesse collettivo e con funzione socialpreventiva;
- nel caso specifico la stessa differisce nettamente dalla condanna al risarcimento del danno, pronunciata nel giudizio amministrativo in favore dell'ente pubblico depauperato per effetto di condotte criminose già accertate in sede penale, che persegue l'effetto di reintegrare il patrimonio del soggetto leso da tali condotte mediante l'erogazione da parte del responsabile dell'importo pecuniario necessario;
- la confisca, sia diretta, che per equivalente, incide sul patrimonio dell'imputato condannato e trasferisce utilità all'Erario, mentre il risarcimento del danno rimedia la lesione patrimoniale subita dall'ente erogatore del contributo pubblico, nel cui solo interesse viene riconosciuto, attribuendogli il diritto di ricevere prestazione pecuniaria equivalente, e maggiorata di accessori, a quella ottenuta dal debitore in violazione delle norme di legge e della regolamentazione del procedimento di erogazione;
- non sussiste dunque la lamentata duplicazione di sanzioni, perché dalla celebrazione di due procedimenti autonomi, quello penale e quello contabile, sono scaturiti effetti differenti, dei quali soltanto uno, la confisca, ha natura sostanzialmente punitiva del responsabile (v. sentenza Rigolio, non richiamata espressamente ma sono richiamati i relativi argomenti);
- per quanto attiene più specificamente ai rapporti tra la confisca emessa in sede penale ed eventuali provvedimenti risarcitori emessi in altro procedimento civile o amministrativo in favore di un ente pubblico che sia stato danneggiato dal reato e dall'illici-

to ommesso dalla persona giuridica giudicata responsabile, la autonomia del corso dei giudizi eventualmente contestuali non si risolve in reciproca indifferenza dei rispettivi esiti decisori; al contrario nel determinare l'ammontare pecuniario sino a concorrenza del quale confiscare in sede penale i beni del condannato e della persona giuridica è necessario tenere conto della già avvenuta totale o parziale restituzione o corresponsione all'ente danneggiato di eventuali somme di denaro, da scomputare dal totale del profitto del reato, che va considerato, non al momento di percezione, ma all'atto della decisione;

- siffatta soluzione riceve avvallo normativo per effetto della disposizione dell'art. 19, comma 1, D.Lgs. n. 231 del 2001, contenente la clausola per la quale, in caso di responsabilità degli enti, la confisca deve essere disposta soltanto per quella parte del profitto del reato presupposto che non possa essere restituito al danneggiato.

Quest'ultima parte della decisione sembra aprire a una sorta di "fungibilità" della confisca rispetto al risarcimento del danno erariale.

Il che, a contrario, potrebbe implicare, almeno dal punto di vista del giudice di legittimità penale, la stessa Corte dei conti dovrebbe tenere conto della confisca già intervenuta.

In realtà non è così: il profitto va valutato al tempo della decisione; se il risarcimento del danno erariale è già avvenuto, il relativo importo cessa di essere profitto e non va sequestrato.

L'art. 19, comma 1, cit. rileva essenzialmente come anticipazione dello scomputo: si valuta anche quanto può essere restituito al danneggiato.

### **5. La riparazione pecuniaria ex art. 322-quater c.p.**

La norma, introdotta dalla l. 69/2015 — "spazzacorrotti" — e modificata nel 2018, prevede che con la sentenza di condanna per i reati previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321 e 322-bis, è sempre ordinato il pagamento di una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'inca-

ricato di un pubblico servizio, restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno. La giurisprudenza —segnalo in particolare la sentenza n. 69/2020 della Corte dei conti, *Sez. giur. reg. Sicilia* — afferma, in proposito, che la riparazione pecuniaria *ex art. 322-quater c.p.* e il risarcimento del danno (nel precedente in questione, all'immagine) si collocano su piani diversi e non sovrapponibili.

Ciò, sulla base di tre argomenti:

- in primo luogo, il legislatore ha espressamente disposto nell'art. 322 quater c.p. che la riparazione lascia "impregiudicato il diritto al risarcimento del danno";
- in secondo luogo, la riparazione pecuniaria è una sanzione penale, ontologicamente diversa dalla responsabilità per danno erariale: gli obblighi di riparazione sono liquidati dal giudice penale indipenden-

temente dalla costituzione di parte civile; l'importo è predeterminato a prescindere del valore effettivo del danno provocato all'amministrazione;

- la stessa soluzione può trovare applicazione nell'ipotesi in cui l'imputato abbia optato per il rito di cui all'art. di cui all'art. 444, comma 1 ter, c.p.p., ad esempio nel caso del danno all'immagine.

Pare si possano mutuare le considerazioni già fatte per la confisca per equivalente: se il danno da risarcire coincide con il profitto, il risarcimento riduce l'importo della confisca e, qui, della riparazione.

Ma non viceversa, in quanto entrambe le misure prescindono dall'esistenza del danno erariale. Si potrà dunque porre un problema di duplicazione tra confisca e riparazione, ma non tra queste misure e il risarcimento.

La mia esperienza di Pubblico Ministero di un piccolo distretto porta a confermare il dato esposto negli interventi che mi hanno preceduto. L'art. 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale è stato a suo tempo lo spunto, la base di lancio poter addivenire ad una più stretta collaborazione tra le giurisdizioni contabili e penale, coinvolte a livello inquirente in una medesima vicenda che presenta profili di illiceità penale e di danno contabile.

L'ultimo protocollo distrettuale sottoscritto a Trento è del 2017. Si tiene conto sia della nuova normativa ordinamentale relativa all'assetto delle Procure ordinarie che, soprattutto, del nuovo codice di giustizia contabile. In quest'ultimo possiamo trovare, agli articoli 57 e 58, un chiaro riferimento normativo per escludere che tra le due Procure, quella ordinaria e quella contabile, possa profilarsi una questione di segreto istruttorio nel corso delle indagini preliminari. Da questo dato si è partiti per delineare un rapporto di cooperazione che preveda l'immediata informazione di fatti reciprocamente rilevanti per concordare successivamente le azioni investigative da intraprendere a beneficio delle esigenze di tutti gli uffici inquirenti coinvolti. Esclusa qualsiasi problematica di segreto, rimane solo una questione di riservatezza, un'esigenza dell'una o dell'altra Procura (per lo più di quella ordinaria) di non ostensione delle informazioni divenute patrimonio comune. Il nulla osta a tal fine, da rilasciare dall'uno o dall'altra Procura, deve intendersi come una formalizzazione del coordinamento sui tempi nel rendere le informazioni investigative utilizzabili verso terzi. Il principio è quello dell'impegno a comunicare immediatamente e in qualsiasi momento da parte della Procura ordinaria ogni notizia di danno, corredandola di tutti i dati e gli elementi, con la specificazione dell'esistenza o meno di un'esigenza di riservatezza che richiede temporaneamente di non manifestare all'esterno gli elementi informativi trasmessi.

Desidero ora soffermarmi brevemente sull'at-

tualità delle investigazioni penali che possono interessare le Procure contabili.

La mia impressione è che sussiste una complessità attuale delle investigazioni a fronte di risorse materiali e, soprattutto, umane limitate. Ciò riguarda sia i Pubblici ministeri che il personale di polizia giudiziaria e finanziaria. Le indagini, inoltre, sono anche sempre più costose. Vediamo il perché. La mia esperienza degli ultimi anni, parlo degli ultimi 6-7 anni, sia con riferimento alle truffe per le erogazioni di fondi pubblici che ai reati contro la pubblica amministrazione, porta a ritenere che, per riuscire a raggiungere risultati soddisfacenti, si debbano utilizzare gli strumenti investigativi tecnologici: intercettazioni ambientali e telematiche degli apparati mobili, acquisizioni ed analisi dei supporti informatici, accesso e scarico del contenuto dei server di posta elettronica. Sono acquisizioni tanto costose quanto voluminose in termini di dimensione dei dati da analizzare. Quantomeno negli ultimi 10 anni non c'è decreto di perquisizione, relativamente ai reati sopra indicati, che non si estenda agli apparati e supporti di carattere informatico ed ai messaggi di posta elettronica. Facile a disporsi, non impossibile l'esecuzione, nonostante complessità tecniche tutt'altro che trascurabili, decisamente impegnativa l'analisi di tale mole di dati: dall'intercettazione telematica (basti pensare ai messaggi scambiati con le nuove piattaforme che includono l'inoltro di documenti) all'analisi della corrispondenza di posta elettronica, dall'acquisizione di veri e propri server istituzionali o aziendali, al monitoraggio dei vari apparati e supporti informatici che inevitabilmente sono posseduti dai soggetti coinvolti nelle indagini. La polizia giudiziaria incaricata di svolgere tale analisi da parte del P.M. ordinario deve avere due riferimenti: la fattispecie penale, con il relativo profitto, e l'illecito contabile. Poiché la mole dei dati è enorme, sarebbe del tutto improduttivo avere uno sguardo con il monocolo, concentrata solo sulla prova del reato, con la necessità di riprendere in mano a distanza di tempo le stesse

fonti, magari da personale di polizia giudiziaria diverso, per soddisfare “a posteriori” anche le necessità proprie della giustizia contabile. L’analisi deve, di contro, essere condotta con il binocolo. Oltre al riscontro probatorio del reato e del suo proprio profitto illecito, c’è un profilo di responsabilità per danno che, a differenza del primo, può derivare anche da colpa; e vi è anche un profilo di quantificazione del danno erariale, contabile, che non corrisponde necessariamente al profitto del reato. La polizia giudiziaria lavora immediatamente su questa massa di documentazione informatica acquisita ai sensi dell’art. 247 comma 1 bis del codice di procedura penale per l’accertamento del reato, ma deve mettere già in cascina le informazioni rilevanti ai fini della notizia di danno erariale per supportare la successiva azione del collega della Corte dei Conti.

Propongo degli esempi per essere più chiaro.

Supponiamo che siano previste sovvenzioni pubbliche a favore di associazioni che si occupano di diffondere una cultura europea nelle giovani generazioni di studenti della propria area territoriale: conoscenza delle lingue o delle istituzioni dell’Unione europea. Supponiamo che però, in fase di controllo, non sia richiesta nella rendicontazione l’indicazione della data di nascita del beneficiario o del luogo di residenza. Abbiamo delle finalità dell’iniziativa che non hanno poi trovato una concreta attuazione nella necessità di allegare e documentare requisiti corrispondenti. In casi di tal fatta, la truffa penalmente rilevante potrebbe non essere immediatamente riscontrabile ove si scopre la partecipazione di adulti non studenti o giovani di altre regioni; in particolare potrebbe mancare il raggio. Di contro, mi insegnano i colleghi della Procura contabile, potrebbe sussistere un profilo di danno erariale. Se l’analisi della documentazione da parte della p.g. si limitasse al profitto del reato, potremmo perdere l’aspetto del danno erariale anche per questo profilo, costretti magari a ritornarci sopra in un secondo momento, sperando che quei supporti siano ancora in sequestro. Possibile dispersione della prova o, ben che vada, diseconomia nell’utilizzo delle preziose energie lavorative. Di contro, dedicandosi subito ad entrambi gli aspetti, con immediatezza ed efficacia di azione, potranno confezionarsi annotazioni e noti-

zie di danno quale portato di un’unica azione investigativa.

Un secondo esempio, tra i molti tratti dalla pratica: da un’intercettazione telematica o dagli scambi di messaggi di posta elettronica emerge la prova che il direttore dei lavori di un’opera non espleta in maniera corretta il proprio lavoro, non deliberatamente, ma semplicemente perché è mancata l’organizzazione efficiente dei controlli. Di ciò ne approfittano gli appaltatori con le più classiche delle frodi in pubbliche forniture, collocando meno materiale di quanto contabilizzato o di minor pregio di quello previsto in capitolato. Evidentemente dal punto di vista penale, che presuppone il dolo, nessun reato è commesso dal direttore dei lavori. Quei messaggi e quei documenti sono di contro rilevanti per individuare le esatte colpe all’interno dell’organizzazione della stazione appaltante. Ancora una volta l’attenzione puntuale a questo aspetto e l’immediata “archiviazione” dei dati anche per supportare la responsabilità per il danno erariale, costituisce una prassi certamente virtuosa e capace di raggiungere gli obiettivi di entrambe le Procure.

Gettando ora solo un’occhiata su come tali azioni coordinate possono interessare la competenza e le modalità di coinvolgimento dell’EPPO, mi pongo anche questa volta sul concreto. Secondo le prime utili indicazioni che sono provenute recentemente dal Procuratore europeo italiano, a fronte di una notizia di reato rilevante per la competenza EPPO, il Pubblico Ministero “territoriale è onerato della compilazione e trasmissione all’ufficio EPPO della scheda PDF di informazione, senza trasmettere gli atti che fondano quella notizia. Le indagini quindi proseguono, in attesa della decisione discrezionale di avocazione della Procura europea. Come detto, ad oggi, scatta il coordinamento e lo scambio informativo con la Procura contabile, sia per l’esigenza di soddisfare quanto previsto dai protocolli ed accordi tra le Procure, sia per un’ovvia sinergia che garantisce maggiore efficacia di azione. Personalmente sono dell’idea che nell’attesa della decisione dell’EPPO debba permanere invariata la prassi finora adottata, vale a dire che la competenza astratta dell’EPPO per quel procedimento, fin quando non diventi concreta con l’assunzio-

ne del procedimento non possa determinare un blocco del canale di scambio informativo tra la Procura ordinaria e quella contabile. Sarà però opportuno che la presenza di tale condivisione informativa sia in qualche modo portata a conoscenza dell'EPPO, in guisa da consentire a quest'ultimo, se deciderà di assumere le indagini, di sapere fin da subito che vi è un'altra Procura interessata al procedimento e con la quale instaurare a propria volta un approccio sinergico affinché gli interessi istituzionali delle due Procure continuino ad avere non solo pari dignità di considerazione,

ma soprattutto di efficacia di azione. Sarà certamente opportuno che modus operandi, per quanto appaia il più ragionevole discendendo dalla presa d'atto dell'assenza di segreto tra le Procure, possa essere comunque formalizzata in Protocolli di cooperazione a triplice firma: Procura ordinaria, Procura contabile ed il nuovo arrivato EPPO.

Termino con un sincero e sentito ringraziamento, per nulla di circostanza, per la fiducia e l'opportunità di accrescimento professionale che mi sono state concesse grazie al vostro prezioso invito.

Vorrei innanzitutto ringraziare il sig. Procuratore generale e la Procura generale della Corte dei conti per l'invito. Si tratta, in assoluto, della mia prima partecipazione pubblica ad un evento in veste di Procuratore europeo delegato che, peraltro, avviene prima ancora che l'EPPO abbia iniziato ad esercitare la propria attività. Personalmente ho assunto le funzioni di Procuratore europeo delegato per l'Italia (in particolare per la sede di Roma), il 15 maggio scorso in Lussemburgo ove ha la sede ma, di fatto, l'EPPO inizierà ad operare solo a partire dal prossimo 1° giugno 2021. Siamo, dunque, agli ultimi giorni, stiamo sistemando le ultimissime cose per poter partire nel miglior modo possibile.

Il mio personale auspicio è quello di riuscire a realizzare alla Procura europea quanto fatto in 10 anni alla Procura della Repubblica di Roma dove mi sono occupato, prevalentemente, di reati contro la pubblica amministrazione e finanziari che, come è noto, sono quelli per i quali i contatti con la Procura della Corte dei conti sono più frequenti. L'auspicio è, appunto, quello di poter confermare, anche come Procuratore europeo delegato, quell'asse di continuo e costante incontro tra le due istituzioni.

Non voglio soffermarmi sulle indagini che ho svolto però posso dire che in tutte quelle più importanti e delicate (dalle spese dei consiglieri della Regione Lazio, alle tasse di soggiorno intasate da gli albergatori, ma potrei citarne tante altre) ho costantemente avuto rapporti con i colleghi della Procura della Corte dei conti. Quando parlo di rapporti, mi riferisco proprio a quanto diceva il Consigliere Manfredi Selvaggi pochi minuti fa; mi riferisco, in particolare, a tutte le forme e i mezzi di cui oggi disponiamo che ci consentono lo scambio di informazioni. Ricordo di averlo fatto nei modi più diversi: vedendoci personalmente nel mio ufficio o presso la Corte con i colleghi della Procura contabile, ma anche scambiandoci informazioni a mezzo e-mail e, finanche, WhatsApp. È stata, in ogni caso, una collaborazione assolutamente proficua.

Come poter portare questa esperienza alla Procura europea?

È chiaro che quanto oggi posso affermare si fonda non sull'esperienza, visto che ancora l'EPPO non è partita, ma sul dato normativo. Abbiamo un Regolamento europeo istitutivo, il n. 1939 del 2017, che sembra sicuramente favorire la possibilità di cooperazione con le autorità istituzionali. Lo fa, tuttavia, in una cornice ben precisa che potrebbe sembrare piuttosto limitativa qual è quella dell'accordo. Abbiamo, infatti, una norma, l'articolo 99 del Regolamento, che appunto prevede come mezzo non dico esclusivo, perché mi sembra un termine un po' troppo forte, ma sicuramente come modello prevalente per disciplinare il rapporto tra la Procura europea e le istituzioni nazionali o internazionali (mi riferisco, quindi anche a Eurojust, Europol e OLAF), quello del raggiungimento di un accordo tra le due istituzioni. Sembra, quindi, che, quanto meno la base di partenza, debba necessariamente essere formalizzata in un chiamiamolo accordo, ma potremo anche chiamarlo protocollo, *memorandum* d'intesa e così via, sottoscritto tra le due Parti.

Immagino che il Procuratore europeo per l'Italia, il collega Ceccarelli, quando è stato qui abbia fatto riferimento ad uno dei primissimi, se non, in assoluto il primo, accordo sottoscritto da EPPO: quello siglato soltanto due giorni fa con la Procura nazionale antimafia. Si tratta di un protocollo che evidentemente segna un solco della chiara intenzione della Procura europea di favorire, per quanto possibile, la cooperazione con le altre istituzioni nazionali ed internazionali. Ribadito che quello dell'accordo sembra essere il punto di partenza di ogni cooperazione, è evidente che, di fatto, le modalità attraverso le quali potrà concretizzarsi, a mio avviso, saranno lasciate a quelle che sono le capacità di interrelazione tra ciascuno Procuratore europeo delegato da una parte e quello contabile dall'altra.

Vorrei, a questo punto, evidenziare degli aspetti che potrebbero apparire limitativi di questa

potenziale cooperazione o che comunque la restringono all'interno di perimetri entro i quali occorrerà necessariamente muoversi. La prima peculiarità che ho notato nello studio della normativa europea e, in particolare, del Regolamento istitutivo della Procura europea (come anche di quello interno che ne regola l'azione) è l'estrema ed assoluta importanza che viene data alla tutela della *privacy*. Evidentemente si tratta di una necessità che noi, come autorità giudiziarie nazionali, da anni teniamo ben presente; ma davanti all'esigenza di realizzare l'interesse di giustizia sappiamo che molto spesso questa necessità viene, se non accantonata, quanto meno posta in un secondo piano. Mi pare, da questa primissima esperienza fatta, che all'EPPO sia diverso. Nel senso che viene data elevata attenzione alla regolamentazione sia dell'accesso alle banche dati che all'inserimento nelle stesse delle informazioni. Ma soprattutto alla possibilità che queste informazioni possano essere condivise con organi o soggetti estranei alla Procura europea. Generalmente si tende ad evitare che lo scambio di documenti possa avvenire attraverso le reti informatiche ordinarie preferendosi, invece, l'utilizzo di piattaforme esclusive il cui accesso è rigidamente disciplinato e, soprattutto, consentito al solo personale dell'EPPO in ragione di specifiche funzioni che esercita.

È a tal punto disciplinata e regolata la possibilità di accesso alle banche dati che prossimamente dovrà essere individuato e nominato, tra noi 15 procuratori europei delegati, un responsabile della tutela dei dati personali. Non vorrei sbagliarmi ma non penso che alla Procura di Roma ci sia un sostituto procuratore che abbia specificamente un incarico di questo tipo proprio a conferma di quanto l'aspetto della tutela del dato personale sia visto dall'Europa come di interesse fondamentale.

Letta in tale ottica si comprende la conclusione alla quale giungerò nella trattazione di un ultimissimo argomento di cui vorrei trattare con riguardo all'applicabilità al procedimento in cui è parte la Procura europea dell'art. 129 delle disposizioni di attuazione al c.p.p.. Sappiamo che questa norma (con le modifiche avute nel corso del tempo) costituisce il fondamentale punto di collegamento tra l'attività del Procuratore ordinario e quello contabile. La domanda che possiamo farci è se la norma possa avere un'applicazione *sic et simpliciter* anche a livello di Procura europea. A mio avviso la regola generale in ordine alle disposizioni normative applicabili al procedimento in cui è parte l'EPPO è contenuta nel Regolamento istitutivo ed è rappresentata dall'art. 5 dove, in sintesi, si dice che le indagini sono regolate in base alla normativa dello Stato membro. Quindi, nel nostro caso, saranno tendenzialmente applicabili le regole del diritto italiano (sia del codice penale che del codice di procedura penale) purché queste non si trovino in una posizione di contrasto col Regolamento così attribuendogli un ruolo sovraordinato in quanto norma comunitaria rispetto a quella nazionale.

Si tratta, allora, di verificare se l'art. 129 disp. att. c.p.p. sia o meno in contrasto con la disciplina del Regolamento. Ad una primissima valutazione mi pare che le modalità attraverso cui la Procura europea e la Procura della Corte dei conti debbono relazionarsi sono da ricondurre nello schema del già visto articolo 99 del Regolamento, quindi, nello schema dell'accordo/protocollo. A mio avviso è, dunque, questo, più che l'art. 129 delle disp. att. al c.p.p., lo strumento che dovrà costituire la base normativa in forza della quale dare pratica attuazione alla cooperazione e allo scambio di informazioni tra le due istituzioni.

## LA TUTELA DELLO STATO NEL SISTEMA GIUDIZIARIO ITALIANO NEI PROCEDIMENTI CONTRO LE FRODI CHE INCIDONO SUL BILANCIO DELL'UE

Signor Presidente,  
innanzitutto i miei più sentiti ringraziamenti alla Corte dei conti, alla Procura generale e in particolare al Procuratore generale, per questo prestigioso invito davanti ad un uditorio così autorevole e su un tema di così grande interesse e di scottante attualità.

Non posso non cominciare il mio intervento – anche per ricordarmi a ciò che è stato detto nella interessantissima tavola rotonda che mi ha preceduto – con un cenno al principio del *ne bis in idem*, alla luce degli approdi giurisprudenziali sovranazionali: mi riferisco in particolare alla sentenza CEDU “*A and B c/ Norvegia*” del 15/11/2016 (poi ripresa anche dalla Corte di Giustizia, proprio a proposito dell’ordinamento italiano in materia di repressione delle frodi IVA, realizzandosi così una convergenza), laddove il divieto di *ne bis in idem* sostanziale a livello sovranazionale è concepito soltanto in caso di perfetta coincidenza materiale tra i fatti contestati (cd. “*idem factum*”), e non impedisce invece la punibilità del soggetto in forza di titoli diversi e di autonome procedure di controllo, che siano penali, amministrative, civili, contabili e simili.

Ebbene, in quasi tutti questi procedimenti paralleli, in questi “doppi o tripli binari”, l’Avvocatura dello Stato gioca un ruolo, una parte importante; in questo sì l’Avvocatura certamente è un osservatorio privilegiato.

Quindi – dicevamo – a livello di diritto europeo, in una situazione dell’ordinamento norvegese analoga a quella prevista nell’ordinamento italiano in tema di violazioni di norme fiscali sull’IVA, non osta alla previsione di un “doppio binario sanzionatorio” in materia di evasione fiscale e alla possibilità che sanzioni penali e tributarie trovino applicazione in procedimenti separati e/o “paralleli”; chiaramente al ricorrere di determinati requisiti, ad esempio purché risultino sufficientemente connessi per oggetto e sul piano temporale, nonché vi sia a monte la

prevedibilità da parte del privato della duplice risposta sanzionatoria e il carattere proporzionato delle sanzioni in concreto inflitte.

Questi procedimenti “paralleli” dovrebbero inoltre perseguire finalità complementari e mirare anche in concreto a stigmatizzare aspetti diversi della condotta illecita del privato; possibilmente devono essere tali da evitare, nei limiti del possibile, ogni duplicazione di attività istruttoria, mediante un’adeguata interazione tra le autorità competenti, tale da rendere i fatti accertati in uno dei procedimenti utilizzabili pure nell’altro, evitando anche che la sanzione complessivamente intesa risulti sproporzionata, così da prevenire – si dice a livello di giurisprudenza sovranazionale – un accanimento persecutorio nei confronti del privato.

In ogni caso sappiamo – sempre alla luce della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale – che il principio del *ne bis in idem* riemerge, potremmo dire carsicamente, *in executivis*, onde evitare che il privato paghi due volte per la stessa sanzione; si pensi ad esempio al caso (peraltro tratto dall’esperienza pratica dell’Avvocatura) di condanna dell’imputato alle statuizioni civili in un processo penale in caso di costituzione di parte civile nell’interesse della P.A., e d’altra parte di condanna del medesimo soggetto nel giudizio dinanzi alla Corte dei Conti (dove pure l’Avvocatura dello Stato può spiegare un intervento adesivo), o ancora nel giudizio tributario davanti alla Corte di Cassazione.

Si avverte quindi la necessità, in tema di grandi frodi fiscali – perché appunto non osti il principio del *ne bis in idem* – da un lato, di un coordinamento “interno” all’Avvocatura dello Stato, perché (svolgendo la stessa, come detto, diverse “parti in commedia” nei vari procedimenti) è bene che tante volte coordini le proprie difese, ad esempio dinanzi al giudice penale così come davanti alla Cassazione tributaria; e, d’altra parte, di un coordinamento

anche “esterno” con le difese nei gradi di merito svolti dall’Agenzia delle Entrate (sappiamo che davanti alle Commissioni tributarie provinciali e regionali si difende direttamente l’Amministrazione finanziaria con i propri funzionari, mentre all’Avvocatura spetta il compito di difenderla nei giudizi davanti alla Corte di Cassazione tributaria).

Ebbene, in tali casi, acquisire le difese dei gradi di merito dall’Agenzia delle Entrate, nonché i documenti – vere e proprie “tabelle di danno” – ed anche le prove documentali richiamate nei processi verbali di contestazione della Guardia di Finanza, e produrli magari con un indice ragionato in maniera selezionata nel giudizio penale, consente tante volte di ricostruire ed illustrare in modo schematico ed efficace anche complessi aspetti tecnici (cui il giudice penale non sempre è avvezzo) in ordine al significato tributario delle condotte.

Può accadere a volte, in taluni casi, che il processo penale possa concludersi con un insuccesso, o per la detta difficoltà delle questioni tecniche, o per lo spirare dei termini prescrizionali, proprio per le garanzie costituzionali del nostro ordinamento in materia penale (ora riconosciute anche a livello sovranazionale dall’ultima pronuncia Taricco della Corte di Giustizia).

Non è il caso ora, in questa sede, di ripercorrere la saga delle varie sentenze Taricco, però ciò che rileva segnalare è che io stesso ho discusso personalmente la prima causa Taricco, quella che vide l’Italia soccombente, ma vide soprattutto, possiamo dire, i principi costituzionali di garanzia fondamentali di ogni civile convivenza democratica avanzata un po’ compresi in nome di un’asserita preminenza della tutela degli interessi finanziari, del bilancio europeo; ebbene, noi abbiamo cercato già nella prima discussione di sostenere come anche un sistema di prescrizione dei reati (che in Italia non è poi così ristretta, perché alla fine sono sette anni e mezzo) fosse compatibile con il perseguimento degli illeciti, sia dal punto di vista penale ma anche tributario, e delle grandi frodi che vanno ad incidere pesantemente sul bilancio europeo (mi riferisco segnatamente a quelle in materia di IVA), proprio perché ci sono gli altri cd. “binari paralleli”, quali la leva tributaria, il procedimento tributario e il processo davanti alla

Corte dei Conti, che consentono in ogni caso un’efficace tutela degli interessi finanziari europei (e non solo).

Come sappiamo, la Corte costituzionale ha in seguito fatto valere in maniera ferma e decisa e riaffermato fondamentali principi costituzionali di garanzia in materia penale (quali ad es. riserva di legge, determinatezza, prevedibilità, peraltro accolti a livello costituzionale in molti altri Stati membri), esercitando quindi i cd. “controlimiti nazionali al diritto europeo”, che alla fine sono stati accettati dalla stessa Corte di Giustizia con l’ultima pronuncia Taricco.

Ma appunto, come dicevamo, può darsi che il processo penale – o per la difficoltà e complessità delle questioni tecniche (cui magari il giudice penale non sempre è avvezzo) o per lo spirare dei termini prescrizionali, o anche per il rigoroso regime di prova che giustamente, per le garanzie tipiche di tale procedimento, caratterizza il processo penale – possa concludersi anche con un insuccesso; ma l’esperienza maturata lì dall’Avvocatura dello Stato come parte civile tante volte ha poi portato ad un successo nell’esito dei giudizi dinanzi alla Corte di Cassazione tributaria, agevolato anche dalla comprensione dei meccanismi evasivi posti in essere, acquisita nella trattazione del giudizio penale, che ha consentito poi di rappresentare adeguatamente l’antigiuridicità di tali meccanismi evasivi dinanzi alla Cassazione tributaria, laddove le ragioni dell’Amministrazione finanziaria sono state infine pienamente accolte, e quindi, indirettamente, anche le ragioni del bilancio europeo.

Si verifica quindi in molti casi, per così dire, una sorta di “osmosi virtuosa” (o almeno dovrebbe verificarsi come obiettivo auspicabile, ma comunque, ripeto, tante volte accade), tratta proprio dall’esperienza pratica tra i procedimenti del cosiddetto “doppio binario” o dei “binari paralleli”, anche grazie a questo “coordinamento interno ed esterno” di cui ho parlato, sperimentato e collaudato come metodo di lavoro proprio dall’Avvocatura dello Stato. Com’è noto, l’Avvocatura dello Stato ha anche il compito di intervenire quale “*amicus curiae*” nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale a difesa della costituzionalità delle leggi, e ciò è avvenuto di recente, ad esempio, in materia di soglie di punibilità, previste in particolare

dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 74/2000, che ha introdotto un primo corpo di norme (*“Nuova disciplina dei reati in materia di IVA”*).

Il citato articolo 3 punisce chi, al fine di evadere l'IVA, utilizza delle *“dichiarazioni fraudolente mediante altri artifici”* (diversi dall'uso di fatture per operazioni inesistenti, previsto dalla fattispecie per così dire principale dell'art. 2 dello stesso decreto legislativo 74/2000) soltanto se l'imposta evasa è superiore a 30.000 euro (soglia di punibilità non prevista invece dal testè citato art. 2).

Veniamo qui ad una costante che connota le diverse branche della repressione penale delle grandi frodi, appunto le cd. *“soglie di punibilità”*: cioè, al di sotto di una determinata soglia si preferisce – anzi si impone – che si applichi soltanto la sanzione amministrativa.

Il Legislatore inserisce quindi un principio di equilibrio nel sistema penale di repressione delle grandi frodi: in questo caso la soglia di punibilità è di 30.000 euro, che invece – come detto – non è prevista dall'articolo 2, che sanziona penalmente chi, al fine di evadere l'IVA, utilizza fatture o altri documenti equipollenti per prestazioni inesistenti.

Ebbene, in questo caso, di recente la Corte costituzionale, con sentenza n. 95/2019, ha recepito e seguito le indicazioni contenute nell'intervento dell'Avvocatura dello Stato, riconoscendo non fondata la questione della sospettata incostituzionalità per asserita irragionevole disparità di trattamento ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione tra le due fattispecie criminose, in ragione proprio del particolare valore probatorio della fattura, che assume un ruolo fondamentale nel sistema di applicazione dell'IVA (che, come noto, è un tributo armonizzato a livello di diritto dell'Unione europea che incide in misura notevole sul bilancio dell'Unione stessa), in quanto la fattura medesima costituisce titolo per il contribuente ai fini del diritto alla detrazione dell'IVA.

È stato affermato più volte dalla Corte di Giustizia che tale diritto non può essere di regola limitato, purché però il tributo venga pagato!

Ebbene, di fronte ad un sistema fraudolento in cui si utilizzino delle fatture per prestazioni inesistenti, in concreto nel giudizio viene imposto all'Amministrazione finanziaria

difesa dall'Avvocatura (o nei primi gradi del giudizio di merito dall'Amministrazione stessa) un rigoroso e particolarmente gravoso onere probatorio qualora si abbia ragione di ritenere che le fatture concernano operazioni inesistenti, sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo; e questo rappresenta un meccanismo particolarmente frequente ed insidioso che si presta ad essere strumentalizzato per frodare il fisco.

In altri termini, la falsità commessa mediante fatture per prestazioni inesistenti è caratterizzata da una particolare insidiosità e da una maggiore capacità decettiva, proprio per il particolare valore probatorio e la peculiare affidabilità che ha appunto la fattura rispetto ad altri artifici che riguardano operazioni simulate che non impongono un onere probatorio così gravoso; ragion per cui, a parità di sanzione penale (quindi, stessa dosimetria della pena), nell'un caso è però prevista una soglia di punibilità (30.000 euro) al di sotto della quale si ha soltanto la sanzione amministrativa.

E la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 95/2019, ha affermato che ciò è assolutamente ragionevole e non può concretare un'irragionevole disparità di trattamento.

Non è infrequente imbattersi in concreto nel meccanismo delle cosiddette *“frodi carosello”*, realizzate mediante la creazione di crediti IVA fittizi che vengono trasferiti a varie società del gruppo, che figurano *“cartolarmente”* come fornitrici di beni o di servizi alle altre società, ma in realtà sono soltanto meri intermediari fittizi al solo scopo di procurare indebiti vantaggi fiscali, mentre l'IVA non viene in realtà mai versata.

E ciò contrasta con i principi anche comunitari cui accennavo prima, per cui la detrazione dell'IVA deve essere consentita e non può essere di regola limitata (principio fondamentale ripetutamente affermato dalla Corte di Lussemburgo), ma solo purché si sia provveduto al pagamento dell'imposta (che, come sappiamo, incide in misura rilevante sul bilancio dell'Unione europea), eliminando così il pericolo di perdita di entrate fiscali.

Tra le tante sentenze che vedono l'Avvocatura dello Stato difendere l'Amministrazione finanziaria in materia di evasione di IVA, cito, per tutte, la recente Cassazione civile sezione

tributaria n. 31639/2019, che illustra bene, in un caso di specie, questo meccanismo delle cd. “frodi carosello”.

Ma le frodi che incidono sul bilancio dell’Unione europea non si limitano certamente alle sole entrate, derivanti o non derivanti da IVA (di queste ultime si occupa appunto il decreto legislativo n. 74/2000 di cui abbiamo parlato prima), ma riguardano anche le spese, che siano relative o non ad appalti; in particolare, questa “tetrapartizione” è stata di recente compiuta dalla cosiddetta direttiva PIF n. 1371 del 2017, che in realtà come perimetro di tutela non si discosta grandemente dallo strumento convenzionale della Convenzione di Bruxelles del 1995, anch’essa conosciuta come Convenzione PIF sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee.

Ebbene, in particolare, il fenomeno delle cosiddette frodi nelle sovvenzioni pubbliche è oggi disciplinato in Italia dagli articoli 640 *bis* e 316 *bis* (introdotti a distanza di pochi mesi nel 1990) e dal nuovo articolo 316 *ter*, introdotto dall’articolo 4 della legge n. 300/2000 di ratifica ed esecuzione proprio della Convenzione di Bruxelles del 1995 che citavo prima, la cosiddetta Convenzione PIF.

Tale ultimo articolo è stato poi, proprio di recente, modificato dal decreto legislativo n. 75/2020, che ha inserito un comma che prevede l’aggravio di pena da 6 mesi a 4 anni se il fatto offende gli interessi finanziari dell’Unione europea.

Quindi, si va sempre più a colmare questa lacuna ed a perseguire espressamente la tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea anche all’interno del sistema italiano; mentre prima ci si arrivava in maniera implicita, interpretando l’espressione “*altri enti pubblici*” come organismi anche sovranazionali, adesso invece, con progressive modifiche, tale tutela viene esplicitata (e, per così dire, “rafforzata”): dunque, se il fatto offende gli interessi finanziari dell’Unione europea e il danno e il profitto sono superiori a 100.000 euro, si prevede appunto un’aggravante introdotta di recente dal decreto legislativo n. 75/2020.

Anche qui ritroviamo il meccanismo di cui ho parlato prima delle soglie di punibilità, già incontrato nell’articolo 3 del citato decreto legislativo n. 74/2000 a proposito delle frodi che

riguardano l’IVA attuate non mediante fatture per prestazioni inesistenti.

Come accennavo, il perimetro di tutela disegnato dalla cd. direttiva PIF non si discosta più di tanto dallo strumento convenzionale del 1995 (Convenzione PIF), attribuendo agli interessi economici eurounitari il rango di bene giuridico meritevole di presidio penalistico ad opera degli Stati membri.

Per l’IVA diciamo questo: la direttiva PIF è applicabile unicamente ai “*reati gravi contro il sistema comune dell’IVA*”, con pregiudizio erariale non inferiore ai 10 milioni di euro.

In particolare, venendo al sistema italiano che ha recepito questi strumenti convenzionali (ovvero la direttiva PIF in materia di tutela degli interessi finanziari dell’Unione), ne è testimonianza proprio la cennata introduzione dell’articolo 316 *ter*, che ha la chiara funzione di completamento del quadro sanzionatorio, volta a reprimere tutte le possibili frodi relative alla sovvenzioni pubbliche o comunitarie nella prospettiva dell’indebito conseguimento di fondi, segnatamente per colpire le frodi commesse nella fase propedeutica alla concessione delle erogazioni pubbliche, nel momento che precede l’erogazione vera e propria, anche in assenza di induzione in errore dell’ente erogatore.

Quest’ultimo aspetto è importante e va a colmare una lacuna, perché chiaramente sappiamo bene che nella truffa – anche nella fattispecie aggravata dell’art. 640 *bis* di cui poi parlerò – tipico elemento costitutivo caratterizzante sono gli “*artifici e raggiri*” che comportano l’induzione in errore, mentre invece tante volte (come meglio vedremo in seguito) nell’erogazione di fondi comunitari (ad es. finanziamenti, sovvenzioni, contributi all’agricoltura, ecc.) non c’è una verifica dei presupposti da parte dell’ente erogatore, e pertanto non c’è neanche un’induzione in errore dell’ente medesimo.

Si è posto il problema dei rapporti con l’articolo 640 *bis* del codice penale in forza della clausola di riserva (o di sussidiarietà espressa) contenuta nell’*incipit* dell’art. 316 *ter*, che rende quest’ultima disposizione applicabile solo se la fattispecie concreta non ricade già sotto la previsione normativa del 640 *bis* c.p..

Va detto che l’art. 640 *bis* è stato introdotto dalla legge n. 55 del 1990 con un duplice obiettivo: da un lato l’inasprimento della pena rispetto

all'ipotesi base, truffa classica ordinaria (portando il massimo a sei anni), e dall'altro – ciò che più rileva ai nostri fini – la possibilità di estendere la fattispecie della truffa prevista dall'art. 640 anche ad organismi sovranazionali che non sempre sono stati fatti rientrare in precedenza nel concetto di “*altri enti pubblici*” ai sensi dell'articolo 640, comma secondo, numero 1, del codice penale.

Ebbene, la truffa aggravata *ex art. 640 bis* è considerata dalla giurisprudenza ormai dominante una circostanza aggravante della truffa, e non invece un'ipotesi autonoma di reato (come sosteneva parte della dottrina), presentando tutti gli elementi del reato-base con la sola introduzione di un oggetto materiale specifico, riguardando la condotta truffaldina “*contributi, finanziamenti ovvero altre erogazioni dello stesso tipo*”; si dice cioè che le due fattispecie (quella base e quella aggravata) siano legate da un “rapporto di specialità unilaterale per aggiunta”, appunto l'aggiunta di questo oggetto materiale specifico.

Come dicevo, si discute invece del rapporto tra il 640 *bis* ed il 316 *ter* del codice penale.

Parte della dottrina sostiene che, attesa l'asserita coincidenza dei comportamenti puniti, riguardanti in entrambi i casi erogazioni pubbliche, l'art. 316 *ter* finirebbe per essere una “obiettiva duplicazione del 640 *bis*”, e per rimanere sostanzialmente inapplicato per mancanza di spazio normativo. In realtà così non è, e lo vedremo subito.

V'è poi chi ritiene (in particolare alcune pronunce di giurisprudenza di merito) che, almeno per quanto concerne le condotte commissive, le due fattispecie criminose sarebbero legate da un “rapporto di specialità per specificazione”, distinguendosi tra loro solo per il maggior tasso di specificità con cui il 316 *ter* descrive le condotte commissive di frode.

In realtà, è prevalsa poi alla fine la tesi della “sussidiarietà” che è stata accolta dalle Sezioni Unite della Cassazione che hanno risolto questo contrasto: segnatamente, da Sezioni Unite n. 16568 del 2007, successivamente ribadita da Sez. Un. n. 7537 del 2011, secondo le quali l'articolo 316 *ter* è stato inserito nel nostro ordinamento proprio per poter estendere la punibilità a quelle condotte decettive o truffaldine non

incluse nella fattispecie della truffa, quale, ad esempio, quella del mero silenzio antidoveroso. Infatti, la truffa tipicamente non si realizza mediante omissione: è difficile immaginare un raggio posto in essere mediante omissione; mentre invece attraverso il 316 *ter* si punisce anche il mero silenzio antidoveroso, quindi l'omissione di dire delle cose, di informare quando si è obbligati a farlo.

Ancora, il 316 *ter* estende la punibilità anche a quelle condotte che non inducono effettivamente in errore l'autore della disposizione patrimoniale o l'ente erogatore.

In effetti – come accennavo prima – in molti casi il procedimento di erogazione delle pubbliche sovvenzioni non presuppone l'effettivo accertamento da parte dell'ente erogatore dei presupposti del singolo contributo, salvo poi riservare eventualmente ad una fase successiva le opportune verifiche.

Si pensi ad esempio al meccanismo di erogazione degli aiuti all'agricoltura mediante i cd. fondi FEOGA ed alle successive procedure di ispezione (anche mediante aerofotogrammetrie), puntuali o a campione, poste in essere dalla Commissione, che possono portare a delle falcidie anche pesanti dei finanziamenti stessi nella misura del 2, del 5 o del 10% nei casi più gravi di verificata assenza totale di controlli nella destinazione effettiva dei fondi.

In questi casi non c'è un accertamento a monte dei presupposti; si fanno dei controlli successivi, delle ispezioni, e se i fondi non sono andati a buon fine si opera questa falcidia. Questi provvedimenti della Commissione possono poi essere impugnati dallo Stato italiano (così come dagli altri Stati membri) dinanzi al Tribunale di primo grado di Lussemburgo (e anche questo è uno dei compiti dell'Avvocatura), qualora si sostenga che invece i controlli sono stati fatti a dovere.

Si pensi anche, in materia di contributi o fondi europei all'agricoltura, alle cd. “truffe AGEA”, frequenti soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, laddove (facendo sempre riferimento all'esperienza concreta dell'Avvocatura dello Stato) i colleghi delle Avvocature distrettuali meridionali si costituiscono parte civile nei relativi processi penali, che poi vengono a Roma all'attenzione dell'Avvocatura Generale soltanto nella fase di Cassazione.

Dice ancora la Cassazione che l'accertamento in concreto dell'esistenza di un'induzione in errore (elemento costitutivo della truffa) ovvero della sua mancanza (con conseguente configurazione dell'ipotesi delittuosa residuale prevista dall'art. 316 *ter*) è questione di fatto riservata al giudice di merito.

Del resto, va ricordato che anche la Corte costituzionale, con ordinanza n. 95/2004, ha rilevato che *“il carattere sussidiario e residuale dell'articolo 316 ter rispetto al 640 bis costituisce dato normativo assolutamente inequivoco”*.

Invero il Legislatore, con l'introduzione con legge n. 300/2000 dell'art. 316 *ter* c.p., si è soltanto premurato di non lasciare, rispetto alla specifica definizione del concetto di “frode” contenuta nella Convenzione PIF del '95, alcuna area di possibile assenza di sanzione penale. La *ratio* e l'obiettivo perseguiti dal Legislatore sono pertanto identificabili nella necessità di reprimere fatti non contemplati dalla normativa vigente, così da garantire che nessuna condotta (benché residuale e/o marginale, come il mendacio o il mero silenzio antidoveroso non rientranti tra gli artifici e raggiri e perciò previsti dal 316 *ter*), comunque mirante ad ottenere indebite percezioni di erogazioni pubbliche, possa sfuggire alla sfera di illiceità penale, che risulta dunque per questa via ampliata.

Va però detto che anche in tal caso opera comunque la soglia di punibilità di 4.000 euro, al di sotto della quale si applica soltanto la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro che non può comunque superare il triplo del beneficio indebitamente conseguito; ciò a denotare, ancora una volta, il particolare equilibrio del nostro sistema sanzionatorio, per quanto complesso.

Mi avvio alla conclusione, Presidente.

Sia l'articolo 316 *ter* che il 640 *bis* fanno riferimento, dopo avere elencato diversi tipi di contributi pubblici, ad una formula finale di chiusura: *“altre erogazioni dello stesso tipo comunque denominate”*.

Anche qui le Sezioni Unite – sempre con la già citata sentenza n. 16568 del 2007 – hanno risolto il contrasto giurisprudenziale tra l'orientamento che escludeva le erogazioni di natura assistenziale (non aventi finalità economico-produttive) dall'ambito di operatività

della norma, e quello che invece le includeva, anche facendo leva sulla previsione della detta “soglia minima di punibilità” di 4.000 euro, che non sarebbe razionalmente giustificabile se la fattispecie dovesse riferirsi alle sole erogazioni di sostegno alle attività economiche e produttive.

Ebbene, le Sezioni Unite n. 16568/2007 hanno affermato che i delitti previsti dagli articoli 316 *ter* e 640 *bis* devono ritenersi configurabili anche in caso di erogazione di contributi di natura assistenziale, e ciò sia sulla base dell'analisi letterale delle due norme incriminatrici, sia in considerazione del fatto che solo nell'articolo 316 *bis* (cui accennerò tra breve in conclusione) i contributi sono connotati da un vincolo di destinazione, e non v'è quindi ragione – in assenza di esplicito richiamo – per estendere tale requisito anche nelle fattispecie del 316 *ter* e del 640 *bis*, entrambe destinate a reprimere la percezione di per sé indebita dei contributi, indipendentemente dalla loro successiva destinazione funzionale (come appunto i contributi assistenziali).

Quanto poi infine ai rapporti tra il 316 *bis* (malversazione a danno dello Stato o delle Comunità europee) e il 640 *bis*, di recente le Sezioni Unite con sentenza n. 20664 del 2017 – ragionando anche alla luce degli approdi della giurisprudenza convenzionale della CEDU e comunitaria della Corte di Giustizia in tema di *ne bis in idem* sostanziale, cui accennavo all'inizio del mio intervento – hanno affermato il principio assai importante per cui nell'ipotesi in cui il soggetto, dopo aver fraudolentemente captato il finanziamento pubblico, lo distrae dalla finalità collettiva cui era vincolato, si è in presenza di un concorso materiale di reati e non già di un concorso solo apparente di norme. Le Sezioni Unite si sono dunque poste il problema se ciò non configurasse un *ne bis in idem* (sulla base appunto del concetto di *“idem factum”* che citavo all'inizio: esattamente lo stesso fatto nella sua oggettività), giungendo però a conclusione opposta; proprio perché si tratta di fattispecie strutturalmente autonome, fisiologicamente destinate a perfezionarsi in tempi diversi e che richiedono una pianificazione separata, non legate da alcun rapporto di continenza strutturale da leggersi al lume del principio di specialità, che è l'unico canone

ermeneutico (a parte ovviamente le clausole espresse di riserva, “*fuori dai casi di*” e simili) sulla scorta del quale è possibile individuare il concorso solo apparente di norme.

Le Sezioni Unite hanno pertanto affermato nella citata pronuncia che in questi casi, quando un soggetto, dopo aver fraudolentemente captato (sia nella fase propedeutica sia successivamente) il finanziamento pubblico, lo distoglie poi dalle finalità collettive, siamo in presenza di un concorso materiale di reati e non di un concorso solo apparente di norme.

In conclusione, posso dire che sarebbe forse auspicabile ed opportuno, visto l'ampio ed articolato ventaglio di campi in cui l'Avvocatura dello Stato si trova in concreto ad operare a tutela dello Stato – ma anche, come illustrato,

fattivamente e in misura rilevante, a tutela del bilancio dell'Unione europea – sarebbe forse auspicabile, dicevo, una formalizzazione del metodo di lavoro sperimentato e collaudato dall'Avvocatura, con quel sinergico ed efficace “coordinamento interno ed esterno” di cui parlavo prima.

Avvocatura dello Stato che istituzionalmente rappresenta il naturale punto di contatto tra il potere giudiziario e quello amministrativo per assicurare la coerenza dell'azione delle istituzioni nazionali a fronte delle grandi frodi, mentre sul piano europeo è sempre più viva l'esigenza di coordinamento operativo nel contrasto alle grandi frodi, peraltro attribuito di recente alla competenza della neocostituita PED.

Vi ringrazio.

## **ANALISI DELLE MIGLIORI STRATEGIE ANTIFRODE PER POTENZIARE LA LOTTA CONTRO LE TRUFFE A DANNO DEGLI INTERESSI DELL'UE**

Je vous remercie pour cette invitation qui me donne l'occasion de vous présenter le nouveau dispositif français de coordination en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques mais aussi de lutte contre la fraude aux intérêts de l'Union européenne. En effet, le décret du 15 juillet 2020 mettant en place ce nouveau dispositif définit désormais de manière précise le rôle de la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) en la matière.

Face à des fraudes toujours plus organisées et protéiformes, le gouvernement a décidé de donner une nouvelle impulsion interministérielle en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques (fraude aux prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux, travail illégal, fraude aux prestations sociales).

Le décret n°2020-872 du 15 juillet 2020 a donc profondément modifié le dispositif antérieur en remplaçant la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) par une structure plus mobile et opérationnelle : la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF).

**Sa vocation première** : organiser les échanges de renseignements et favoriser la définition de stratégies communes d'actions entre les différentes sphères administratives et judiciaires.

**Au niveau national**, 10 Groupes Opérationnel Nationaux Anti-Fraude (GONAF) dont la MICAF assure le pilotage en partenariat avec des directions cheffes de file permettent des échanges réguliers et nécessaires entre les partenaires concernés des sphères « finance », « sociale », « intérieure » et « justice », sur des thématiques de fraude à forts enjeux. Il s'agit de favoriser le décloisonnement des approches et de meilleures articulations entre actions/sanctions administratives et judiciaires. Sont ainsi mobilisés les directions centrales et services d'enquêtes spécialisés de l'ensemble des ministères concernés (économie-finances-relance, affaires sociales, travail, intérieur,

affaires étrangères), les organismes de protection sociale et l'institution judiciaire.

Les thématiques retenues comme prioritaires pour ces GONAF sont les suivantes : la lutte contre la fraude à la TVA, la contrefaçon, les trafics de tabac, la fraude fiscale et sociale commise via le e-commerce, le travail illégal et la fraude fiscale connexe, les fraudes fiscales et sociales commises via des sociétés éphémères frauduleuses, la fraude à la résidence, la fraude documentaire et à l'identité. Deux autres GONAF sont consacrés à l'adaptation des moyens d'enquête aux enjeux du numérique et la recherche d'un meilleur recouvrement des créances en matière de fraude.

On voit que nombre de ces thématiques peuvent par ailleurs présenter un intérêt également en matière de protection des intérêts financiers de l'Union européenne.

Les GONAF permettent non seulement une veille commune sur les évolutions juridiques et les phénomènes de fraude constatés mais aussi de réels échanges opérationnels de renseignements entre les différents services sur des sociétés identifiées comme fraudogènes ou potentiellement fraudogènes. Ils permettent encore des concertations entre administrations centrales, services d'enquêtes ainsi que Parquet National Financier (PNF), Parquet de la Juridiction Unique Nationale de Lutte contre la Criminalité Organisée (JUNALCO) et Direction des Affaires Criminelles et des Grâce du Ministère de la justice sur les stratégies de poursuites administratives et judiciaires à privilégier. Il s'agit de mobiliser l'ensemble des leviers administratifs et judiciaires d'actions et de sanctions.

**Au niveau local**, la MICAF a également pour mission de coordonner et renforcer l'action des Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF). Co-présidés par les préfets et procureurs de la République, ces comités mobilisent l'ensemble des services concernés

autour de priorités d'actions coordonnées et d'échanges de renseignements qui font écho aux grands enjeux de lutte contre fraude fiscale et sociale. Une circulaire du Premier ministre du 27 avril 2021 a posé les nouvelles priorités de contrôles coordonnés et d'échanges de renseignements pour les CODAF.

**Au niveau européen**, le décret prévoit que la MICAF assure le rôle de service de coordination anti-fraude (SCAF) dans le cadre du règlement européen de 2013 (OLAF/EU/EURATOM n°883/2013).

A ce titre, elle est désormais l'interlocuteur privilégié de l'OLAF pour faciliter ses enquêtes administratives ou collecter des informations en mobilisant les administrations nationales concernées sur l'assistance administrative et les signalements.

Conformément aux dispositions de l'article 7 (3 bis) du règlement n° 883/2013 tel que modifié par le règlement 2020/2223 du 23 décembre 2020, la MICAF a été désignée comme autorité compétente pour l'accès aux comptes bancaires

pour l'OLAF. Elle assurera la transmission et le suivi des demandes de comptes bancaires et des droits de communication afférents.

Par ailleurs, la MICAF a en charge l'élaboration de la stratégie nationale anti-fraude et de son plan d'action. Elle ne se substitue pas aux administrations et opérateurs chargés de la lutte contre la fraude aux intérêts européens, mais coordonne les travaux afin d'élaborer cette stratégie nationale et d'en assurer le suivi. Les travaux sont actuellement en cours avec l'ensemble des partenaires concernés par les questions de fraude portant préjudice aux intérêts de l'Union européenne tant au niveau des dépenses que des recettes.

Enfin, la MICAF nouera également des relations avec le procureur européen afin notamment de faciliter les échanges entre ce dernier et les administrations et organismes français concernés par les problématiques de fraude aux intérêts de l'Union européenne.

Je vous remercie pour votre attention et reste à votre disposition pour toute question.

## ANALISI DELLE MIGLIORI STRATEGIE ANTIFRODE PER POTENZIARE LA LOTTA CONTRO LE TRUFFE A DANNO DEGLI INTERESSI DELL'UE

### Best Anti-Fraud Strategies and Experiences

#### The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

Cooperation and Training on Objectives and New Experiences  
C.A.T.O.N.E. Project



Ricardo Grácio - Polícia Judiciária - Unidade Nacional de Combate à Corrupção - 26th of May 2021

### The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

#### Premises

- More than **76%** of the European Budget is managed in partnership with **national** and **regional authorities** through a system of *shared management*;
- Even though the ultimate responsibility for allocating the EU budget lies with the EU Commission, the **national governments** manage about **80%** of the Union funds.



### The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

#### The Portuguese Criminal Investigation System



**Legal Attributions**

- Constitutional body entrusted with powers to prosecute, to participate in the implementation of the criminal policy
- Represent the State and defend the democratic legality

**Re Fraudulent Use of EU Funds**

**Generic Investigation Attributions**

EF, UE, etc.

### CASE STUDY

#### Fraudulent Use of EU Funds

#### TRIANGULATION SCHEME



### The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

#### Case Study - Detection

- Investigation triggered by the anti-fraud service of the Tax Authority (AT):
  - 02 companies responsible for 02 projects with approved EU funding of **€13 424,263** and of **€ 227,779**, respectively;
  - Main service provider on both projects integrated the board of the 02 companies (**Incompatibility issue**).

### The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

#### Case Study - Detection

- The investment system was dedicated to corporate investment on the innovation segment with reimbursable funds;
- The project was mainly focused on the *adoption of a cutting-edge technology, highly efficient, innovative, and nonexistent in Portugal, at the industrial scale.*

## The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

### Case Study - Investigation

- Audit conducted by the Court of Audit:
  - The manager and only associate of the company, which have already received **€10 027 462,50** (75% of the funding), was the sole responsible for the control of the equipment (eligible cost) production, that was being carried out in Spain;
  - There was not still any facility in place dedicated to the equipment's installation.

## The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

### Case Study - Investigation

- Audit conducted by the Court of Audit concluded that:
  - The project presented a **high level risk** of being an illicit method of EU funding fraud;
  - There were clear traces of instrumentalization of the beneficiary companies aimed at an illegitimate obtaining of EU funds.

## The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

### Case Study - Investigation

- The investigation conducted by the PJ/UNCC revealed an organized **triangulation** scheme based on the following premises:
  - Intervention of a set of companies of a determined economic group;
  - All of the intervening companies should use bank accounts of a determined financial institution, in order to assure the **simultaneity and necessary sequence** of the financial movements to **attain no financial impact** and **simulate an apparent availability of funds**;
  - Coordinated **falsification of the supporting documents** to the financial movements between the intervening companies.

## The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

### Case Study - Investigation

- **12 triangulation** financial movements, occurred between **30/12/2010** and **17/01/2013**, were identified as part of the **financial engineering** developed with the intent of **simulating an increased risk-bearing capacity of the promoters**;
- The obtained illicit proceeds were reintroduced in the financial system, circulated through several bank accounts and converted via the acquisition of physical assets, to hinder its traceability and conceal its illicit origin – **money laundering**.

## The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

### Case Study - Investigation

- The Public Prosecutor's Office issued **17** search and seizure warrants and **02** detention warrants which led to the pre-trial detention of two individuals;
- The targeted illicit activities originated an estimated value of **fraud** of **€19 050 500,00** along with the incalculable **frustration of the economic policy objectives** set with the creation of the incentive granting program.

## The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

### Multidimensional Approach – Specialized Focus

- Effective information exchange between the several competent authorities;
- Specialized focus:
  - Audit conducted by the **Court of Audits**;
  - Tax and financial analysis by the **Tax Authority**;
  - Asset and financial investigation by the **A.R.O.**;
  - International Police Cooperation via **EUROPOL**.

## The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

### The Near (Present) Future - A Proactive and Swift Approach?

*The best way to fight fraud is to make sure it cannot take place in the first place, or at least to detect it rapidly so that corrective action can be taken swiftly.*



OLAF Annual Report (2019)

OBRIGADO

**Mr. Mercedes RODRÍGUEZ TARRIDA**

*Responsable Oficina Nacional de lucha contra el fraude (ONLF)*

## **ANALISI DELLE MIGLIORI STRATEGIE ANTIFRODE PER POTENZIARE LA LOTTA CONTRO LE TRUFFE A DANNO DEGLI INTERESSI DELL'UE**

Good afternoon, thank you first I want to thank you for counselling with Spain in this project and give my congratulations to the organization because it is a difficult time. I am Mercedes Rodriguez Tarrida, the Head of the National Antifraud Coordination Service: the Spanish AFCOS. I made a presentation to share the best practice to improve the protection of financial interest of the European Union. First of all I have to say that the Spanish AFCOS, at a national level, in the framework of protection of financial interest of the European Union has three main tasks: national coordination and cooperation, this is related to all the antifraud cycle, also the assistance to OLAF (European Anti-Fraud Office) investigation and also cooperation in the different working groups known as COCOLAF, and finally, also we have our own national investigation related to European Union Funds, but this presentation is a sort of analysis of the antifraud strategies and other experience in Spain. I am going to speak about the creation of the AFCOS Network and also the participation of the Spanish AFCOS on the Anti-Fraud and Anti-corruption Agencies' Network of Spain, also the participation and the implementation of the UNCAC, the cooperation agreement that we signed with Law Enforcement and the last direct access to databases, also the online training that we launched this year and the past year, our role in the Recovery and resilience Facility and also new challenges like the adaptation of our whistle-blower channel to the Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, and the relationship with EPPO (European Public Prosecutor's Office). The first point was the creation of the Spanish AFCOS Network: it was created in 2019 and as most of you will know it is composed by AFCOS, of course, our Prosecutor Office, Law Enforcement members, all the authorities

related to the management and control of European Union funds and the Audit Authority, Tax Agency, Asset Recovery Authority among others.

This Advisory Committee of Spain (AFCOS Network) will improve the coordination among all the authorities that I have mentioned in close cooperation between Law Enforcement Authorities and the administrative authorities and also follow the recommendation of the European Court of Auditors' report of 2019; also I have mentioned that we take part in the network of antifraud and anticorruption agencies and offices of Spain. Spain is a highly decentralized country, we have three levels: the State, the regionals, the local level so we and this congress in this network have 2 meetings per year minimum and the past year we talked about the whistle-blower channel and the confidentiality versus transparency, the emergency procurement and the fraud during the pandemic situation. It is also an opportunity for the Spanish AFCOS to share information about the protection of the financial interest of the EU even a member of the OLAF participated to one of these meetings last year with a presentation on fraud in the EU related to the health sector. Another initiative of the Spanish AFCOS is the participation in the working groups of the United Nations Conventions against Corruption (UNCAC). We are members of the governmental experts so mainly we are participating in the prevention groups keep the Spanish AFCOS updated on the best practices. During the past year, the Spanish AFCOS made a presentation about the best practices in the prevention of corruption, that includes all of the regional local authorities with administrative investigations powers in compliance with articles 5 and 6 of the UNCAC, and so it is very interesting for us to participate in the different groups of the UNCAC. In 2020, we signed an Agreement with Law Enforcement,

Guardia Civil, to cooperate operationally, strategically and in training. It is a good practice and we follow the recommendations included in several reports. In addition, last year we signed a Cooperation Agreement with Spanish Social Security and because of that, we have direct access to some information included in the Social security databases.

Of course, we have another direct access to other data systems but these Social Security databases are very important because they improve the efficiency in administrative investigations carried by OLAF and by the Spanish AFCOS, especially in fraud cases linked to the incorrect declarations of personal costs and mainly in the funds and expenditures of the EU. In addition, we made a complete training because of the pandemic situation in the Prevention and Fight against Fraud. It is a 70 hours training and before the call, we usually launch a survey to identify the most relevant aspects to every training that we make.

The training includes all the antifraud global idea of what we are talking about protection of the financial interest of the EU. Also, bear in mind the high expenditure that is going to be sent to Spain we have a special rule concerning the Recovery and Resilience Facility in the National Plan approved in April of this year envisions the location of 140,000 million euros from

2021 to 2026. Therefore, in our legislation, it is planned that the Spanish AFCOS will promote the actions for prevention, detection and investigation; also, we have to be the body in charge of the coordination of the actions to protect the financial interest of the EU. Our whistle-blower channel is the whistle-blower channel for the Recovery and Resilience Facility. Finally the new challenges for the Spanish AFCOS: first, we have to adapt to the aforementioned whistle-blower channel in compliance to the Directive on the protection of whistle blowers. For this adaptation, we have made modifications to our IT systems because of the requirements of the Directive, from an internal and external perspective, and we have to change and modify our legislation in order to establish a complete regulation of our investigation powers and all procedures linked to these powers. In our relationship with EPPO, we have to face our relationship with the European Delegated Prosecutors currently in the drafts of national legislation, there are no specific provisions and about that but we have the obligation of collaborating with them.

In addition, we have a special role in disseminating the info about the EPPO and the scope of its functions in the next days or months.

Thanks for your attention and thanks to the organizers.

**ANALISI DELLE MIGLIORI STRATEGIE ANTIFRODE PER POTENZIARE LA LOTTA CONTRO LE TRUFFE A DANNO DEGLI INTERESSI DELL'UE**

HELLENIC REPUBLIC  
26.05.2021

Enhancing institutional and operational arrangements to foster the fight against fraud affecting the EU budget.

National Transparency Authority  
Hellenic AFCOS

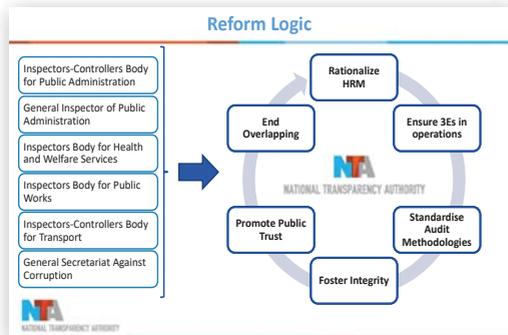
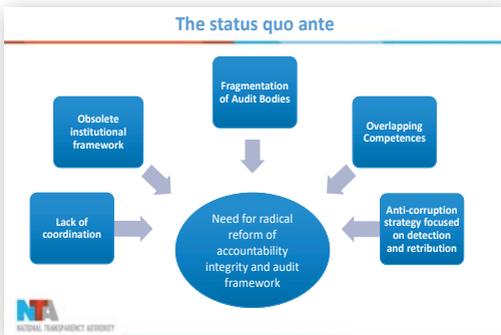
NTA  
NATIONAL TRANSPARENCY AUTHORITY

Angelos Binis  
CIA, GGAP, CFE, CRMA, COSO IC

What works and why.....

- ✓ Institutional arrangements
- ✓ Methodologies and tools

NTA  
NATIONAL TRANSPARENCY AUTHORITY



Enhancing coordination

NTA AFCOS  
AFCOS-FCO COORDINATION SERVICE

ΕΞΕΔΕΑ  
ΕΘΝΙΚΟ ΕΥΧΡΩΜΑΤΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΑΔΙΟΦΘΕΙΑΣ

https://afcos.aead.gr/wp-login.php

NTA  
NATIONAL TRANSPARENCY AUTHORITY

Institutional Framework (I)

NTA was established by Law 4622/2019

- 5 Audit Bodies + 1 Co-ordination Body merge into a single entity
- Shift from Response/Retribution to also encompass Prevention and Awareness
- Provisions for improved audit effectiveness and follow up

An Independent Authority with extensive competencies

- Subject only to Parliamentary control
- With robust independence and impartiality guarantees (Incompatibles, declaration of assets, duty of confidentiality)

NTA  
NATIONAL TRANSPARENCY AUTHORITY

## Institutional Framework (II)

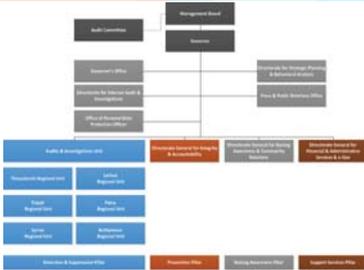
- New provisions to improve effectiveness and compliance
- Heavy penalties imposed on auditees who refuse to provide/withhold/conceal information or data
- Audit recommendations/proposals become mandatory
- Obligation to follow up on actions taken to implement Audit proposals
- Access to the Registry of Bank and Payments Accounts
- Option to employ private technical experts when required



## Core Values



## Organigramme



## Strategic goals



## Intervention Logic

NTA adopts a three-pronged approach to fight corruption

POLICY FIELD	MAIN ACTIVITIES
<b>DETECTION</b>	Perform audits and investigations, criminalization of fraud and corruption offenses
<b>PREVENTION</b>	Develop internal audit standards, codes of ethics/conduct, conflict of interest, sectorial anti-corruption strategies et.al.
<b>RAISING AWARENESS</b>	Promote trust to public institutions, educate the youth, engage citizens and civil society organisations as stakeholders in the fight against corruption



## Governance



## Key Features

### Organisational

- Unified Organisational Structure with extended mandate and competences
- Nation-wide geographical scope with regional branches in 6 cities outside Athens
- 3 new horizontal Directorates for Strategic Planning, Internal Audit and Data Protection
- Highly skilled personnel (no. of employees 503 out of which 453 hold a University degree and 320 are auditors)

### Operational

- Introduction of international audit standards
- Integrated Mechanism to measure Performance and Results
- Comprehensive System of internal checks and balances
- Modern Data Protection Policy fully respecting international standards

### Financial

- Annual Budget: 5 mill. euros
- Contracted IA Projects: 800k euros
- Projects Proposals Submitted to ESF: 1 mill. euros

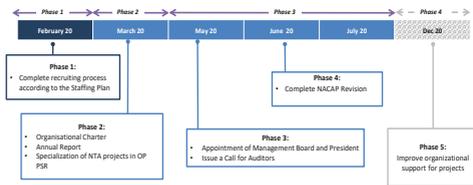
## Tools and Methodologies

### NTA employs innovative tools

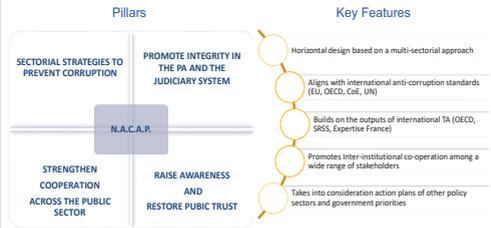


## Future steps – Change Management

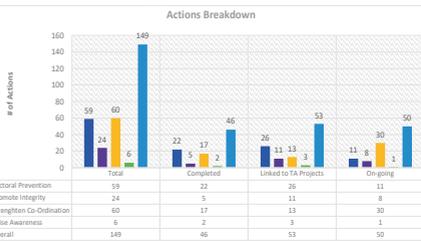
### Stepped approach implementation from February 2020 to December 2020



## NACAP 2018-2021



## NACAP 2018-2021: Current State of Play



## TA Projects

### EEA Grants

- Finalised scope and budget for the National Integrity System (15 NACAP Actions link to project implementation)
- Co-operation with SDOE and UNODC on ARD/AMO component (NACAP Actions 1.3.1 - 1.3.5)
- Goal: Sign the Programme Agreement in the Q2 2020

### SRSP Article 11 - SRSP II

- Contract signed with the UNODC (30 NACAP actions link to project implementation)
- Initiation of the Inception Phase - December 2019
- Ongoing the second visit of UN Experts to meet NTA PM and Major stakeholders
- In discussion for the finalisation of the deliverables
- Implementation delayed over 6 months due to recent institutional changes

# Esperienza spagnola e portoghese e possibili sviluppi nella cooperazione

## 27 maggio 2021

### *Relazioni tematiche*

**Mr. Luis RUEDA GARCÍA**

*Teniente Fiscal del Tribunal de cuentas*

#### **I RAPPORTI TRA PROCURA CONTABILE E PROCURA PENALE IN SPAGNA. COLLABORAZIONE CON OLAF ED EPP0**

*“The relationship between Financial and Criminal Prosecutors’ Offices in Spain”.*

In my speech, I shall start by referring to the Spanish Court of Accounts and its Prosecution Office, their functions and the accounting liability, I will continue by summarizing the compatibility between the criminal jurisdiction and the accounting jurisdiction, and I shall finish by mentioning the current relationships between Financial and Criminal Prosecutors’ Offices and by presenting the cooperation protocol draft in which we are now working.

#### ***Beginning with the Court of Accounts and the Special Prosecution Serviced attached to the Court***

The Spanish Constitution provides that the Court of Audit is the supreme body in charge of auditing State accounts and financial management, as well as those of the public sector. To do this, the State Accounts and those of the State public sector shall be submitted to the Court of Audit and shall be audited by the latter.

The Constitution also provides that the Court will perform this function without prejudice of its own jurisdiction.

On the other hand, the Prosecutor’s Office of the Court of Audit has a dual nature. On one hand it belongs, as any other Prosecutor’s Office of Spain, to the Public Prosecutor, the prosecutor depends on the State Attorney Gen-

eral and the prosecutors who work in it belong to the State Prosecution Service. On the other hand, it is an organ of the Court of Audit and the Chief Prosecutor is part, together with the twelve councilors, of the Full Session of the institution.

#### ***Moving to The Court of Accounts’ functions and the functions of its Prosecution Service***

The Spanish Court of Accounts, accordingly with the constitutional definition, has two main functions:

- a) The permanent and final external auditing of the economic activity of the public sector. This auditing function shall consist in verifying that the economic-financial activity of the public sector conforms to the principles of legality, efficiency, economy and transparency, as well as environmental sustainability and gender equality.
- b) The Prosecution of accounting liability where such arises in respect of persons entrusted with the handling of public monies or assets. This specific jurisdiction of the Court of Accounts is exercised over those accounts which the persons collecting, auditing, administering, keeping safe, managing or utilizing public goods, monies or assets are obliged to render.

In this context, the main mission of the Prosecutor’s Office of the Court of Audit is to promote

the investigation of the facts that may cause accounting liability and bringing proceedings in the accounting liability cases which are dealt with in the Court.

To achieve these objectives, Prosecutors may conduct their own investigations in the course of which they may perform any research that does not affect fundamental rights or constitute an injunction and they may require the cooperation of authorities, officials, organizations and individuals.

With the same purpose, Prosecutors act at all stages of the Court of Auditor's trials from the beginning to the execution of judgments.

### ***The jurisdictional function of the Court of Audit***

As I mentioned before, the judicial activity of the Court of Audit is recognized in the Spanish Constitution, which refers to the jurisdictional power of this institution.

The Court of Audit is the only institution that has jurisdiction over cases of accounting liability and therefore extends its jurisdiction throughout the national territory.

The jurisdiction of the Court of Audit is characterized by the following notes:

- a) It is in charge of implementing and enforcing judgments in
- b) proceedings conducted with all the procedural requirements.
- c) It is exercised with respect to people who manage, handle, or administer public monies or assets.
- d) The subject matter is the damage that the persons mentioned in the preceding paragraph may have caused to the public funds, in exercising their duties against legal provisions with malice or gross negligence.
- e) Its activity focuses on the establishment of the damage, identification of the responsible person, condemning him/her to the payment of the damage and its coercive compliance, if it becomes necessary.

In short, we could define the jurisdiction of the Court of Audit as the power to judge and to enforce judgments with respect to the economic responsibilities required of those entrusted with the handling public monies or assets and who cause damage to them by the culpable breach of their legal obligations.

Therefore, the object of the judicial activity of the Court of Audit is the accounting liability, and we are going to refer briefly to its concept, kinds and cases in which it occurs.

### ***The Accounting Liability***

Accounting liability is patrimonial in nature and it consists in the obligation to compensate for the damage caused by those ones that by act or omission contrary to law undermine the public funds or assets that they manage.

This responsibility derives from the obligation of accountability that assumes all people who, in general administer funds or other resources, and, in particular, manage public funds, as part of its public function, or because they are percipient persons or entities for grants, loans, guarantees or other benefits from the public sector.

Therefore, in Spain it is possible to sue in the Court of Audit those ones who administer or manage public funds and, also, private individuals or companies, who have received grants or other public aids, especially when these people have not developed the subsidized activity or have not used the subsidy or aid for the purposes for which they received it.

And this notwithstanding that the administrative body that granted the subsidy or aid requires its return directly to anyone who has not fulfilled the conditions laid down.

The Spanish legislation regulates different assumptions that may lead to the existence of accounting liability.

The most important case of accounting liability is deficit, within which includes embezzlement or misappropriation.

According to the law, the deficit includes the unjustified debit balance of an account or, in general terms, the lack of cash or justification in the accounts that people who are responsible for the management of public funds or effects must render.

At the same time, it is considered embezzlement of public monies or assets its theft, or consent for others to steal them, or its application for his/her own use or for others use by who is responsible of them.

The only body competent to rule on the existence of deficit or embezzlement is the Court of Audit, through a jurisdictional procedure established by its own legislation.

Moreover, there are other facts, other than deficit and embezzlement, which can generate accounting liability. For the judicial activity of the Court of Audit, they have lower interest than the deficit and misappropriation because, unlike those ones, there is a non-judicial way to demand the accounting liability derived from them.

In such cases, the law allows that the Administration itself uses an administrative procedure of accounting liability.

However, the administrative authority which decides the initiation of proceedings must inform the Court of Audit, which is empowered to keep the matter for the Court. In addition, the final decisions of administrative procedures of accounting liability are appealable to the Court of Audit.

### ***Compatibility of criminal jurisdiction and accounting jurisdiction.***

According to the Spanish law, The Court's accounting jurisdiction in respect of any acts does not except these from criminal proceedings.

Therefore, when facts constitute both, crime and one infraction that generate accounting liability, like in cases of embezzlement, both the Court of Audit and the criminal court trying the offense are competent to condemn the person responsible to pay the damages he/she has caused, because in Spain, as in some other countries, criminal jurisdiction has power to rule on the civil consequences of offenses.

In such cases, the Prosecutor's Office of the Court of Auditors, and on the other hand, a criminal prosecutor's office, which in the most important cases, will be the Anti-Corruption Prosecutor's Office, will also intervene.

The Spanish laws on accounting liability and on the civil consequences of the crime are different in several aspects, making it possible for the Court of Auditors and criminal courts to issue different judgments on the same act.

This possibility alone is not a problem, provided that all courts declare the same facts proven. But it is a problem that the simultaneous action of two-class courts prevents the application to the facts of all the consequences provided for by law.

To solve this situation, the law of the Court of Audit states that where the facts constitute

an offense, liability will be determined by the accounting jurisdiction within the scope of its competence,

that in such cases the judge or criminal court will not judge the accounting liability, and that it will send to the Court of Audit the documents and evidence necessary for it to concrete the amount of damages caused to public funds or effects.

These rules, however, sometimes have negative effects, due to differences between accounting responsibility and civil liability arising from the crime.

This is the case, for example, when a criminal judge sends to the Court of Auditors a fact that is lapsed under accounting liability laws, but which is not in accordance with the laws on civil consequences of the crime.

Similar problems arise if the alleged perpetrator cannot be tried by the Court of Auditors and yes by criminal judges.

Or when the fact is a continuing offence for criminal law, because the Court of Auditors still does not generally admit continued accounting responsibility.

On the other hand, for example, criminal liability for embezzlement is always intentional and accounting liability could be negligent.

Therefore, in many cases, criminal courts and the Court of Audit must act in parallel and pass sentence each of them.

Although these are the cases that are generating more problems, the situation might become more complex, since the Administration might have been able, at the same time, to start a disciplinary action against the responsible party and this sanction may be appealed to the Administrative Jurisdiction, thus involving another class of judges.

In addition, this need for coordination extends to different spaces, among which the following should be noted:

1. It is necessary to ensure that the documentation and evidence in one of the processes can be used in others.
2. It is necessary to ensure that precautionary measures agreed in a process can serve to ensure the due responsibilities in another process, providing that they are the same facts.
3. It is necessary to coordinate the execution

of different judgments that condemn compensating for the same facts in different jurisdictions.

Facing these problems, prosecutors working in the Court of Accounts and prosecutors acting before criminal courts are coordinating their actions to avoid the risks I have just mentioned. So far, such cooperation between prosecutors is informally carried out, by exchanging the available information, by sharing the evidence collected in each process, if legally possible, and by coordinating the exercise of their respective functions.

These informal basis are followed even when the Prosecutor's Offices concerned are, on the one hand, the Prosecutor's Office of the Court of Auditors and, on the other hand, the Prosecutor's Office against Corruption and Organized Crime, and when the facts under judgement are very relevant.

However, the Spanish General Attorney Office has very recently decided that in such cases the cooperation between the Prosecutor's Office against Corruption and Organized Crime and the Prosecutor's Office of the Court of Auditors should be strengthened by adopting a formal text in which are working in just now.

***The Draft Protocol of collaboration between the Prosecutor's Office against Corruption and Organized Crime and the Prosecutor's Office of the Court of Auditors is my last point and I am going to sum up its content.***

The protocol provides for the establishment of the following coordination channels:

1. Each of the Prosecutors' Offices concerned by the protocol shall inform the other of any fact which may fall within the competence of the latter and give rise to its action.
2. If the law doesn't prohibit it, both Prosecutors' Offices shall exchange all information available to them, including investigative activities and evidence carried out in their respective fields, which may be relevant to the exercise of their respective functions.

3. Where both Prosecutors' Offices are intervening in proceedings followed by the same facts, or by facts that may be related, and one of them has to carry out any action that might condition the procedural position of the other, before executing it, it shall coordinate its activity with it, in order to avoid any possible harm to the exercise of its respective functions.

4. In particular, the Special Prosecutor's Office against Corruption and Organized Crime, before asking the criminal court to refer the case to the Court of Auditors to judge the civil liability arising from the crime, shall coordinate its activity with the Prosecutor's Office of the Court of Auditors, to ensure that the accounting responsibility has not lapsed, that there are no any person who cannot be sued before the accounting jurisdiction, or that no other circumstances are present to prevent or advise against such remission.

5. In particular, the Prosecutor's Office of the Court of Auditors, before asking the accounting jurisdiction to close the case or non-opening of legal proceedings, shall coordinate its activity with the Special Prosecutor's Office against Corruption and Organized Crime, to ensure that this does not prejudice the exercise by it of criminal proceedings and civil action arising from the crime, or that there are no circumstances which make it appropriate to continue the processing of the accounting judgment.

6. All actions provided for in the protocol shall be carried out directly by the Prosecutors entrusted to work in each judicial process, reporting to the Head of the Prosecution Office.

7. All actions carried out as provided for in the protocol shall be recorded as to make possible their conservation and recovery, following the relevant rules of each Prosecutor's Office.

We hope that this text could be applicable in a few weeks.

I RAPPORTI TRA PROCURA CONTABILE E PROCURA PENALE IN SPAGNA.  
COLLABORAZIONE CON OLAF ED EPPO

LA COOPERAZIONE DELLA  
PROCURA SPAGNOLA CON  
L'OLAF E CON LA PROCURA  
EUROPEA

Luis Rodríguez Sol  
Sostituto Procuratore  
Procura Speciale contro la Corruzione e la Criminalità Organizzata (Spagna)

Corte dei Conti, Roma, 27 maggio 2021

PROCESSO PENALE SPAGNOLO



TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO  
DELL'UNIONE EUROPEA

Art. 335

In ciascuno degli Stati membri, l'Unione ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio. A tale fine, essa è rappresentata dalla Commissione.

STRUTTURA DEL PUBBLICO MINISTERO



COMPETENZA DELLA PROCURA SPECIALE  
CONTRO LA CORRUZIONE

CORRUZIONE

REATI  
ECONOMICI

SPECIALE IMPORTANZA  
VALUTATA DAL PROCURATORE  
GENERALE DELLO STATO

COMPETENZA DELLA PROCURA SPECIALE  
CONTRO LA CORRUZIONE

- Reati fiscali
- Reati contro la Previdenza Sociale
- Contrabbando
- Abuso d'ufficio
- Abuso d'informazione privilegiata
- Peculato e Malversazione
- Traffico d'influenze
- Concussione e Corruzione
- Altri reati commessi dai pubblici ufficiali
- Frodi (comprese quelle all'UE)
- Reati societari
- Corruzione nel settore privato
- Corruzione internazionale
- Riciclaggio
- Reati connessi

## ORGANIZZAZIONE



## SOSTITUTI PROCURATORI DELEGATI



## IL FUTURO: LA PROCURA EUROPEA



## ORGANIZZAZIONE DELLA PROCURA EUROPEA IN SPAGNA



## COOPERAZIONE CON L'OLAF

REGOLAMENTO (UE, EURATOM) N. 883/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'OLAF

### Articolo 12

Scambio di informazioni tra l'Ufficio e le autorità competenti degli Stati membri

1. Dall'OLAF alle autorità competenti degli Stati membri nel corso di indagini esterne.
2. Dall'OLAF alle autorità giudiziarie dello Stato membro interessato nel corso di indagini interne su fatti che rientrano nell'ambito di competenza di un'autorità giudiziaria nazionale.
3. Le autorità competenti dello Stato membro interessato informano l'Ufficio senza ritardo, e in ogni caso entro 12 mesi, delle misure adottate.
4. L'Ufficio può fornire elementi di prova nei procedimenti giudiziari dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, conformemente al diritto nazionale e allo statuto.

## COOPERAZIONE CON L'OLAF

REGOLAMENTO (UE, EURATOM) N. 883/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'OLAF

### Articolo 11

Relazione sulle indagini e provvedimenti conseguenti alle indagini

2Le relazioni sulle indagini dell'OLAF, unitamente a tutti gli elementi di prova a loro sostegno e a esse allegati, costituiscono elementi di prova ammissibili:

b) nei procedimenti penali dello Stato membro (...) al medesimo titolo e alle medesime condizioni delle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali e sono soggette alle medesime regole di valutazione applicabili alle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali e ne hanno la medesima valenza probatoria.

Gli Stati membri trasmettono all'Ufficio, su sua richiesta, la decisione finale degli organi giurisdizionali nazionali una volta che il procedimento giudiziario in questione è stato definito e la decisione finale è stata resa pubblica.

## COOPERAZIONE CON L'OLAF

REGOLAMENTO (UE, EURATOM) N. 883/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'OLAF

### Articolo 12 ter

Attività di coordinamento

1. L'OLAF può organizzare e agevolare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri.
4. L'Ufficio può partecipare alle squadre investigative comuni istituite conformemente al diritto dell'Unione applicabile e procedere, in tale ambito, allo scambio delle informazioni operative ottenute a norma del presente regolamento.

# GRAZIE TANTE!

## **I RAPPORTI TRA PROCURA CONTABILE E PROCURA PENALE IN PORTOGALLO. COLLABORAZIONE CON OLAF ED EPPO**

Bonjour, chers collègues, bonjour, Monsieur le Président. Alors, en ce qui concerne la relation entre les juridictions des comptes et la juridiction pénale, c'est un sujet qui me semble très clair, je m'en occupe depuis de nombreuses années. Pendant de nombreuses années, j'ai dirigé des équipes d'enquête sur la corruption à Lisbonne et nous avons établi des contacts réguliers avec la Cour des comptes, qui a réalisé des audits importants à notre demande, puis nous avons eu une série de réunions pour échanger des informations. Aujourd'hui, la communication reste ouverte, nous communiquons divers éléments d'information et nous avons un dialogue régulier avec nos collègues du parquet. Quel est le rôle de la Cour des comptes? La Cour des comptes examine la légalité et la régularité de toutes les recettes et dépenses et assure la bonne gestion financière; si, au cours de ses travaux, la Cour ou le parquet de la Cour informe l'OLAF des soupçons de fraude ou de mauvaise utilisation des fonds publics et si, dans le cadre de ses compétences, le rapport d'audit est transmis au ministère public, qui poursuit les mesures financières. La Cour développe également des audits thématiques parce qu'elle est également responsable des fonds européens, par exemple, récemment, un audit sur un projet géré du Portugal 2020 par une agence de la cohésion a été réalisé: nous avons travaillé avec la commission générale des fonds de l'union, nous avons vérifié les exécutions financières, nous avons procédé à une évaluation du nouveau système d'information sur les créances et sur le recouvrement et le rapport a conclu qu'il existait certaines défaillances qui avaient un impact négatif sur le projet; nous avons constaté une différence de près de 12 millions d'euros en raison d'un retard injustifié dans l'enregistrement des dettes. le rapport contenait clairement des recommandations et un suivi est prévu. Nous avons également un programme de soutien aux enquêtes, il s'agit d'un programme opérationnel du Portugal en 2020. L'objectif gé-

néral est d'évaluer le modèle adopté, de contrôler les résultats, les flux de trésorerie prévus et réalisés et la légalité des transactions exécutées. En général, le travail de la Cour a pour objet le contrôle des instances et des systèmes de gestion de coordination à différents degrés d'audit; nous examinons l'intégrité, l'efficacité, la légalité, la protection des intérêts financiers de l'Union et des intérêts nationaux. En ce qui concerne la fiscalité préalable, il s'agit d'une autorisation pour les marchés publics qui dépassent un certain chiffre : certains marchés publics ont été refusés à plusieurs reprises en raison d'une fragmentation des marchés qui dépassait le seuil communautaire. Nous pouvons également ouvrir des enquêtes à la suite de plaintes reçues par nos services, par exemple, nous avons récemment organisé, en collaboration avec l'OLAF, un remboursement pour des dépenses indues. En ce qui concerne la juridiction pénale, nous avons des départements spécialisés au sein du parquet et les relations que nous entretenons avec l'OLAF sont systématiques et régulières. Le ministère public à la Cour des comptes peut intervenir dans la procédure de fiscalisation préalable et peut également délivrer des Audits préalables, le procureur pénal de la Cour des comptes peut ensuite exercer des actions concernant des amendes commutées ou des remboursements. Après avoir écouté Luis, je voudrais dire que la responsabilité des remboursements au Portugal est indépendante de l'action civile et pénale; en ce qui concerne les montants pécuniaires, ils sont décidés en cours d'exécution. en ce qui concerne les montants pécuniaires sont décidés en cours d'exécution. Selon moi, il y a une voie à suivre au Portugal, c'est-à-dire qu'il faut reconfigurer le rôle du procureur à la Cour, déjà prévu dans le cadre de la révision d'une de nos lois, et il faut ensuite mieux régulariser les relations entre le procureur général et la Cour des comptes. Je vous remercie de votre attention et je laisse la parole aux autres collègues.

## I RAPPORTI TRA PROCURA CONTABILE E PROCURA PENALE IN PORTOGALLO. COLLABORAZIONE CON OLAF ED EPPO



**MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL**

**Criminal Investigation OLAF EPPO:  
Challenges of a productive cooperation:  
a case study - exchange of experiences**

OLAF EPPO

Criminal Investigation | OLAF | EPPO: Challenges of a productive cooperation

1. **Case study**
  - i. Start
  - ii. Investigation
  - iii. Prosecution decision
2. **Criminal investigation and OLAF**
  - i. Challenges of a productive cooperation
  - ii. Progresses to achieve
3. **Criminal investigation and EPPO**
  - i. Challenges of a productive cooperation
  - ii. Possible inputs for improvements
4. **Criminal Investigation | OLAF | EPPO**
  - i. Works in progress

**MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL** OLAF EPPO

Criminal Investigation | OLAF | EPPO: Challenges of a productive cooperation

**1. Case study - the start in brief**

- Criminal investigation was launched on **11.07.2012** following OLAF's communication under Regulation 1073/1999 (articles 3<sup>o</sup>, 10<sup>o</sup>)
- Generic information referred to some entities; one of them with **intermediate body functions**; report of **serious irregularities** concerning projects co-financed by ESF and ERDF using a *modus operandi* defined as **crossed-invoicing between beneficiaries and suppliers and service providers** as well as generalized **conflict of interest** situations
- PT Public Prosecutor requested **additional information**
- **Operational meetings** with OLAF investigators took place to exchange information

**MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL** OLAF EPPO

Criminal Investigation | OLAF | EPPO: Challenges of a productive cooperation

**Case study - investigation in brief**



**119 Searches conducted** (OLAF participated in several): from 23.04.2013 to 21.12.2017: 2,400 folders collected containing more than 250 units each, 52,990,000 forensic data items and 12,200 electronic mails

**Phone tapping and intersection of email accounts:**  
5 targets

**Defendants Statements:** 149 individuals

**Witnesses Interviews:** 105 individuals

**MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL** OLAF EPPO

Criminal Investigation | OLAF | EPPO: Challenges of a productive cooperation

**Case study - Investigation in brief**



**Documentation** was requested to Managing Authorities and Administrative Fiscal Authority

Several **Technical Expertises** - Accounting, Engineering, Microbiology

**Bank account analysis** - 600 bank accounts

**MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL** OLAF EPPO

Criminal Investigation | OLAF | EPPO: Challenges of a productive cooperation

**Case study - Prosecution Decision 25.09.2018 in brief**

- Indictment targets **126 defendants**: 79 natural persons and 47 legal entities in 3097 pages
- Criminal Association, Fraud Obtaining Subsidy, Qualified Fiscal Fraud, Money Laundering, Document Forgery and Qualified Swindle.
- It was established an unlawful advantage obtained by all defendants of **9.703.183,20 €**
- Facts occurred from 2008 to 2013; **109 operations** co-financed by ESF, national budget and ERDF

**MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL** OLAF EPPO

Case study – Prosecution Decision 25.09.2018 in brief

- ❑ Some defendants were subjected to a **collateral security deposits** on different amounts, being the higher on the amount of **400.000,00 €**
- ❑ The Public Prosecutor requested **ancillary sanctions**:
  - **Prohibiting the accounting profession** for a period of time to several accountants
  - **Deprivation of the right to access do subsidies**
  - **Give publicity to conviction decision** through media



Case study – Prosecution Decision brief resume

In 2008 a contract of delegation of competence was signed between entity X and a MA for the role of **Intermediate Body** with competence regarding a type of grants supported by ESF and NB, with variable amount over time. **THIS ENTITY WAS THE MAIN VEHICLE OF FRAUD**

IB and other entities controlled by defendants created a fraudulent scheme to obtain different subsidies and commit **TAX FRAUDS** through the artificial reduction of the taxable income, by issuing false invoices, through which increased the illicit benefit of fraud crimes.

A scheme of false invoices from companies controlled by defendants, created a documental and accounting support for deceiving triangulation of financial circuits that masked the illicit benefit of the amounts obtained through crimes as well as its reintegration on legal economy (ML)



Case study – Prosecution Decision brief resume

In fraudulent obtaining of subsidies entities controlled by defendants had two roles:

- As beneficiaries
- As service providers and suppliers in co-financed operations

**Service providers or suppliers:** issuing false expenses supporting documents through which grants were illegally obtained, giving MA grounds to launch payment decisions

**Beneficiaries:** submitting applications to MA faking the commitment to comply with the objectives of each grant and meet all formal requirements, in order to obtain the payment of subsidy amounts in each operation



2. Criminal Investigation and OLAF

C O O P E R A T I O N



Clear understanding of each one's mandate

Positive, proactive and receptive attitudes are useful to adjustments in the direction of a common goal



C H A L L E N G E S

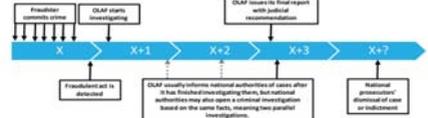
OLAF cases concerning old facts:

- time-barring issues;
- difficulties in evidence acquisition

Comment on facts by person concerned (article 9<sup>o</sup>/4 Reg. 883/2013)\*

- jeopardize evidence acquisition and endanger strategic steps of the investigation

\*Reg. 2020/2223 of 23 December 2020 amending Reg. 883/2013



Source: ECA. Representatives from national authorities, independent academics and EU institutions indicate that the **main reason for dismissal is not lack of evidence, but rather that cases are too old**. Not necessarily that the time limit has already expired, but rather that it is already years since the alleged offence was committed. Special Report 01/2019 Fighting Fraud in EU - Paragraph 101



**P  
R  
O  
G  
R  
E  
S  
S**



**Earlier transmission of cases:**  
- anticipate its criminal relevance through an accurate assessment



**Deferring the obligation to invite the person concerned on the grounds of the public interest of the criminal investigation**



**C  
H  
A  
L  
L  
E  
N  
G  
E  
S**



EPPO Regulation does not put in place a mechanism to urge de MS to allocate resources to the PIF investigation to be dealt by EDP - **EPPO will depend on national priorities/resources**



Supervising Role of the EPPO chambers and its internal consultation procedure will need translation services and expertise in national criminal law that might end up **taking too long**



Evaluation / assessments between EU institutions, OLAF and ME, on cases to be forward to EPPO may cause **delay** on criminal investigations that can endanger strategic investigative steps



**3. EPPO: Contribution for effective results**

- ❑ Benchmarking practices previously followed by PP now in the EPPO structure
- ❑ Complex Cases demand a multidisciplinary team approach to establish an investigation strategy both:
  - ❑ **effective and rapid**
  - ❑ to meet the requirements of fraud fighting and community expectations on judiciary operators
  - ❑ promoting trust in justice institutions.



**4. Criminal Investigation: OLAF | EPPO**

- ❑ OLAF experience on PIF investigations: support / complement to EPPO's criminal investigation; OLAF is a reliable partner
- ❑ Article 101<sup>o</sup> Reg. 2017/1939 – terms of cooperation with EPPO
- ❑ OLAF still has administrative competence in cases not covered by the EPPO (material competence and ME not participating)



Thank you very much  
ana.carla.almeida@pgr.pt

## **IL PUNTO DI VISTA DELL'OLAF**

Grazie Consiglieri, grazie ai gentili ospiti di questo importante evento, sono particolarmente onorato di partecipare a questo seminario che giunge in un momento molto particolare. Lo abbiamo già detto più volte ed è stato ribadito dai vari relatori, siamo in un momento veramente molto delicato e particolarmente cruciale per la vita dell'OLAF e in generale.

Siamo in un momento particolarmente produttivo in termini di protezione degli interessi finanziari, credo che sia un argomento che ci accomuna tutti, dai nostri rispettivi punti di vista, ovviamente.

Mi preme, in particolare, prima di iniziare la mia breve relazione, ringraziare particolarmente la Corte dei conti italiana con cui OLAF, come abbiamo già detto, ha avuto nel tempo una sempre maggiore collaborazione sia nel settore della cosiddetta *front prevention*, ma soprattutto nell'ambito proprio giurisdizionale, ovvero attraverso la collaborazione con i vari uffici regionali di Procura dove diversi casi sono stati trattati in parallelo tra l'OLAF e le Procure regionali.

Abbiamo anche, in questo momento, indagini in corso sulle quali ovviamente non posso riferire, mentre posso dire sul passato e su quello che abbiamo potuto fare insieme e che, secondo me, è importante presentare anche in un'ottica, appunto, di maggiore collaborazione rispetto alle possibili iniziative che potranno essere prese anche dalle Corti dei Paesi che sono in questo momento invitati a questo importante evento.

Quindi, proprio per dare uno spunto ancora più concreto, farei proprio degli esempi pratici di quello che è potuto accadere già nella nostra esperienza operativa di OLAF con la Corte dei conti italiana.

Abbiamo avuto diversi casi trattati unitamente alle Procure ordinarie penali, che anche in questo contesto mi sento di ricordare, perché siamo in un momento molto delicato: l'inizio della Procura Europea, che dal primo giugno diventerà finalmente operativa. Proprio il relatore che verrà dopo di me, il dottor Pioletti, conosce bene un caso che riguarda i finanziamenti erogati nel settore agri-

coltura, e dove appunto l'OLAF, insieme alla Procura di Roma, a suo tempo avviò un'indagine sulle possibili irregolarità o attività fraudolente che erano state commesse nella gestione del cosiddetto registro debitori dell'ente pagatore nazionale in Italia, AGEA. In quel contesto c'è stata un'indagine parallela da parte dei reparti speciali della Guardia di Finanza, coordinati dalla Procura di Roma e nella fattispecie dal dottor Pioletti. In questa indagine l'OLAF aveva acquisito informazioni molto simili a quelle che aveva acquisito la Guardia di Finanza nell'ambito dell'attività di sua iniziativa. Si trattava, in quel caso, di presunte irregolarità, nel senso che vi erano varie fattispecie, tutte diverse tra loro, dove sostanzialmente non era stato indicato che il finanziamento non era, per varie ragioni, conforme alle norme. Nel caso di specie la Procura arrivò fino alla richiesta di rinvio a giudizio, perché vi erano elementi anche di natura penale. Ovviamente l'OLAF non ha le capacità per poter arrivare a ipotizzare la cosiddetta *mens rea*, ovvero a verificare il dolo, anche se, nella fattispecie, erano stati acquisiti documenti di una particolare rilevanza.

Quello che mi preme sottolineare, appunto, è che nel momento in cui viene accertata l'impossibilità di procedere con il rinvio a giudizio su decisione del giudice terzo, rimane, comunque, la possibilità di aprire un'ulteriore inchiesta anche presso la Corte dei conti italiana, presso la Procura regionale della Corte dei conti.

Questo caso pratico spiega quanto sia importante questo lavoro di squadra che, comunque, rimane valido anche con l'avvio della Procura Europea. Questo esempio, presentato così nei suoi elementi essenziali, è stato scelto proprio per evidenziare tutti gli organi che sono in campo da prima dell'avvio dell'EPPO e sono stati e sono ancora in stretto contatto tra loro, e tra i quali c'è una continua osmosi di informazione. Questo è un elemento fondamentale, e l'arrivo dell'EPPO non può che migliorare ulteriormente questa capacità, che spero sia non soltanto di prevenzione, ma anche di deterrenza.

L'aspetto poi che mi preme sottolineare rispetto alla Corte dei conti italiana, ma che comunque immagino possa essere altrettanto rilevante per le altre Corti, è quello finanziario. Ovvero: sicuramente importante è l'avvento dell'EPPO, le indagini di natura penale e a livello europeo sono essenziali perché le frodi sono, nella maggior parte, transnazionali, e quindi la presenza di un organo giurisdizionale che vada al di là dei confini nazionali è fondamentale. Però è altrettanto importante considerare che l'aspetto principale delle frodi è quello finanziario.

Io vengo da un'esperienza di polizia e per tanti anni ho svolto indagini sulla criminalità organizzata, e ho imparato, nel tempo, che la cosa che pesa di più alle organizzazioni criminali è l'eventuale blocco dei finanziamenti, con il recupero degli stessi. A tale proposito faccio riferimento a un'altra esperienza che ho avuto con la Corte dei conti, sempre in materia di fondi in agricoltura, dove in un caso di operazioni di messa a riposo di alcuni terreni agricoli – nell'ambito dell'operazione investigativa denominata “*Set aside*” – e sempre con la Procura regionale Lazio, nei confronti di un funzionario pubblico, si riuscì a recuperare una parte della frode. La frode ammontava ad oltre 10 milioni di euro, quindi era molto difficile recuperare da un solo soggetto l'intero ammontare, però una parte venne recuperata attraverso il blocco della liquidazione del funzionario che stava andando in pensione in quel momento, probabilmente stava accelerando l'operazione di pensionamento proprio per evitare che ci fosse un congelamento e poi una confisca di questo ammontare, si trattava credo di non più di 60/70.000,00 euro. Comunque, a parte l'aspetto, se vogliamo, simbolico, è importante appunto comprendere quanto l'aspetto del recupero sia altrettanto importante rispetto a tutta l'attività che noi, in inglese, chiamiamo di *prosecution*, ovvero di indagine penale e accertamento delle eventuali responsabilità in questo contesto.

Per concludere voglio sottolineare che, purtroppo, il contesto è in continua evoluzione non solo per quanto riguarda gli organi di controllo e contrasto, ma anche per quanto concerne la criminalità organizzata. Di recente, al termine del 2020, l'OLAF ha partecipato a una delle tante operazioni di contrasto ai fenomeni di frode al bilancio dell'Unione Europea dove è stata accertata una responsabilità di organizzazioni criminali di tipo

mafioso. Parliamo di un caso la cui indagine è stata svolta dalla DDA di Bari insieme ai Carabinieri del Ros e ad altri organi investigativi. In questo caso è stata accertata la presenza, nello schema di frode, di elementi di spicco della criminalità organizzata pugliese. Il successo di questa operazione ci fa capire che, sicuramente, in Italia ci sono tutti gli elementi, gli anticorpi, per combattere questi fenomeni, ma dobbiamo renderci conto che questi finanziamenti iniziano a fare sempre più gola al crimine organizzato e bisogna essere consapevoli di questo. Tale consapevolezza ci spingerà, sicuramente, ad essere sempre più efficienti ed efficaci, specie considerando che il sistema attuale, lo vediamo molto bene in campo europeo, consente a questi soggetti di muoversi tranquillamente in un mercato unico che offre tante opportunità in termini di sviluppo, ma, ovviamente, anche in termini di sviluppo di casi di frode, come quello che abbiamo accertato recentemente in questa operazione.

La consapevolezza, la maturità e la capacità di contrastare questi fenomeni sono elementi essenziali, e ritengo che questi seminari ci aiutino, perché dobbiamo scambiarci continuamente informazioni non solo sulle frodi in quanto tali, ma anche sulle esperienze che abbiamo ognuno nei propri Paesi, perché purtroppo c'è un continuo scambio di informazioni anche da parte della criminalità organizzata. Considerate che, e poi termino il mio intervento, abbiamo di recente lavorato con la Procura di Enna e anche con la Corte dei conti della Regione Siciliana su fenomeni di frode sempre nell'agricoltura, specie nelle Province di Enna, Catania e Messina. Considerate che gli stessi soggetti autori delle frodi, una volta che hanno capito che questo fenomeno non era più possibile in quelle aree, perché le forze di polizia erano particolarmente consapevoli di chi ne era responsabile e soprattutto delle modalità con cui venivano realizzati questi tipi di frode, sono stati trovati a operare in Romania, esattamente con le stesse tecniche. Purtroppo l'EPPO non era ancora attivo in quel momento storico, ma abbiamo fatto una serie di indagini, con squadre di investigazione comune, che hanno poi prodotto l'effetto, anche in questo caso, di assicurare i soggetti alla giustizia.

Con questo devo concludere, però rimango a disposizione poi per eventuali domande. Grazie a tutti voi.

## IL PUNTO DI VISTA DELL'EPPO

Buongiorno a tutti.

Ringrazio la Corte dei conti per l'invito. Sono stato qui già ieri e, debbo dire, è stato un incontro estremamente utile e positivo. Saluto anche l'OLAF con cui ho condiviso, in passato, diverse esperienze investigative anche particolarmente impegnative. In particolare ricordo un'indagine in materia di finanziamenti, anche di grossa consistenza, nell'agricoltura. Questo per dire che conosco bene il lavoro che OLAF svolge e l'apporto fondamentale che da parte di OLAF può essere fornito alle indagini e che, sono certo, potrà essere fornito anche nel mio nuovo ruolo di Procuratore europeo delegato.

Mi è stato chiesto di soffermarmi sulla cooperazione con OLAF e, in particolare, sui possibili sviluppi che questa potrà avere con la nascita della Procura europea.

Dico subito che ricopro l'incarico di Procuratore europeo delegato da poco più di 10 giorni e, peraltro, soltanto la prossima settimana (il primo giugno) la Procura europea sarà operativa. Mi scuserete, quindi, se poco posso ancora riferire sulle esperienze fatte alla Procura europea e se, nel contempo, farò riferimento a quelle fatte come Procuratore nazionale.

Mi occupo di cooperazione giudiziaria da circa 20 anni, ho diretto presso il Ministero della Giustizia l'ufficio della cooperazione giudiziaria internazionale. Ho anche partecipato alla fase iniziale del negoziato per la stesura del Regolamento istitutivo della Procura europea ma, il mio rientro in ruolo, mi ha portato a lasciare i tavoli di lavoro a Bruxelles per compiere un'attività più prettamente operativa. Anche quando sono rientrato alla Procura di Roma, ho seguito, sostanzialmente, tutta la parte che riguarda l'internazionale sia come mutuo riconoscimento di provvedimenti giurisdizionali (per ciò che concerne l'emissione dei mandati di arresto europei) sia come attività più propriamente operativa con riguardo agli ordini di indagine europei.

Dico questo per far comprendere perché,

quando nel 2017 si è giunti alla pubblicazione definitiva del Regolamento n. 1939, la prima cosa che mi ha colpito è stata il suo sottotitolo: regolamento "relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata".

Ebbene oggi l'ordine di indagine europeo ha fortemente facilitato la cooperazione giudiziaria prevedendo la possibilità, a differenza di 20 anni fa quando tutto avveniva attraverso le richieste di rogatoria, di colloquiare direttamente con le autorità giudiziarie straniere. Mi sono dunque chiesto in cosa fosse consistito questo ulteriore rafforzamento, ho cercato di individuare quale fosse il *quid pluris*, il valore aggiunto che col Regolamento istitutivo della Procura si è voluto raggiungere. Ho trovato una sola norma che, in termini chiari ed espliciti, sembra chiaramente destinata a rafforzare la cooperazione giudiziaria e che sicuramente faciliterà il lavoro di noi Procuratori europei. Mi riferisco, in particolare, all'articolo 37 dove si afferma testualmente che una prova acquisita in un altro Stato dell'Unione europea potrà essere utilizzata nel nostro processo che si celebra dinanzi al Tribunale di un altro Stato. È chiaro che parliamo di utilizzabilità processuale davanti ad un Tribunale di un diverso Stato senza che occorra alcun altro tipo di attività quindi senza che occorra un provvedimento di riconoscimento da parte di un giudice. Il principio viene espresso nell'articolo 37 in termini negativi nel senso che si dice espressamente che il fatto che quella prova sia stata acquisita presso un altro Stato membro non può essere di per sé il solo motivo per limitarne l'utilizzabilità. Si è voluto, in sostanza, sancire il principio della piena utilizzabilità delle prove assunte nello spazio territoriale di qualsiasi Stato che partecipa alla Procura europea.

A parte questa disposizione così chiara e precisa non ho trovato nel testo del Regolamento altre disposizioni altrettanto precise che regolano e disciplinano la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri della Procura

europea. Per comprendere il valore della nuova istituzione bisogna, allora, addentrarsi un po' più approfonditamente nel suo funzionamento pratico. Ebbene, noi 15 Procuratori europei italiani abbiamo avuto la possibilità di farlo la scorsa settimana in Lussemburgo, dove la Procura europea ha la propria sede, quando ci è stato consentito di avere i primi contatti con i procuratori delegati degli altri Stati (e chi si è occupato di cooperazione giudiziaria sa bene che la cooperazione si fa soprattutto con il contatto diretto coi colleghi o, comunque, con le altre istituzioni che nella cooperazione sono impegnate). Ma, soprattutto, è stata la presa di coscienza di quello che sarà il nostro lavoro dal punto di vista pratico che mi ha permesso di comprendere quali saranno i possibili ed eccezionali sviluppi che l'attività di indagine potrà avere con la Procura europea. Basti pensare che il sistema informatico che regola la Procura europea (il c.d. "*case management system*") consente a noi Procuratori europei delegati di chiedere direttamente al Procuratore dello Stato presso il quale dobbiamo svolgere un'indagine di indicarci un collega procuratore europeo delegato e di coassegnargli il procedimento. In pratica in qualsiasi momento potrò chiedere che il caso venga coassegnato ad un collega straniero che provvederà direttamente a compiere l'attività di indagine con l'unico limite che rientri nel perimetro segnato dalla propria legislazione nazionale.

Si tratta, evidentemente, di un passo in avanti decisamente importante rispetto all'ordine di indagine europeo dal momento che ci consente di interloquire con l'autorità dello Stato estero presso cui intendo svolgere l'indagine chiedendogli di assegnarmi un collega con cui collaborare. Immaginate che importanza può avere tale possibilità soprattutto per quelle operazioni che debbono compiersi nell'ambito di un arco temporale estremamente ridotto, di una sola giornata. Il sistema prevede, infatti, una sorta di *alert* fornito al Procuratore delegato dello Stato straniero che informaticamente viene avvisato che è stato nominato come coassegnatario di un caso e della necessità di compiere una certa attività entro un dato periodo di tempo.

Vorrei, infine, dire qualcosa con riguardo all'O-

LAF. Il Colonnello Albore ha precedentemente ricordato alcune attività di indagini da me condotte quale Sostituto Procuratore presso la Procura di Roma in cui ho potuto contare della collaborazione estremamente efficiente di OLAF. Lo dico con tutta sincerità, mi auguro che con l'istituzione della Procura europea non cambi assolutamente nulla di questo rapporto comunque se qualcosa deve cambiare che ciò avvenga in termini volti a migliorare la collaborazione tra le due istituzioni.

Il Regolamento indica chiaramente i compiti che OLAF dovrà avere rispetto alla Procura europea; sostanzialmente indica due strade che sembrano nettamente distinte l'una dall'altra. Da una parte abbiamo, infatti, un organo prettamente investigativo che svolge attività giudiziaria dall'altro, invece, uno che svolge attività amministrativa. In particolare all'articolo 101, il Regolamento prevede che nel momento in cui inizia un procedimento penale da parte della Procura europea, l'OLAF debba sospendere gli accertamenti di amministrativi. Quindi vi è un'evidente volontà di non creare delle commistioni tra le due procedure: quella penale della Procura europea e quella amministrativa di OLAF. A mio avviso, dunque, ad oggi non ci sono le basi normative per affermare che OLAF possa essere la polizia giudiziaria della Procura europea. Che un domani questo possa accadere è certamente possibile ma oggi il Regolamento non lo consente.

Nello stesso articolo 101, però, al paragrafo 3, il legislatore europeo prevede la possibilità per OLAF e la Procura europea di collaborare e cooperare attraverso il sistema dello scambio di informazioni. Se, dunque, il Regolamento tende a tenere ben distinte le due istituzioni e le loro attività, nello stesso tempo, non vuole in alcun modo che il patrimonio di informazioni da loro acquisito possa disperdersi e, soprattutto, non essere utilizzato per la realizzazione delle specifiche competenze istituzionali. In sostanza, concludendo, a mio avviso il rapporto collaborativo tra l'Autorità giudiziaria e l'OLAF non sarà sicuramente messo in crisi dalla nascita della Procura europea ma, anzi, sarà destinato a rafforzarsi sempre più.

Rimango a disposizione per ogni eventuale domanda.

**Ms. Mercedes RODRÍGUEZ TARRIDA**

*Responsable Oficina Nacional de lucha contra el fraude (ONLF)*

**ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE NAZIONALI (NAFS): ATTIVITÀ LEGISLATIVE, AMMINISTRATIVE E INVESTIGATIVE PER PROTEGGERE GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE**

Good morning, I'm going to share my presentation.

Thank you and congratulations again for the development of the project.

Well, in this occasion I'm going to talk about the National Antifraud Strategy Project that has been launched recently in Spain.

As I told you yesterday, I'm the head of the National Antifraud Coordination Service in Spain: the Spanish AFCOS. We lead the creation and implementation of national strategies to protect the EU financial interest. Because of that, at the first plenary meeting that was held in the EU in 2019, our Spanish AFCOS network created two commissions: one for the elaboration of the national antifraud strategies, we call it NAVS commission, and another one for the analysis of reformed proposals of national procedures and legislation in antifraud models: regulations commission.

In this context, on October 31st of the past year we sent a support request within the framework of the technical support instrument of the European Commission, and the name of the project was National Antifraud Strategy for Spain. What needs to be addressed is the preparation and implementation, the examina-

tion of the NAS as well as the adaptation of the whistle-blowers tunnels that I talked about yesterday to the requirements of the Directive on the protection of persons who report breaches of the Union's law. The project was approved on March 2<sup>nd</sup> of the current year.

The start of this project, with the support of the OECD, will be approximately in September 2021 and it will have a duration of 18 months. The final project budget is 450k euros. I said at the beginning of this presentation that this project is crucial for the National Antifraud Coordination Service because we think it will ensure the effectiveness and efficiency of the EU's financial interest.

Also, we followed the recommendation of the European commission – the report of 2018 – and the report of the European Court of Auditors, the special report of 2019. We are going to publish it and ensure the effectiveness of the entire antifraud cycle.

Finally, in the context of the Covid 19 pandemic, it will allow us to protect the EU's budget and the Next Generation EU against frauds and irregularities, given the risk of fraud because of the high amount of EU funds for this matter. Thank you for your attention.

**ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE NAZIONALI (NAFS):  
ATTIVITÀ LEGISLATIVE, AMMINISTRATIVE E INVESTIGATIVE  
PER PROTEGGERE GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE**

**Implementation of National Strategies (NAFS)**



Legislative, Administrative and Investigative Activities to Protect EU's Financial Interests

Cooperation and Training on Objectives and New Experiences  
C.A.T.O.N.E. Project

Ricardo Grácio - Polícia Judiciária - Unidade Nacional de Combate à Corrupção - 27th of May 2021

**INVESTIGATIVE ACTIVITIES**



Polícia Judiciária

**STRUCTURE AND METHODOLOGY**

**The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget**

The Portuguese Criminal Investigation System



**Legal Attributions:**

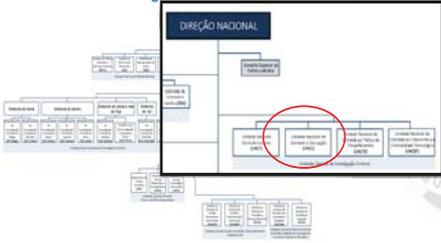
- Constitutional body entrusted with powers to prosecute, to participate in the implementation of the criminal policy
- Represent the State and defend the democratic legality

**Generic Investigation Attributions:**

Re Fraudulent Use of EU Funds

**Implementation of National Strategies (NAFS)**

Polícia Judiciária – Organizational Chart



```
graph TD
    DN[DIREÇÃO NACIONAL] --> D1[...]
    DN --> D2[...]
    DN --> D3[...]
    DN --> D4[...]
```

**The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget**

Polícia Judiciária – Role Against Economic and Financial Crime

- As a criminal investigation police body, **Polícia Judiciária** is, therefore, able to conduct criminal investigations over reported suspicious activities, through the adequate legal mechanisms and technical procedures, following a **traditional investigation protocol**.

**The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget**

Polícia Judiciária – Role Against Economic and Financial Crime

- Naturally depending of the specificities of the given phenomena, the investigation usually develops as follows:
  - Report of the suspicious activities through an identified or anonymous source;
  - Data collection and analysis on the situation reported, particularly the project documents in possession of the **Management Authorities** or the **Intermediate Organisms**;
  - Consider the need of organizing a multidisciplinary team;
  - Action and diligences planning;
  - Search and seizure.

## Implementation of National Strategies (NAFS)

### Funding - National Governance Model

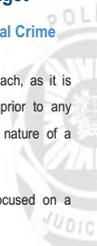
- Considering that the **National Funds Governance Model** is based on a stratified structure of **administrative** responsibility levels, in terms of fraud related with EU and Domestic Funds, **Policia Judiciária** stands at the **far end** of the intervention spectrum, as the remaining last line of defense and legality restorer, when the preceding control mechanisms have failed.



## The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

### Policia Judiciária – Role Against Economic and Financial Crime

- However, its range of capabilities go beyond a reactive approach, as it is legally habilitated to conduct undisclosed **preventive actions**, prior to any criminal procedure, aimed at assessing the potential criminal nature of a certain phenomena.
- This means it can follow a **proactive** investigation model, focused on a contemporaneous monitoring of the events.



## The Fight Against Fraud Affecting the EU Budget

### Policia Judiciária – Role Against Economic and Financial Crime

- Represented on the EU Financial Resources - Fraud Risk *Think Tank* (<https://thinktank-fundosue.ministeriublico.pt/>) hosted by the Public Prosecution Service and dedicated to the prevention strategies development against EU funds fraud.



## GREATER CHALLENGES

### Pandemic Landscape

### RECOVERY AND RESILIENCE PROGRAM



## Implementation of National Strategies (NAFS)

### Pandemic Landscape – Facing Goliath

- The reality brought by the **COVID-19** pandemic presents new challenges and potential threats;
- With the aim of mitigating the **social and economic** impact of the coronavirus pandemic the EU launched the **Recovery and Resilience Facility (RRF)**, offering large-scale financial support for investment and reforms.



## Implementation of National Strategies (NAFS)

### Pandemic Landscape – Facing Goliath

- Policia Judiciária is already playing an active role:
  - *Task-Force* dedicated to the investigation of fraudulent administration of COVID-19 vaccines;
  - Preparing for the operational execution of the Recovery and Resiliency Program (RRP), the national guidelines to what the Recovery and Resilience Facility (RRF) is concerned.



## Implementation of National Strategies (NAFS)

### Pandemic Landscape - Recovery and Resilience Program (PT)

- "The plan sets out the reforms and public investment projects that Portugal plans to implement with the support of the Recovery and Resilience Facility (RRF)"
- "The RRF is the key instrument at the heart of NextGenerationEU, the EU's plan for emerging stronger from the COVID-19 pandemic. It will provide up to **€72.5** billion to support investments and reforms (in 2018 prices). This breaks down into grants worth a total of €312.5 billion and €360 billion in loans".

*Ursula von der Leyen (European Commission President)*

## Implementation of National Strategies (NAFS)

### Recovery and Resilience Program (PT) - Governance Model

- Political Coordination Level - Interministerial Commission of the RRP
- Monitoring Level - National Monitoring Commission
- Technical and Management Level - Mission Structure "Recovering Portugal"



OBRIGADO

## Implementation of National Strategies (NAFS)

Legislative, Administrative and Investigative Activities to Protect EU's Financial Interests



*Cooperation and Training on Objectives and New Experiences  
C.A.T.O.N.E. Project*

Ricardo Grácio - Polícia Judiciária - Unidade Nacional de Combate à Corrupção - 27th of May 2021

# Esperienza francese e greca e possibili sviluppi nella cooperazione (28 maggio 2021)

## *Relazioni tematiche*

**Mme. Marie-Laure MALCLES**

*Capo Progetto «Questioni fiscali ed europee» (AFCOS-Francese)*

### **ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE NAZIONALI (NAFS): ATTIVITÀ LEGISLATIVE, AMMINISTRATIVE E INVESTIGATIVE PER PROTEGGERE GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE**

*« Mise en œuvre d'une stratégie nationale anti-fraude »*

Merci pour cette invitation qui nous donne l'opportunité d'échanger autour de nos stratégies nationales antifraude.

La France est en cours de mise à jour de sa stratégie nationale.

Pour rappel, seuls dix états membres ont adopté une stratégie nationale antifraude (31<sup>e</sup> rapport sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne paru en septembre 2020).

La Mission interministérielle anti-fraude (MICAF), qui est également l'AFCOS, est en charge de la construction de cette stratégie dans le cadre de son rôle de coordination de la lutte contre la fraude.

Elle ne se substitue pas aux administrations et opérateurs nationaux chargés de la lutte contre la fraude aux intérêts européens, mais coordonne les travaux d'élaboration de la stratégie nationale et du plan d'action adossé, et en assure le suivi.

La stratégie nationale anti-fraude pour la période 2016-2019 était intégrée au Plan National de Lutte contre la fraude. Le Plan recensait 130 actions dont un nombre réduit était spécifiquement dédié à la lutte contre la fraude aux intérêts européens puisque ce plan avait essentiellement pour vocation de poser les actions en matière de lutte contre la fraude aux finances au niveau national.

La nouvelle stratégie qui sera consolidée par la MICAF sera pour la première fois exclusivement consacrée à la lutte contre la fraude aux intérêts européens a pour ambition de :

- couvrir les dépenses et les recettes (TVA et droits de douane).
- augmenter le nombre des organismes participants de manière à ne négliger aucun des acteurs : autorités de gestion, de coordination et de certification.
- renforcer la coopération de ces acteurs à travers la mise en place d'actions conjointes et notamment privilégier l'approche « interfonds ».

En ce qui concerne la période couverte par la stratégie, le choix a été fait de lier la durée de validité de la stratégie à la période du cadre financier pluriannuel qui porte sur la période 2021-2027.

Quant à la durée du plan d'action, il est retenu une durée plus courte de trois ans, avec une mise à jour pendant la période de son application. Le plan d'action en ce qu'il implique la mise en œuvre de tâches spécifiques doit être évalué régulièrement.

La stratégie doit prendre en compte chaque étape du cycle anti-fraude : la prévention, la détection, les enquêtes et les poursuites, le recouvrement et les sanctions.

- La prévention doit être traitée en priorité par les autorités de gestion, de certification

et d'audit, afin d'atténuer les risques de fraude. Elle doit être rendue plus efficace par une coopération plus étroite entre toutes les parties prenantes.

- La détection est une étape clé qui doit être traitée avec diligence et réactivité par toutes les parties prenantes, y compris les autorités d'audit ainsi que les services répressifs.
- Les enquêtes et les poursuites sont étroitement liées. Leur efficacité exige une spécialisation du personnel, une coopération totale des autorités de gestion et de contrôle.
- Le recouvrement et les sanctions doivent être efficaces et faire l'objet d'un suivi rigoureux par les autorités administratives et répressives compétentes.

La phase préparatoire à l'établissement de la stratégie nationale de lutte contre la fraude est cruciale.

Cette phase vise à obtenir une vue d'ensemble complète de la manière dont la fraude et les irrégularités sont traitées par toutes les parties prenantes dans la partie dépenses et recettes du budget. Ceci constituera la base de référence pour prendre les décisions lors de la fixation des objectifs, des indicateurs et du plan d'action correspondant.

La stratégie nationale antifraude doit définir des priorités et les objectifs correspondants. Elle est accompagnée d'un plan d'action détaillé, traduisant les objectifs en actions/mesures. La stratégie doit définir des objectifs et des mesures.

Les mesures montrent la voie à suivre pour atteindre ce résultat. Elles sont donc plus spécifiques que les objectifs. En outre, un objectif peut être atteint par la mise en œuvre de plus d'une mesure.

Enfin, chaque mesure doit être accompagnée d'un indicateur de performance.

Les indicateurs de performance sont des éléments clés qui montrent les progrès réalisés ou les résultats atteints par rapport aux objectifs. Ils seront utilisés pour rendre compte de la stratégie antifraude et aideront à évaluer l'impact de la mise en œuvre de la stratégie.

Les indicateurs de performance peuvent être quantitatifs ou qualitatifs. Ils doivent être faciles à établir et/ou à calculer, en s'appuyant sur des outils existants et fiables (tels qu'une base de données existante utilisée pour la formation, les rapports sur les cas de fraude (IMS), etc.) faciles et rapides à extraire. Ils devraient également être faciles à vérifier afin de garantir une transparence totale et la confiance du public. Des indicateurs bien choisis sont essentiels pour évaluer l'impact de la mise en œuvre de la stratégie et donc de l'actualiser et/ou de la réviser en temps utile.

La stratégie antifraude doit être accompagnée d'un plan d'action détaillé, traduisant les objectifs en actions/mesures.

Le plan d'action que nous appellerons en France « feuille de route » doit comprendre des tâches spécifiques assignées aux entités compétentes qui seront chargées de les réaliser, ainsi que le calendrier de mise en œuvre.

Les autorités de coordination, de gestion et de certification ont fait remonter leurs premières mesures.

Quelques exemples de mesures proposées :

- consolider les données réparties sur plusieurs systèmes d'informations au sein d'une seule base de données ;
- renforcer la compréhension des mécanismes de fraude, prévenir les conflits d'intérêts et lutter contre la corruption par la formation au « contrôle interne » ;
- appliquer des mesures correctives (Comité d'examen des signalements déposés sur la plateforme de signalement et en assurer le suivi) ;
- renforcer la compréhension des mécanismes de fraude, prévenir les conflits d'intérêts et lutter contre la corruption communication à destination d'un plus large public (webinaire) ;
- consolider les dispositifs existants en matière de prévention, détection et signalement des cas de fraude (recours à une plateforme de datascience).

Merci pour votre attention.

M. Benoît GUÉRIN  
Avocat Général della Cour des comptes

M. Bruno NATAF  
Substitut Général della Cour des comptes

## I RAPPORTI TRA PROCURA CONTABILE E PROCURA PENALE IN FRANCIA. COLLABORAZIONE CON OLAF ED EPP0

Cour des comptes

COLLOQUE CATONE

UN EXEMPLE ORIGINAL DE COOPERATION ENTRE  
L'AUTORITE JUDICIAIRE  
ET LA COUR DES COMPTES:  
LA FRAUDE A LA TVA SUR LE MARCHE DU CO<sub>2</sub>  
(VAT FRAUD ON CARBON MARKET)

Cour des comptes française  
Benoît Guérin, avocat général  
Bruno Nataf, substitut général

15050201 Cour des comptes - Rapport de l'Etat de la législation 2

RÉSUMÉ DU TRAITEMENT JUDICIAIRE  
DE CETTE FRAUDE

- 2008 à juin 2009 : 1,6 milliards d'euros de TVA fraudée en France via une cinquantaine de sociétés. Une fraude stoppée nette grâce à une décision du Ministère de l'économie et des finances du 11 juin 2009 d'exonération de TVA, en « décalage » avec le droit communautaire.
- 2008 à 2010 : > 6 milliards d'euros de TVA fraudée dans l'ensemble de l'Union européenne (selon EUROPOL).
- En France, une vingtaine d'enquêtes pénales complexes relevant de la lutte contre la criminalité organisée avec une dimension internationale très forte (UK, BENELUX, Israël, CYPRUS, MONTENEGRO, LETTONIA, USA, Hong-Kong, etc...).
- Plus de 70 personnes ont été condamnées, essentiellement pour escroquerie à la TVA en bande organisée et blanchiment.
- Un préjudice faiblement recouvré, en raison de la sophistication des circuits de blanchiment et de la difficulté de coopération judiciaire avec certains pays (Israël notamment).

15050201 Cour des comptes - Rapport de l'Etat de la législation 3

LA FRAUDE À LA TVA SUR LES QUOTAS CARBONE  
(CO<sub>2</sub>)

- Parallèlement aux enquêtes pénales, l'Etat français se devait de faire son autocritique et de comprendre pourquoi une telle politique publique européenne avait dévié vers une fraude aussi dramatique, rapide et si simple.
- Le rôle de la Cour des comptes : établir une chronologie précise de la fraude, la quantifier, en expliquer les causes et comprendre les rôles des différents responsables publics ou privés dans sa commission, sa détection et sa cessation.
- Audit démarré en 2011 via des échanges avec l'autorité judiciaire et conclusions en 2012.

15050201 Cour des comptes - Rapport de l'Etat de la législation 3

KYOTO PROTOCOL

- Origine : déclinaison européenne du protocole de Kyoto de 1997 entré en vigueur en 2005
  - Limitation des émissions de gaz à effet de serre (CO<sub>2</sub>) : objectif de réduction de 8% sur la période 2008-2012.
  - Phase test 2005-2007 et véritable démarrage en 2008.
  - Directive 2003/87/CE et Règlement 2216/2004/CE
  - Définition d'une enveloppe globale d'émissions annuelles sous forme de quotas de CO<sub>2</sub> :
    - Au niveau européen et ensuite au niveau de chaque pays : plan national d'allocation de quotas.
    - Chaque pays a son registre d'enregistrement des quotas avec des comptes de quotas.
    - Quotas distribués auprès des opérateurs économiques industriels polluants (production d'électricité, cimenteries, etc...)
    - échangables, notamment sur des bourses mais aussi de gré à gré (Over The Counter).
- L'objet de l'échange : l'EUA (European unit allowance) = l'autorisation d'émettre une tonne de CO<sub>2</sub>
- En cas de dépassement de leurs droits d'émission en fin de période, les opérateurs industriels doivent non seulement acheter les quotas qui leur manquent mais aussi payer une pénalité de 100€ par tonne dépassée par rapport au plafond qui leur avait été fixé.

15050201 Cour des comptes - Rapport de l'Etat de la législation 4

LES FAILLES DÉTECTÉES PAR LA COUR DES COMPTES

1<sup>ère</sup> faille : une conception trop ouverte du marché, tant dans la réglementation européenne que dans la réglementation nationale.

« Nativement, un marché accessible à toutes personnes morales mais aussi aux personnes physiques, aucune garantie financière ou antériorité exigées : « la lutte contre le changement climatique doit impliquer tous les européens ».

« Une facilité d'ouverture des comptes carbone avec un KYC insuffisant : contrôles formels inefficaces (sociétés éphémères / shell companies), adresses mails professionnelles non crédibles en @gmail.com ou @yahoo.com, dématérialisation des formalités via internet, copie de pièces d'identité, aucun contact physique.

« En France, la Caisse des dépôts et consignations a été le teneur de registre des quotas et des comptes carbone.

« Possibilité d'ouvrir plusieurs comptes quotas dans les 27 pays de l'Union européenne, quelque soit sa nationalité.

15050201 Cour des comptes - Rapport de l'Etat de la législation 2

LES FAILLES DÉTECTÉES PAR LA COUR DES COMPTES

2<sup>ème</sup> faille : une conception financière du marché mais sans régulation et en soumettant les échanges de quotas à une TVA de droit commun à 19,6%.

- L'EUA : un bien meuble immatériel, soumis à TVA, alors qu'il est similaire à un instrument financier coté sur un marché financier.
- Volonté de la Commission européenne de créer des marchés très ouverts et liquides : plusieurs bourses en Europe, dont une en France BLUENEXT, filiale de la Caisse des dépôts et consignations.
- Bourse = cours de bourse = vente à perte immédiate facilitée quand on veut uniquement collecter de la TVA et pas sincèrement commercer.
- Le mécanisme de TVA intracommunautaire : le dispositif de perception de la TVA aggravé par les abus du régime simplifié.
- Absence de réglementation anti-blanchiment : aucune obligation de révélation de soupçons à TRACFIN ( french Financial Intelligence Unit) avant 2009 au niveau de la bourse mais seulement au niveau de l'agence bancaire de la CDC.
- Retards de TRACFIN à transmettre ces signalements à l'autorité judiciaire.

15050201 Cour des comptes - Rapport de l'Etat de la législation 4



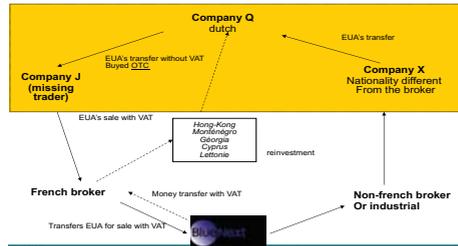
## DÉCOMPOSITION D'UNE OPÉRATION FRAUDULEUSE

- 1/ création d'une société éphémère avec un faux gérant, plusieurs comptes bancaires dont certains à l'étranger.
- 2/ création de comptes-carbone sur divers registres nationaux.
- 3/ achat hors-taxe des quotas CO<sub>2</sub> par un opérateur assujéti à la TVA française auprès d'un opérateur non-assujéti à la TVA française inscrit sur le registre carbone français ou non.
- 4/circulation des quotas entre différents comptes carbone de négociants souvent complices
- 5/ rachat à porte TTC des quotas à un courtier français - complice ou non - sur la bourse BLUENEXT
- 6 / transfert quasi-immédiat du produit de la vente à l'étranger (dont la TVA versée par l'acheteur) via les comptes bancaires des courtiers.
- 7 / réinvestissement des sommes dans l'achat d'EUA.

15/09/2011 Cour des comptes - Rapport de la Cour de la présentation 7



## Scheme of a daily « simple » fraud



15/09/2011 Cour des comptes - Rapport de la Cour de la présentation 8



## LES FAILLES DÉTECTÉES PAR LA COUR DES COMPTES DANS L'ADMINISTRATION FRANCAISE

- Analyse des formalités d'entrée sur le marché : critiques sur l'admission des courtiers.
- Analyse des différentes alertes transmises par la Caisse des dépôts et consignations dès fin 2006.
- Analyse des circuits de décision à l'intérieur du ministère de l'Economie et des finances.
- Tardiveté des transmissions des signalements de la cellule de renseignements financiers vers l'autorité judiciaire.

15/09/2011 Cour des comptes - Rapport de la Cour de la présentation 9



## CONSÉQUENCES

- Des pertes fiscales colossales.
- L'effondrement des marchés et donc d'une politique publique environnementale ; perte de confiance des acteurs vertueux.
- Le redéploiement des structures de fraude sur d'autres pays et d'autres supports (gaz, électricité, etc...).
- La fermeture définitive de la bourse BLUENEXT.
- Cette fraude a engendré d'autres phénomènes criminels : extorsion, enlèvements, homicides.

15/09/2011 Cour des comptes - Rapport de la Cour de la présentation 10



## LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES ET LES SUITES DE SON RAPPORT

- Un changement de méthodes dans le traitement par les services fiscaux de ce type de fraude avec un recours plus précoce à la saisine de l'autorité judiciaire et la nécessité d'un déclassement des services concernés par la fraude TVA et un échange d'informations plus intense et aussi plus précoce au niveau européen (réseau EUROPISC)
- Une transmission plus rapide des signalements de TRACFIN à l'autorité judiciaire.
- Un rapport extrêmement utile à l'autorité judiciaire pour une compréhension macro de la fraude : le rapport a été versé dans toutes les enquêtes pénales.
- Un rapport aussi extrêmement utile pour les fraudeurs qui ont aussi utilisé ce rapport pour leur défense devant le tribunal en soulignant que la facilité de cette fraude devait jouer dans l'appréciation de leur responsabilité ou de leur peine : « C'était comme laisser une Ferrari avec les portes grandes ouvertes et les clés sur le contact au milieu d'une cité ! »

15/09/2011 Cour des comptes - Rapport de la Cour de la présentation 11



GRAZIE MILLE  
PER LA VOSTRA ATTENZIONE.

15/09/2011 Cour des comptes - Rapport de la Cour de la présentation 12

## I RAPPORTI TRA PROCURA CONTABILE E PROCURA PENALE IN FRANCIA. COLLABORAZIONE CON OLAF ED EPPO

« Les relations entre le ministère public financier et les parquets judiciaires »

### 1. Des relations conditionnées par les attributions du ministère public financier français

- Le ministère public financier – j'entends par ce terme le Parquet général près la Cour des comptes et procureurs financiers près les chambres régionales des comptes – exerce le ministère public à la fois auprès de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Il a donc le monopole des poursuites dans ces deux activités juridictionnelles : jugement ou apurement des comptes des comptables publics (auquel on peut assimiler la gestion de fait) ; jugement des gestionnaires publics.

**Dans ses attributions, le ministère public financier français présente trois différences majeures, me semble-t-il, avec le ministère public italien :**

1) Dans ces deux activités juridictionnelles (jugement des comptes des comptables publics ; jugement des gestionnaires publics ou des ordonnateurs), il prend ses réquisitoires au vu des rapports d'audit qui lui sont transmis par la Cour.

Le cas échéant, il peut certes, en théorie, prendre des réquisitoires au vu des informations portées à sa connaissance, mais en pratique il n'y a guère qu'en matière de gestion de fait que cela arrive.

C'est donc une première différence essentielle avec le MP italien (et c'est une différence que nous partageons avec nos collègues portugais) : **le MP financier français est tributaire, pour son activité juridictionnelle, de l'activité d'audit, de contrôle, des juridictions financières** (Cour et chambres régionales des comptes). Ce sont les juridictions fi-

nancières qui lui apportent la matière de son activité.

Ce qui veut dire au passage que les faits constatés lors des contrôles qui sont portés à sa connaissance peuvent remonter à plusieurs années (dans la mesure où les juridictions financières mènent des contrôles *a posteriori*, et portant en général sur une période de gestion de plusieurs exercices) ; les faits en question sont donc parfois prescrits (cf. infra).

2) Deuxième différence majeure : le MP financier français n'a pas de pouvoir d'instruction, d'enquête ; il ne peut solliciter des services d'enquête ; ses réquisitoires ont pour effet de saisir, selon les cas, la Cour des comptes ou la Cour de discipline, qui désigne un magistrat pour instruire l'affaire à fins de jugement

Le ministère public est donc tributaire des travaux de la Cour à la fois en amont, comme je le disais, pour prendre ses réquisitoires, mais aussi en aval, pour instruire les affaires à fins de jugement.

Et les magistrats de la Cour ont des pouvoirs plus limités que les parquets judiciaires en matière d'instruction. Ce n'est pas sans conséquence sur la capacité des juridictions financières à mettre au jour des fraudes, et surtout à en apporter la preuve.

3) Enfin, troisième différence : le régime français de responsabilité des gestionnaires publics (ou ordonnateurs), devant la Cour de discipline, est un régime pour faute, à finalité de sanction, d'amende, et non un régime de responsabilité pour dommage, à finalité d'indemnisation ; ce qui est recherché, c'est la sanction pour avoir violé les règles (et les effets d'exemplarité et de dissuasion qui l'accompagnent), mais ce n'est pas le recouvrement du préjudice. La logique est donc

très différente de celle du régime italien de « *responsabilità amministrativa per danno erariale* »).

C'est fondamentalement pour cette raison que la Cour des comptes française se trouve moins concernée que la *Corte dei conti italiana* par la problématique du recouvrement des fonds européens indûment ou frauduleusement perçus, comme nous vous l'avons expliqué dans notre première intervention.

Il est d'ailleurs à noter que même le régime de responsabilité des comptables, qui reste à ce jour à finalité de compensation, comme en Italie, pourrait lui aussi évoluer prochainement vers un système de responsabilité pour faute, à la faveur d'une unification des deux régimes (que nous souhaitons, car cela permettrait d'appréhender plus facilement les irrégularités commises par tous les acteurs dans la chaîne de la dépense).

Ces caractéristiques propres au ministère public financier français vont évidemment contribuer à configurer les relations entre le ministère public financier et les parquets judiciaires.

Il y a entre eux des relations de coopération étroites, mais fondamentalement :

- **La relation est asymétrique, joue essentiellement dans un sens** : le ministère public financier est un « pourvoyeur » ou un « apporteur » d'affaires pour les parquets judiciaires, sous la forme de « transmissions pénales » ; les textes organisant les relations entre les deux parties confirment cette asymétrie :

- le ministère public financier est tenu d'informer le Procureur de la République dès lors que les juridictions financières découvrent, à l'occasion de leurs contrôles, des faits de nature à motiver l'ouverture d'une procédure judiciaire ; (article R. 141-3 du code des juridictions financières)
- à l'inverse, le Procureur de la République peut transmettre au ministère public financier, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou la gestion de l'Etat ou des

organismes soumis au contrôle des juridictions financières (article L141-8).

Les choses sont différentes en Italie, puisque les procureurs judiciaires sont soumis, comme les administrations, à l'obligation de signaler les préjudices causés au Trésor public (« *denuncia di danno* ») par l'article 129 du code pénal, donc il y a des « flux » dans les deux sens entre la *procura contabile* et la *procura penale*.

J'ajouterai que, par définition, il ne peut y avoir d'actes d'instruction conjoints possibles entre ministère public financier et parquets judiciaires, puisque le ministère public financier n'a pas de pouvoir d'instruction, et ne peut faire appel aux services d'enquête.

## 2. *Les transmissions pénales*

1. **Quantitativement**, elles restent limitées, à la fois pour les Parquets judiciaires (pour qui les juridictions financières ne sont qu'un pourvoyeur d'affaires parmi d'autres) et pour les juridictions financières elles-mêmes, par rapport au nombre de contrôles.

Pourquoi ?

- En premier lieu parce que les juridictions financières ne s'intéressent pas seulement, **et pas d'abord**, à la régularité dans leurs contrôles, mais elles s'intéressent d'abord à la performance (économie, efficacité).

Je précise que j'entends par irrégularités toutes les violations de la réglementation au sens large, y compris la fraude, mais aussi des indus.

En outre, les juridictions financières s'intéressent à la fraude au moins autant du point de vue de la prévention de la fraude que du point de vue de sa détection et de sa répression ou de sa réparation, notamment dans le cas des fraudes de masse, par exemple la fraude aux prestations sociales :

Ainsi, quand la Cour des comptes contrôle la caisse nationale d'assurance maladie dans le cadre de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, elle ne recherche pas elle-même des fraudes, elle opère un contrôle de 2<sup>ème</sup> niveau (un contrôle du contrôle) pour évaluer la qualité des dispositifs mis

en place par l'organisme payeur en matière de prévention et de détection de la fraude (dispositifs de maîtrise des risques, contrôle interne...).

En revanche, la Cour ou les chambres régionales des comptes, à l'occasion des contrôles d'organismes (établissements publics, collectivités territoriales...), s'intéressera aux éventuelles « fraudes individuelles », le plus souvent commises par les dirigeants.

➤ Deuxième point : toutes les irrégularités relevées lors des contrôles ne sont pas de nature pénale, loin s'en faut.

La sanction des irrégularités qui ne constituent pas des infractions pénales, c'est précisément le rôle de la Cour de discipline.

A noter d'ailleurs que certaines irrégularités peuvent être corrigées spontanément, à l'issue d'un contrôle, sans avoir besoin d'introduire une instance contentieuse - ex remboursement par ceux qui les ont indûment perçus de frais de mission abusifs ou de primes irrégulières.

Pour prendre quelques exemples récents :

- Dans une filiale d'un établissement financier public, les dirigeants avaient, avec l'accord de la maison mère, mis en place à leur profit et à celui de certains cadres un système d'intéressement (sous forme de distribution d'actions gratuites), qui avait conduit à soustraire une partie des bénéfices de la filiale qui auraient dû revenir à la maison mère.

Il n'y avait rien d'illégal, mais la Cour de discipline a jugé qu'il y avait là une faute grave de gestion.

- Autre exemple récent (non encore jugé) : nous avons pris un réquisitoire à l'encontre des dirigeants d'une fédération sportive qui avait laissé dans ses comptes une créance fictive correspondant à une subvention (avec cofinancement européen) qu'elle savait qu'elle n'obtiendrait pas, pour améliorer sa situation financière

- En matière comptable, peuvent aussi être jugés par la Cour de discipline des désordres comptables liés à la négligence, l'incompétence ou la désorganisation

Tout cela pour vous montrer qu'il y a de nombreuses irrégularités qui sont pas-

sibles de la Cour de discipline, mais qui ne sont pas de nature pénale.

Il y a une zone grise : certains faits constituent à la fois des irrégularités passibles de la Cour de discipline et peuvent recevoir une qualification pénale. C'est typiquement le cas du délit de favoritisme en matière de commande publique.

Dans ce cas, il y a un arbitrage à faire entre saisine de la Cour de discipline et saisine du juge pénal (à la fois par souci d'économie de moyens et en raison du risque de *ne bis in idem*).

Quels sont les critères que retient le ministère public financier pour faire l'arbitrage entre ces deux voies contentieuses?

- la gravité des faits ;
- leur caractère intentionnel ou non ;
- leur caractère dissimulé ou non ;
- la suspicion d'un avantage retiré par le gestionnaire public

J'ajouterai une observation : la saisine du juge pénal plutôt que la Cour de discipline peut aussi répondre à un souci d'efficacité de la sanction, pour contourner les limites du régime de responsabilité des gestionnaires :

- immunité des élus locaux et des ministres ;
- impossibilité d'attirer les bénéficiaires des irrégularités, seuls les auteurs pouvant être poursuivis, alors qu'au pénal les bénéficiaires peuvent être poursuivis sur le fondement du recel.

Mais encore faut-il que l'infraction pénale soit bien caractérisée ; or, le juge pénal est peu enclin à se saisir d'affaires de favoritisme « sec », sans autres délits connexes (trafic d'influence, pacte de corruption, détournement de fonds public etc) ; et c'est heureux, car il n'est pas souhaitable que la vie politique et administrative soit indûment « pénalisée ».

D'une manière générale, aujourd'hui la voie de la Cour de discipline est privilégiée quand c'est possible, par subsidiarité, sauf quand des éléments du dossier laissent penser que le favoritisme peut cacher d'autres infractions.

2. **Qualitativement**, les transmissions pénales font l'objet d'une particulière attention des parquets judiciaires :

- Parce qu'elles sont une source solide, fiable (elles viennent d'un « tiers de confiance »)
- Parce qu'elles peuvent être le point de départ de révélations de faits plus graves. Pour autant, il faut garder à l'esprit que les transmissions pénales ne recouvrent souvent que des présomptions, des suspicions, car les magistrats de la Cour ne sont pas armés pour établir les fraudes comme le sont les parquets judiciaires (perquisitions, saisie d'ordinateurs ; écoutes téléphoniques, confiscation des avoirs...). Les parquets judiciaires peuvent aussi recourir à des modes de preuve plus larges pour établir (aveux, témoignages). Les magistrats des comptes, eux, justifient leurs constats par des éléments comptables ou des pièces à l'appui. L'intérêt de la voie pénale, c'est aussi que la prescription peut être repoussée en cas de dissimulation (le point de départ de la prescription étant le jour de la découverte des faits, et non le jour de leur commission), ce qui permet d'appréhender des faits en principe prescrits ; mais s'il y a eu dissimulation, par définition les faits seront difficiles à mettre au jour, à prouver, et les moyens d'investigation du parquet judiciaire seront alors d'autant plus nécessaires.

3. **Typologie** des infractions pénales rencontrées lors des contrôles et donnant lieu à transmission pénale :

- Détournement de fonds publics (y compris par négligence)
- Favoritisme
- Prise illégale d'intérêts
- Corruption/Trafic d'influence
- Abus de confiance/abus de biens sociaux
- Escroquerie
- Faux et usage de faux
- Présentation de comptes inexacts

4. **Procéduralement, comment les choses se passent ?**

- La transmission pénale se fait soit à la de-

mande de la Cour, auquel cas le ministère public financier s'estime lié (quitte à faire part de ses réserves dans une note de parquet à parquet), soit *motu proprio* (dans deux situations : soit en cas de risque de prescription imminente de l'action pénale ; soit en cas de désaccord avec la Cour)

- La transmission pénale est adressée au parquet territorialement compétent, ou par exception à un des parquets spécialisés (le Parquet national financier, le Parquet spécialisé dans la criminalité organisée...)
- Les procureurs financiers près les chambres régionales des comptes ont des relations directes avec les parquets territoriaux ; néanmoins, toutes les transmissions pénales sont vues par le Parquet général ;
- Le ministère public financier assure auprès du parquet judiciaire le « service après-vente » de la transmission pénale : rencontre avec le procureur pour expliquer le dossier, organisation d'une rencontre entre les services enquêteurs, une fois ces derniers désignés, et les magistrats instructeurs des juridictions financières (ce qui peut faire gagner un temps précieux aux enquêteurs).

**3. Les actions entreprises par le ministère public financier pour augmenter le nombre et la qualité des transmissions pénales**

1. **Le ministère public financier veille à ce que le contrôle de régularité soit une priorité pour les juridictions financières**

Cela passe par plusieurs voies :

- La programmation : place des contrôles organiques versus enquêtes ; analyse de risques préalable pour identifier les organismes à risques ; prise en compte des signalements et informations à des fins de ciblage (ce qui peut exiger de la réactivité en cours d'exécution de la programmation)
- Les plans de contrôle : couvrir les zones de risques ; investigations adaptées à la recherche d'irrégularités (exemple : ne pas se contenter d'apprécier la politique achats sous l'angle de l'efficacité, mais contrôler les conditions de passation et

d'exécution d'un échantillon de marchés publics)

- Elaboration de guides méthodologiques ;
- Formation des magistrats (à la jurisprudence pénale, aux techniques d'investigation et de détection des fraudes, aux modes opératoires des fraudes les plus fréquemment rencontrées)

A noter que la création de l'Agence française anti-corruption en 2016 a créé un acteur nouveau, qui concurrence les juridictions financières sur le terrain de la lutte contre la fraude.

## 2. En cours d'instruction, le ministère public financier se met à la disposition des magistrats instructeurs :

- pour leur obtenir des informations individuelles à des fins de vérification et de « criblage » en cas de suspicions (dossier fiscal, comptes bancaires, interrogation de la cellule de renseignement financier TRACFIN, déclarations d'intérêts par l'intermédiaire de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, demande de communication de pièces de dossier pénal)
- pour leur apporter une expertise juridique et procédurale (importance de la présence d'un magistrat judiciaire en poste au Parquet général)

## 3. Dernière action mise en œuvre, et pas la moindre : le resserrement des liens de coopération avec les parquets judiciaires, à travers notamment l'organisation systématique de réunions inter-juridictions tripartites dans les chambres régionales des comptes et à la Cour (« siège » ; ministère public financier ; parquets judiciaires)

Rappel : chaque procureur financier en chambre régionale des comptes a affaire à plusieurs parquets judiciaires

- Connaissance personnelle qui facilite la rapidité des échanges d'information
- Retours d'information sur l'état d'avancement des procédures pénales (très impor-

tant pour la motivation des magistrats des chambres) ; la durée des procédures judiciaires reste un point noir (cas de changement de juge d'instruction, de dépassement du dossier)

- Echanges d'information, de bonnes pratiques, retours d'expérience sur les difficultés rencontrées, les erreurs à éviter
- Le point crucial est de réunir non seulement les procureurs financiers et les procureurs judiciaires mais aussi les magistrats des chambres régionales des comptes, pour diffuser une « culture de la transmission pénale »

Les résultats sont tangibles :

- augmentation du nombre de transmissions pénales
- et surtout baisse du taux de classement sans suite *ab initio*, qui est un indicateur de qualité des transmissions pénales (au contraire du taux de classement après enquête, puisqu'on ne peut préjuger des résultats de l'enquête).

## Conclusion

- nos relations avec les parquets judiciaires sont aussi bonnes qu'elles peuvent l'être, et ont été grandement fluidifiées, et rendues plus efficaces, par les efforts de resserrement des liens que j'évoquais
- il n'y a aucune raison que nos futures relations avec les représentants du parquet européen en France, ne puissent pas se développer de la même manière
- s'agissant de la coopération avec l'OLAF : nos relations avec l'OLAF sont aujourd'hui de fait peu développées, mais nous le regrettons, et sommes ouverts à une coopération.
- Cette coopération pourrait prendre la forme, dans un premier temps :
  - D'échanges d'information systématiques, dans un sens et dans un autre ;
  - D'une participation de l'OLAF aux formations que nous organisons pour nos magistrats sur la fraude.

**I RAPPORTI TRA PROCURA CONTABILE E PROCURA PENALE IN GRECIA.  
COLLABORAZIONE CON OLAF ED EPPO**

*The relationship between Financial and Criminal Prosecutors' Office in Greece. Cooperation with OLAF and EPPO.*

Mr. Chairman, in our previous meeting I referred mainly to the responsibilities of the Hellenic Court of Audit and the Office of the Prosecutor General in relation to the protection of European funds which are protected as national. In my presentation today I want to focus on some of the responsibilities of the Prosecutor General of the Court of Audit which will give some special interest to my presentation today. In the Hellenic Court of Audit serves a Prosecutor General he is equivalent to the President of the Court and leader of an office composed of junior, middle rank and senior prosecutors. His office is totally independent from the court's competence. All activities are taken in his name but the administration of the office is exercised by the high rank prosecutors in full session.

The Prosecutor General of the court expresses his opinion in every pending case before the Court of Audit. In doing so, he is called upon to consider the possibility of applying the "ne bis in idem" principle, in particular when acquittals of the criminal courts of the country have preceded for the accountant being tried before the Court of Audit. In such cases, the Prosecutor General considers that the Court should be bound by the principle of "ne bis in idem" only if the criminal offense for which the accountant has been acquitted is exactly identical with the financial offense which is now being heard by the Court of Audit. So in these cases we have parallel court proceedings.

That is, legal proceedings before the Court of Audit and legal proceedings before the criminal courts. If legal proceedings before the Court of Audit are concluded first, I am of the opinion that the fiscal interests of the State are more effectively protected as the defendant accountant can now apply the "ne bis in idem" principle

only before the criminal courts. If that happens the acceptance of the above principle can not affect the fiscal interest of the state.

As I have already mentioned at the beginning of my speech, I would like to refer briefly to the competence of the Prosecutor General of the Court of Audit to take action against civil servants if they have caused positive damage in the performance of their duties (articles 68 and 69 (2) statute 4129/2013), as well as against politicians, judicial officials and civil servants, who cannot justify the size of their personal property, as a result of which it is considered that this property was acquired during the exercise of illegal activity in the performance of their official duties (article 14 statute 3213/2003). In the above cases, the Prosecutor General of the Court of Audit receives all the necessary information from the competent bodies of the state upon his request, without conducting any investigation himself. If the above information is not sufficient and can not be completed then the case is put on file. If the information has any criminal value then it is forwarded to the Criminal Prosecutor for the exercise of his own powers.

This situation is different in the Hellenic Court of Audit as it has, in addition to the accounting judges, a mechanism of auditors to carry out all modern audits. This mechanism is headed by the President of the Court and not by the Prosecutor General.

Recently, both the Court of Audit and the Prosecutor General at the Court of Audit have been concerned about the evaluation of the complaints received by the Court of Audit or by the Prosecutor General regarding issues of financial legitimacy. The Court examines the complaints if it deems that they are directly related to the objectives of its audits and avoids turning its audits into a means of resolving private disputes or disputes between rival political factions. The Prosecutor General is in-

formed when the evaluation of the complaints is completed and can forward his remarks to the President of the Court of Audit.

If the Court of Audit considers that it has no jurisdiction to investigate a complaint, which is deemed to be serious and is accompanied by sufficient evidence for further investigation, then the complaint shall be forwarded to the National Transparency Authority for a preliminary review. Similarly, the Prosecutor General of the Court of Audit may send to the administrative, judicial or other service the reports, requests or complaints for further investigation. This field of complaints is therefore the framework of the relationship between the Prosecutor General of the Hellenic Court of Audit and the Criminal Prosecutor's Office of the country if, in the judgment of the Prosecutor General of the Court of Audit, an offense of criminal interest is established. Finally, it should be

noted that national law since 2012 (Article 32 D statute 1756/1988 as in force) provides the Prosecutor General of the Court of Audit with the opportunity to cooperate with European and international anti-corruption agencies and the relevant details to be regulated by decision of the Plenary Session of the Prosecutors of his Office. To date, however, although national law has paved the way, no need has been identified for the Prosecutor General of the Hellenic Court of Audit to cooperate with OLAF and EPPO, which should be able to provide information and be based on the principle of subsidiarity.

Mr. Chairman, I think I have given an overview of the relationship between the Prosecutor General of the Hellenic Court of Audit and the Criminal Prosecutors' Offices in Greece and furthermore the Prosecutor General's relationship with OLAF and EPPO, thank you for your attention and I am available for questions.

**I RAPPORTI TRA PROCURA CONTABILE E PROCURA PENALE IN GRECIA.  
COLLABORAZIONE CON OLAF ED EPPO**

*The relationship between Financial and Criminal Prosecutor's Offices in Greece and the Cooperation with EPPO and OLAF*

I. With respect to the investigation and the prosecution of financial crime in Greece, the legal framework changed in December 2020. Law 4745/2020 amended the Code of Criminal Procedure and established a new prosecutorial structure to deal with corruption and financial crime. In essence, two separate prosecutorial offices: 1) the Financial Prosecutor's Office, which was specialised in investigating and prosecuting tax and financial crimes, and 2) the Public Prosecutor's Office against corruption, were merged into the new Financial Prosecutor's Office, with jurisdiction over the whole of the country.

The new Office is competent for financial crimes, tax offences and related crimes, affecting the financial interests of Greece and European Union, or felonies committed by public officials or political functionaries aiming to gain financial profit there from or causing damage to the state, regional and local authorities and public legal entities. The Prosecutor of Financial Crime has the task to conduct investigations, but he has not the duty to prosecute. Once he decides that there is sufficient evidence that a suspect has committed such a crime, he refers the case to the Public Prosecutor's Office at the geographically competent court, in order to initiate and carry out the prosecution process.

The Financial Prosecutor's Office investigates financial and corruption crimes, supported by the special investigating agencies: the Special Secretariat of Financial and Economic Crime Unit and the Financial Police. The Prosecutor of Financial Crime has extensive powers, may request any information from any authority and has access to privileged information. He can start an investigation ex officio or upon request by any Public Service or upon a citizens' com-

plaint. Tax, banking and other securities can be lifted, but not professional secrecy of lawyers. As regards the relationship between the Financial Prosecutor's Office and the Public Prosecutor's Offices, it is established a shared competence which is based on its priority to conduct investigation for the crimes mentioned above. Often, both the Financial Prosecutor's Office and the Public Prosecutor's Offices initiate investigation for the same case, due to the lack of effective cooperation or information-sharing system. In the case of disagreement, as to the qualification of the case in question, the Head of the Financial Prosecutors' Office decides on the attribution of competence.

In Greece, there are also different anti-corruption bodies with overlapping jurisdictions, mainly because the current legislation does not specify which body is responsible for specific types of investigations. As a result, different bodies, such as the Financial and Economic Crime Unit and the Financial Police Division of Hellenic Police, may be dealing with the same case at the same time, which affects the effectiveness of the complaint-handling system.

The fight against corruption involves a number of law enforcement agencies and government stakeholders. Each of these entities follows their own internal procedures when dealing with corruption complaints and there is often confusion among the different stakeholders as to efforts being carried out by other entities and as to how to manage an overwhelming amount of case reports. It is challenge for Greece to improve coordination among the various authorities involved in corruption compliant management, in order to manage the overwhelming amount of case reports and reduce overlapping and parallel proceedings.

II. The European Public Prosecutor's Office is an independent and decentralised prosecution body of the European Union, responsible

for investigating, prosecuting and bringing to judgment the perpetrators of, and accomplices to, criminal offences affecting the financial interests of the European Union [Cross-border VAT fraud, Other types of fraud affecting the EU's financial interests, Corruption that damages, or is likely to damage, the EU's financial interests, Misappropriation of EU funds or assets by a public official, Money laundering and organised crime, as well as other offences inextricably linked to one of the previous crimes]. The Regulation establishing the EPPO was eventually adopted through enhanced cooperation on 12 October 2017 and entered into force on 20 November 2017. Before the establishment of the EPPO, national authorities could investigate and prosecute crimes against the EU budget, but they were bound by the territorial limits of jurisdiction. Existing EU-bodies such as Eurojust, Europol and OLAF had not the power to conduct criminal investigations and prosecutions.

With respect to the EPPO's territorial and personal competence, the Regulation provides that the EPPO is competent a) for offences that were committed in whole or in part within the territory of one or several Member States participating in the EPPO, or b) that were committed by a national of a participating Member State, provided that a participating Member State has jurisdiction for such offences when committed outside its territory, or c) that were committed outside the territories of one of the participating Member States by an EU official or other servant, provided that a participating Member State has jurisdiction for such offences.

In regard to the material competence of the EPPO, we note the following: Firstly, the Regulation covers offences affecting the financial interests of the European Union that are provided for in the PIF Directive (Directive (EU) 2017/1371), as implemented in national law, irrespective of whether the same criminal conduct could be classified as another type of offence under national law. Consequently, the absence of an applicable substantive norm in Greece can block EPPO's competence in relation to acts that qualify as a PIF offence committed in the territory of our country, or by one of its nationals in third countries. Secondly, the Regulation covers participation in a criminal

organisation, as defined in the applicable national law implementing Framework Decision 2008/841/JHA, as long as the organisation is focused on committing PIF offences. Thirdly, the Regulation covers any other criminal offense which is inextricably linked to a PIF offence. This ancillary competence may encompass non-harmonized offences, and even offences that do not fall under the scope of the Union's Jurisdiction. In any case, the EPPO shall not be competent for criminal offences in respect of national direct taxes including offences inextricably linked thereto. The structure and functioning of the tax administration of the Member States shall not be affected by this Regulation.

This Regulation provides for a system of shared competence between the EPPO and national authorities in combating crimes affecting the financial interests of the Union, based on the priority of EPPO competence and in the Office's power to evoke cases falling it's mandate. The EPPO shall exercise its competence either by initiating an investigation, or by deciding to use it's right of evocation. Once it does so, Greek competent authorities are prevented from exercising their own competence in respect of the same criminal conduct.

In accordance with the principle of subsidiary, combating crimes affecting the financial interests of the Union can be better achieved at Union level by reason of its scale and effects. The previous situation, in which the criminal prosecution of offences against the Union's financial interests was exclusively in the hands of the authorities of the Member States of the European Union, did not sufficiently achieve that objective, given the fragmentation of national prosecutions in the area of offences committed against the Union's financial interests. Moreover, in accordance with the principle of proportionality, this Regulation does not go beyond what is necessary in order to achieve those objectives and ensures that its impact on the legal orders and the institutional structures of the Member States is the least intrusive possible.

When the PIF offences caused or is likely to cause damage of less than 10.000 euros to the Union's budget, the EPPO can exercise it's competence only in two circumstances: 1]

when the suspect is an EU official or servant or 2] when the case has repercussions at EU level calling for an investigation to be conducted by the EPPO. A case should be considered to have repercussions at Union level, inter alia, where a criminal offence has a transnational nature and scale, where such an offence involves a criminal organisation or where the specific type of offence could pose a serious threat to the Union's financial interests or the Union institutions' credit and union citizens' confidence.

The EPPO shall refrain from exercising its competence in respect of any offence, upon consultation with the competent Greek authorities, refer the case without undue delay to the latter, if: a) the maximum sanction provided for by Greek law for an offence is equal to or less severe than the maximum sanction for an inextricably linked offence, unless the latter offence has been instrumental to commit the offence falling within the scope of the regulation or b) there is a reason to assume that the damage caused or likely to be caused, to the Union's financial interests by an PIF offence does not exceed the damage caused, or likely to be caused to another victim. Also, the EPPO may, with the consent of the competent Greek authorities, exercise its competence, if it appears that the EPPO is better placed to investigate or prosecute.

The EPPO shall inform the competent Greek authorities without undue delay of any decision to exercise or to refrain from exercising its competence. In the case of disagreement between the EPPO and the Greek prosecution authorities over the question of whether the criminal conduct falls within the scope of Regulation, the Prosecutor of the Supreme Court will decide on the attribution of competence. Moreover, in the light of the principle of sincere cooperation, both the EPPO and the competent Greek authorities shall support and inform each other with the aim of efficiently combating the crimes falling under the competence of the EPPO.

III. The Greek prosecutors' offices maintain a close relationship with OLAF based on mutual cooperation and on information exchange. The relationship aim in particular to ensure that

all available means are used to protect the fight against the financial crime through the support by OLAF to the Greek prosecutors' Offices. OLAF supplies the Greek Prosecutors' Offices with the necessary support and technical know-how, providing information, analyses, expertise and operational support, facilitating coordination of specific actions of the competent administrative authorities and bodies of the European Union and conducting administrative investigations.

According to the current OLAF Regulation, Member States are required to designate an anti-fraud coordination service [AFCOS] to facilitate effective cooperation and exchange of information, including information of an operational nature, with OLAF. The new OLAF Regulation gives the AFCOS an even more important role, clarifying that they can support OLAF in external and internal investigations, as well as in coordination cases. The rules state that AFCOS should provide all assistance necessary for OLAF to carry out its investigations in the Member States, either themselves directly or through coordination with other services. Moreover, the new Regulation creates the basis for AFCOS to cooperate with each other, and not just with OLAF.

In Greece, the National Transparency Authority is established as full legal successor of the General Secretariat Against Corruption and five sectoral Audit, and Inspection Bodies and is designated as the Greek Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS) according to article 82 (5) of law 4622/2019, in cooperation with the Financial Crime Unit (FCU) under its responsibilities. The above-mentioned merger solved the problem of fragmentation and duplication of duties and also strengthened the role of the authority in accordance with international standards on auditing. The Greek AFCOS have the mandate for ensuring cooperation with OLAF and coordinating legislative, administrative and investigating obligations and activities related to the protection of the European Union's financial interests. It also acts as a service for receiving complaints related to the fight against fraud and the Structural Funds, working closely with the Financial Control Committee for Public Finances.

IV. To sum up, the fight against corruption and financial crimes is priority for European Union and for Greece. The EPPO, as a new body of the Union, will face a number of challenges. It will need to find its place in the existing judicial landscape of the European Union, so as to fulfil its regulatory mandate. It is crucial for our country to achieve best practices in the field of judicial cooperation, in order to make a more effective justice system to address corruption and financial crimes.

#### References:

- European Public Prosecutor's Office, Article-by-article commentary, Herrfeld/ Brodowski/ Burchard, 2021.
- The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead [Legal Studies in International European and Comparative Criminal Law, Band 1], Lorena Backmaier Winter, 2018
- Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, <https://eur-lex.europa.eu>
- Regulation (EU, Euratom) 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office and repealing Regulation 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation 1074/1999
- Regulation (EU, Euratom) 2020/2223 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom), 883/2013, European Parliament and of the Council of 23 December 2020, amending Regulation (EU, Euratom) 883/2013, as regards cooperation with the European Public Prosecutor's Office and the effectiveness of the European Anti-Fraud Office investigations, <https://eur-lex.europa.eu>
- Greek Code of Criminal Procedure, Government Gazette 96/A/11.6.2019.
- Mapping of Corruption Complaints Mechanisms in Greece, Strengthening integrity in the public sector in Greece, Greece-OECD project: Technical support on anti-corruption, <https://www.oecd.org/governance/ethics/mapping-corruption-complaints-mechanisms-greece-en.pdf>
- Mapping of Institutional Relations in Anti-Corruption in Greece, Strengthening integrity in the public sector in Greece, Greece-OECD project: Technical support on anti-corruption, <https://www.oecd.org/governance/ethics/mapping-institutional-relations-anti-corruption-greece-en.pdf>
- Best practices to promote effective international cooperation in corruption cases, Strengthening law enforcement to fight corruption in Greece, Greece-OECD project: Technical support on anti-corruption, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Best-Practices-International-Cooperation-for-Practitioners-in-Greece-ENG.pdf>
- [https://ec.europa.eu/anti-fraud/home\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_en)
- [https://www.europa-nu.nl/id/vleohgw-509wm/nieuws/questions\\_and\\_answers\\_on\\_olaf\\_s\\_new?ctx=vg9pin61gvzs&tab=0](https://www.europa-nu.nl/id/vleohgw-509wm/nieuws/questions_and_answers_on_olaf_s_new?ctx=vg9pin61gvzs&tab=0)
- [https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/afcos\\_el](https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/afcos_el)
- <https://www.eppo.europa.eu>

## **IL PUNTO DI VISTA DELL'EPPO**

Parliamo oggi sempre della Procura Europea che è stata evocata più volte e in particolare dei Procuratori europei delegati e del tipo di interazione e cooperazione che la Procura Europea avrà, in Italia, in particolare con la Procura presso la Corte dei conti.

Analizziamo cosa c'è di veramente interessante nella relazione tra Procura Europea e Procura presso la Corte dei conti italiana. C'è innanzitutto una forte sovrapposizione del mandato, nel senso che entrambi sono Uffici che tutelano gli interessi pubblici e proteggono gli interessi finanziari dell'Unione europea. Il secondo elemento comune è che la Procura presso la Corte dei conti italiana, così come gli Uffici di Procura della Repubblica e la Procura Europea sono degli organismi assolutamente indipendenti. Questa è una peculiarità che in Italia è protetta a livello costituzionale ed è difesa, anche con un certo orgoglio, sia dalla magistratura ordinaria che della magistratura contabile.

Questa particolare situazione e rapporto e unicità e specificità della Procura presso la Corte dei conti italiana ha già in passato portato a concludere degli accordi tra le Procure della Repubblica, quindi che si occupano di casi penali in Italia e le articolazioni delle Procure regionali o la Procura generale della Corte dei conti.

Anche per la Procura Europea, come vedremo tra pochissimo, si pone un'esigenza di questo tipo. La Procura Europea è un Ufficio che, al di là delle sue articolazioni periferiche, francesi, spagnole e italiane che siano, ha una sua unicità e una sua unitarietà assoluta. Il Regolamento, in relazione a un ufficio quale quello della Procura presso la Corte dei conti, non prevede nulla di particolare. In realtà il Regolamento si applica direttamente nei 22 Stati membri diversi in cui i sistemi giuridici sono assolutamente diversi. In relazione a questo punto, poi, in realtà una Istituzione come la Procura italiana presso la Corte dei conti, in gran parte degli

Stati membri, neppure esiste. Il Regolamento si limita a richiamare con una dizione molto generica le Autorità nazionali competenti, che era l'unica dizione che potesse ricomprendere qualsiasi tipo di autorità di tipo amministrativo, contabile, giurisdizionale, eccetera, mentre, l'art. 24, comma 2, è la norma dedicata agli Uffici che procedono nelle indagini penali a livello nazionale e quindi certamente non comprende le Procure regionali o la Procura Generale della Corte dei conti.

I riferimenti che il Regolamento fa rispetto a queste cosiddette Autorità nazionali competenti, con riferimento alla necessità di recuperare il danno subito dall'ente pubblico, sono quelli dell'art. 36, comma 6 e dell'art. 39, comma 4. Una di queste norme è molto simile all'art. 129 disp. att. c.p.p.: l'art. 36, comma 6 prevede che nel momento in cui la Procura Europea esercita l'azione penale ha un obbligo di investire ed informare l'Autorità nazionale competente perché questa attivi le proprie azioni di recupero. È ovvio che questa è una formulazione così generica che in Italia si può applicare certamente a organi come l'Agenzia delle Entrate, ad esempio, o alla stessa Guardia di Finanza, nella sua attività di recupero.

Dal punto di vista della interpretazione generale, questa sicuramente è una norma che si applica anche alla Procura della Corte dei conti, che avvia un'azione di recupero aprendo un'indagine di tipo contabile e quindi svolgendo indagini vere e proprie.

La seconda norma è l'art. 39, comma 4, che ripete lo stesso tipo di previsione, ma con riferimento al momento dell'archiviazione. Questa norma, effettivamente, è aggiuntiva rispetto al quadro italiano, seppure si tratti di una condotta che i colleghi italiani spesso adottano, cioè quella di informare la Procura regionale della Corte dei conti nel momento in cui chiedono l'archiviazione, ma ritengono che comunque vi siano profili di responsabilità contabile. Del resto è una buona prassi, riconosciuta anche

ampiamente dalla giurisprudenza contabile e dalla Corte di cassazione, quella di informare la Procura presso la Corte dei conti, anche quando vi sia una sentenza di non luogo a procedere o una sentenza di assoluzione, soprattutto nei casi in cui, proprio anche dal testo della sentenza, emerge una responsabilità di tipo contabile che ovviamente non coincide con quella di tipo penale.

Il Regolamento, però, e qui veramente cogliamo una asimmetria non so fino a quanto voluta o non voluta, contiene una previsione piuttosto diversa quando si tratta di omologhe Autorità, non di tipo nazionale ma di tipo europeo. Perché l'articolo 103, comma 2, del Regolamento prevede che le Autorità europee, che chiama istituzioni, corpi, agenzie, utilizzando una sigla che dovrebbe comprendere ogni tipo di Istituzione europea, quindi dalla Commissione ad OLAF, alla Banca europea per gli investimenti, a qualsiasi entità che sia interessata a questo tipo di intervento, devono essere informate da EPPO in relazione al recupero del danno, di tipo, quindi, amministrativo, contabile o quello che è, ed anche – qui c'è una specificazione ulteriore – quando possa essere necessario adottare misure cautelari di tipo non penale, quindi amministrativo-contabile, il prima possibile e senza ritardo. La norma non fissa una scansione processuale chiara come quella dell'esercizio dell'azione penale o del momento dell'archiviazione, la previsione dice chiaramente che questo è un obbligo informativo che deve essere dato senza ritardo, ovviamente nel rispetto del segreto investigativo e questo è un dato che diamo tutti per scontato.

Ora questa asimmetria del Regolamento, con riferimento alle prassi assolutamente positive che si sono instaurate anche a livello nazionale, quantomeno in Italia, nei rapporti tra Procure della Repubblica e Procure della Corte dei conti, ci ha consigliato di avviare un tavolo di trattative per avere un accordo in cui anche la Procura della Corte dei conti possa godere di questo tipo di informazione anticipata.

In realtà non vi è alcuna norma nel Regolamento che vieti che la Procura della Corte dei conti venga informata in modo tempestivo, così come le Istituzioni europee. Non vi è alcuna norma che vieti questo, neppure nella normativa nazionale, tant'è vero che, questo tipo di

condotta, la teniamo e la tenevamo anche come Pubblici ministeri nazionali, per cui quello che stiamo creando è proprio un flusso informativo bilaterale. Beninteso, è già all'interno della logica del Regolamento, in cui l'informazione di possibili fatti, condotte o profili di responsabilità di tipo contabile, parte ben prima del momento in cui si esercita l'azione penale, o si chiede l'archiviazione, e cioè non appena giuridicamente possibile, cioè non appena cade il segreto investigativo che impedisce di estendere all'esterno del fascicolo penale questo tipo di informazioni, esattamente come dice l'articolo 103, cioè senza pregiudizio per la tutela del segreto investigativo. Questo ha un ovvio vantaggio, nel senso che il passaggio di informazioni di tipo operativo come queste, dalla Procura Europea alla Procura della Corte dei conti, attiva un meccanismo di contro-informazione, nel senso che la Procura della Corte dei conti ha il suo patrimonio informativo anche relativo ai precedenti, al soggetto economico che viene interessato, che può condividere con la Procura Europea, e in secondo luogo non può aprire un procedimento parallelo.

Possiamo dire che il grande limite degli articoli 36 e 39 del Regolamento e dell'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale è che, quando questa informazione scatta, il procedimento penale è terminato, perché abbiamo già esercitato l'azione penale o abbiamo già richiesto l'archiviazione, e quindi non c'è più niente da fare. Un'informazione tempestiva, invece, consente ed anzi impone, direi, un coordinamento nella fase delle indagini, e questo è il secondo valore aggiunto che vogliamo portare all'interno di questo accordo. Nel momento in cui, a seguito di questo flusso informativo, si creano due fascicoli connessi, uno penale, trattato dalla Procura Europea, e l'altro contabile, trattato dalla Procura della Corte dei conti, sarà necessario continuare a parlarsi, continuare a coordinarsi, eventualmente trovare un accordo sulle tempistiche dell'azione investigativa, su eventuali misure cautelari dell'una e dell'altra parte, e, in qualche modo, stabilire un tavolo permanente di coordinamento. Il nostro grande vantaggio è che non siamo 140 uffici come le Procure nazionali. Siamo un Ufficio solo. È vero che abbiamo un'articolazione territoriale, ma si tratta di

colleghi, ciascuno dei quali ha una competenza su tutto il territorio nazionale e quindi non ha questo tipo di limitazione territoriale. Soprattutto appartiene all'Ufficio unico della Procura Europea, che non solo è unico tra Lussemburgo e l'Italia, ma è unico tra Lussemburgo e tutti i 22 Stati membri. Questo ovviamente avrà un grande vantaggio in termini di eventuale necessità di acquisizione transnazionale della prova o documenti o elementi rilevanti sia per l'indagine penale che per l'indagine contabile, e di cui si potrà avvalere anche l'indagine di tipo contabile.

Nell'altro senso, qual è, diciamo, il valore aggiunto di questo tipo di accordo nel momento in cui si parla di scambio di informazioni? E qui vi dicevo l'articolo 24 del Regolamento, al comma 1 e al comma 2, disegna due ipotesi chiaramente alternative: il comma 2 riguarda appunto le Procure criminali, le Procure della Repubblica in Italia, cioè gli organi che hanno già aperto un'indagine di tipo penale e quindi attiva nei loro confronti tutta una serie di obblighi informativi, mentre il comma 1 è la norma quadro, la norma generale, cioè la norma che impone a qualsiasi autorità, non solo alle forze di polizia giudiziaria, non solo alle agenzie specializzate, non solo agli enti amministrativi, ma a qualsiasi autorità pubblica nazionale di informare la Procura Europea, qualora ci possano essere fatti o notizie su cui la Procura Europea potrebbe esercitare la competenza. Questo perché l'esercizio della competenza non è automatico e di immediata percezione, ma richiede un certo tipo di valutazione, non affatto semplice.

La Corte dei conti, ricadendo senz'altro in questo concetto di autorità nazionale competente rispetto ai procedimenti e alle indagini che porta avanti e che tratta, ha questo tipo di obbligo. In realtà quello che stiamo cercando di raggiungere in questo tipo di cooperazione è finanche un'anticipazione di questa informazione, seppure ancora non matura dal punto di vista del rilievo penale, la quale poi comunque può essere sviluppata, può essere suscettibile di riscontro o di verifica, magari in alcuni altri Stati membri, cosa che ovviamente noi all'Ufficio centrale di Lussemburgo abbiamo possibilità di fare con una certa agilità, in ragione appunto di quella struttura unitaria di cui vi parlavo.

L'intenzione è quella di prevedere che vi sia un'anticipazione del flusso informativo, ovviamente anche questo nell'ambito e nel rispetto della normativa e delle regole di segretezza e confidenzialità delle informazioni.

Questo, a nostro parere, può portare a una fruttuosa collaborazione di lungo termine. Ripeto, noi abbiamo questo vantaggio di essere un interlocutore unico e quindi con una coerenza di indirizzo e soprattutto di condotta, stiamo parlando qui soltanto di 15, 20 Procuratori europei delegati che sono coordinati centralmente da Lussemburgo. Quindi una coerenza di condotta, una uniformità di condotta piuttosto evidente, e non posso nascondere, immagino che i colleghi qui presenti della Procura siano d'accordo, che una delle grandi debolezze degli accordi con le Procure della Repubblica è proprio la difficoltà di coordinare una situazione frammentata come quella degli uffici requirenti italiani. Ci sono 140 Procure della Repubblica, ci sono 26 Procure presso la Corte di appello e una Procura generale della Corte di cassazione, ma, come ben sapete, proprio in ossequio a quel principio di assoluta indipendenza non vi è alcun rapporto gerarchico tra di loro. Non vi è alcun tipo di possibilità per il Procuratore "superiore" di dare ordini o istruzioni al Procuratore "inferiore". Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha dei poteri di coordinamento, che però lo portano al massimo fino a emanare alcune linee guida, alcune indicazioni di tipo generale e astratto e non di tipo operativo, mentre le Procure generali presso la Corte di appello hanno un limitatissimo compito di coordinamento residuale soltanto nei casi in cui le Procure della Repubblica non riescono a coordinarsi tra di loro, ma soltanto per uno ristrettissimo gruppo di reati che, tra l'altro, ad eccezione della criminalità organizzata, non sono quelli per cui è competente la Procura Europea.

Con noi almeno questo non succederà, cioè il valore che possiamo portare sul tavolo di questo accordo con la Procura generale della Corte dei conti, è proprio quello di una uniformità di comportamento e unitarietà del coordinamento delle condotte.

Veniamo ad esaminare altri problemi che sono sul tavolo, come l'accesso alle banche dati. Il Regolamento prevede che la Procura Europea

possa avere accesso a tutte le banche dati nazionali, direttamente o indirettamente, e qui in Italia sappiamo perfettamente che vi è una situazione molto ricca di banche dati sia a livello di gestione di polizia giudiziaria, sia a livello di gestione di uffici, gli uffici giudiziari, sia a livello di gestione di uffici di coordinamento. Una delle ragioni per cui abbiamo concluso un accordo di collaborazione con la Direzione nazionale antimafia, è proprio l'esistenza delle loro strutturatissime, banche dati che raccolgono i dati di tutte le investigazioni presenti e passate, e non solo, anche il *background* storico delle organizzazioni criminali attive sul territorio italiano e quindi la correlata necessità per la Procura Europea di accedere a questo tipo di informazioni nel momento in cui si trovasse a trattare un procedimento penale, un'indagine che riguarda questo tipo di soggetti.

Con la Procura generale della Corte dei conti questo tipo di problema ovviamente non esiste. Non c'è una banca dati simile a quella della Direzione nazionale antimafia, c'è sicuramente la banca dati dei procedimenti e quindi anche dei precedenti e tutte le informazioni che sono disponibili, ma rientrano nell'ordinario flusso informativo che è previsto dall'articolo 24 del Regolamento.

Questo è il modo in cui stiamo tentando di creare questo tipo di collaborazione tra la Procura Europea e la Procura della Corte dei conti italiana.

Sono sicuro che questo sarà il primo accordo di questo tipo concluso dalla Procura Europea nei 22 Stati membri, noi abbiamo già concluso un accordo con la Corte dei conti Europea, ma ovviamente di natura completamente diversa, perché si tratta di un organo che non ha poteri investigativi ma funzioni di ben altro tipo anche se certamente vi sono dei profili di co-interesse da parte della Procura Europea e della Corte dei conti Europea in relazione alle rispettive attività.

Io credo che l'accordo che sarà concluso tra la Procura Europea e la Procura generale della Corte dei conti possa veramente costituire un modello anche per quegli altri Stati membri in cui vi è una Procura presso la Corte dei conti che ha una struttura simile a quella italiana. Questo perché in realtà è nell'interesse della Procura Europea accedere a questo tipo di

collaborazione e di scambio di informazioni, a questo tipo di consultazione con degli enti il cui mandato si sovrappone parzialmente con il nostro e la cui finalità, cioè quella della tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, coincide con la nostra, seppure sotto un profilo diverso, e avere un quadro più completo possibile delle fonti informative, del coordinamento investigativo e della necessaria consultazione che si deve avere con le altre autorità giudiziarie, anche non di tipo penale.

Io ho sentito questa mattina, mi avvio a concludere rapidamente l'intervento, anche dei colleghi francesi sulla particolare struttura che in Francia hanno sia la Procura della Corte dei conti che la Procura della Repubblica. Però, uno degli elementi che mi ha più colpito è stato il richiamo al fatto che la storica collaborazione che c'è tra le Procure criminali e la Corte dei conti in Francia è stata limitata in qualche modo anche dal fatto che gran parte dei poteri investigativi nel sistema francese sono in mano al giudice istruttore.

Orbene, però, il collega che da ultimo ha parlato, ha ricordato che questa situazione, con riferimento alla Procura Europea, è ormai completamente ribaltata. La legge, che non chiamerei di implementazione, ma di adattamento del sistema nazionale al Regolamento della Procura Europea in Francia, sostanzialmente trasferisce quasi in blocco i poteri investigativi di ufficio o a richiesta del giudice istruttore nelle mani del Procuratore europeo. E questo, lo diceva lui stesso e non posso che essere d'accordo, è in qualche modo una rivoluzione nel sistema francese. Si tratta di una scelta di grosso impatto dal punto di vista culturale, ovviamente, che crea un doppio binario, perché le Procure ordinarie francesi continuano a lavorare col vecchio sistema, mentre vi saranno cinque o sei Procuratori europei delegati francesi che lavorano sostanzialmente con un nuovo codice, con un nuovo sistema che diventa molto più simile al codice, al sistema che dall'89 ormai si utilizza in Italia e da tanti anni si utilizza anche in Germania e in numerosi altri Stati membri.

Come dicevo, uno degli aspetti più interessanti dell'inizio dell'attività della Procura Europea è proprio l'effetto contagio positivo. Voglio dire: quanta parte delle modifiche normative, di comportamento, di prassi che sono

legate all'entrata in funzione della Procura Europea avranno efficacia nel resto dei sistemi nazionali.

In Italia siamo consapevoli che vi sono tutta una serie di questioni che sono già sul tappeto, come quella dell'indipendenza del pubblico ministero. Vi sono Paesi in cui il pubblico ministero, né formalmente né di fatto è indipendente dal potere esecutivo. In Francia vi è un vincolo, un legame col Ministero. Ebbene, anche qui vi sarà una trasformazione straordinaria. I Procuratori europei delegati francesi saranno completamente svincolati dal potere politico perché lo prevede il Regolamento in maniera tassativa e molto chiara.

Altro principio è l'obbligatorietà dell'azione penale. Noi sappiamo che ci sono sostanzialmente due Paesi tra i 22 che fanno parte della Procura Europea, che sono appunto la Francia e l'Olanda, in cui l'azione penale non è obbligatoria. Io credo che sia anche un elemento che influisce su quei numeri, che abbiamo visto prima essere così bassi.

La Procura Europea non lavorerà così. Lavorerà sulla base di un principio di obbligatorietà dell'azione penale che è dettato dagli articoli 4 e 22 del Regolamento in modo chiaro, con l'utilizzo del termine inglese "shall" che indica un obbligo giuridico assoluto.

È opinione condivisa pienamente dal Collegio della Procura Europea quella per cui ai fini dell'apertura di un'indagine in relazione a frodi, frodi IVA, frodi su fondi europei, reati contro la pubblica amministrazione, eccetera, i Procuratori europei delegati che opereranno in questi Paesi membri avranno un obbligo di interpretazione di tipo ben diverso, quindi molto più simile alla nostra, in cui sappiamo bene cosa significhi obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale e dell'indagine penale.

Ecco, concludo quindi con questo richiamo e questo auspicio alla unitarietà della Procura Europea e al fatto che di nuovo questa diversità istituzionale, direi anche costituzionale in qualche modo, della Procura Europea possa far riflettere, e che le scelte italiane e l'accordo che stiamo concludendo possano far riflettere e fungere da esempio anche per gli altri Stati membri che sono in situazioni simili, per rivedere la concezione del ruolo del pubblico ministero, la concezione della cooperazione con altre autorità giudiziarie di tipo non penale. E questa logica di indipendenza reciproca e rispetto reciproco e autonomia reciproca è uno degli elementi di cui in Italia andiamo fieri, e che teniamo a rappresentare quando parliamo con i colleghi esteri.

Ho concluso e vi ringrazio.

## **IL PUNTO DI VISTA DELL'OLAF**

Buongiorno, grazie a tutti.

Cerco di riprendere le fila del discorso di ieri e di proporre anche delle soluzioni o delle misure che possano aiutarci a prevenire quelli che ieri ho presentato come possibili nuovi scenari, ossia la presenza della criminalità organizzata, sempre più frequente, flussi di denaro particolarmente difficili da seguire proprio per la transnazionalità dei fenomeni di frode, e, ovviamente, l'interesse delle organizzazioni criminali più o meno strutturate per questi flussi, soprattutto vista l'importanza degli stessi in termini di risorse economiche e soprattutto nella tempistica.

Voi considerate che bisognerà spendere tanti soldi in pochissimo tempo, quindi, ovviamente ci auguriamo che vengano spesi, ma soprattutto che vengano spesi bene. Questo è il contesto che vi avevo delineato ieri.

Andiamo invece adesso a quelli che vi propongo come possibili scenari che ci devono guidare per meglio contrastare i fenomeni di frode, o meglio ancora per prevenirli.

Allora, innanzitutto parliamo di un contesto europeo. Per prima cosa dobbiamo trovare un modo per rendere omogenee le tecniche di indagine. È inutile che in un Paese X ho delle forze di polizia particolarmente specializzate – e in Italia possiamo dirlo ampiamente sia per il numero, ma anche proprio per la specifica competenza: mi riferisco per esempio alla Guardia di Finanza, che è un organo specificamente preparato e competente in materia, che ha dei poteri speciali in questo settore – e poi in un altro Paese non le ho. Voi capite bene quello che vi ho detto proprio ieri, ossia che lo stesso fenomeno che avviene in Sicilia viene esportato in un altro Paese europeo in cui vi sono livelli di contrasto molto inferiori. Voi lo capite bene, in un mercato unico questo non può andare, e non può andare neanche per noi italiani. Non è che siccome un Paese è più protetto vuol dire che in un altro ci possiamo disinteressare del fenomeno. Ovviamente l'avvento dell'EPPO,

in questo, soccorre ampiamente, e quindi sappiamo bene che questo ci aiuterà, ma non è sufficiente, perché le tecniche investigative, che devono essere simili, devono anche essere tecniche efficaci.

È inutile parlare di un corpo di polizia, faccio un esempio senza riferirmi ad un Paese membro particolare, che fa l'intercettazione coi servizi segreti, non può funzionare perché il servizio segreto ha tutti altri tipi di competenze e obiettivi. Bisogna essere tecnicamente competenti, ma anche efficaci, quindi è importante anche la specializzazione.

Poi, in ultima analisi, sempre su questo punto, sono importanti le risorse. È inutile dire, ad esempio, che faccio le intercettazioni, parlo di esempi concreti senza poi citare i Paesi membri, e poi mi dici che è un solo ispettore che si occupa dell'indagine. Ovviamente se una sola risorsa verrà dedicata a quell'indagine non potrà compiere non solo l'intercettazione, ma nessun altro tipo di attività tecnica che sia necessaria. Quindi, anche su questo, si tratta di debolezze, ma potrebbero essere dei punti di forza se a questi punti iniziamo a dedicare una maggiore attenzione.

Questo per quanto riguarda il capitolo dell'omogeneizzazione delle tecniche investigative e la loro enfaticizzazione in termini sostanziali, poi passiamo a parlare della base legale. Un esempio, e parlo di basi legali nazionali sul profilo criminale. In alcuni Paesi membri non si può procedere alla instaurazione di un procedimento penale nei confronti delle società. Ovviamente voi capite che in un settore come questo, che non si possa procedere a incriminare i soggetti giuridici e invece soltanto le persone fisiche, è un limite veramente incredibile. La soluzione è molto semplice: adattare i sistemi giuridici criminali nazionali, e su questo spero che ci sia la massima attenzione. Ovviamente, immagino che la presenza dell'EPPO sia un pungolo per questi sistemi nazionali, perché modifica il loro codice penale e di procedura penale.

Va considerata, poi, anche la base legale a livello europeo. Anche su quello c'è da riflettere, perché anche a livello europeo, ovviamente, spendere risorse in quantità così rilevante comporta che i processi siano particolarmente semplici. Voi lo capite bene che non posso muovere una mole di denaro di questo tenore e mettere tutta una serie di lacci e laccioli. Questo lo comprendo ed è assolutamente ragionevole, ma insieme a questo, auspico, e su questo la Commissione si sta muovendo con grande sensibilità, di avere sempre di più un capitolo che è dedicato alle misure di prevenzione e contrasto, anche quando c'è la spesa, perché voi capite bene che tutti i Ministeri italiani, se parliamo dell'Italia – ma se parliamo a livello europeo, tutti i Ministeri –, adesso, sono pronti ai blocchi di partenza per spendere ovviamente con velocità. Nello stesso tempo, però, bisogna evitare che vi siano elementi che possano minare la qualità della spesa.

Faccio anche qui un esempio. Nei progetti di promozione, spesso, si va presso Paesi terzi dove si vuole promuovere un prodotto. L'Italia promuove tantissimi prodotti agroalimentari. Ebbene, noi, come OLAF, quindi anche gli organi di controllo, possiamo vedere sì la fattura che viene fatta in Europa, ma quello che viene poi realizzato nel Paese terzo è molto più difficile, concretamente, controllarlo. Allora voi capite bene che dire: "faccio promozione su un programma televisivo" è generico; occorrerebbe verificare quando, quante volte, dove, in che intensità. Tutti questi aspetti, ovviamente, hanno una rilevanza non indifferente, non tanto solo sulla spesa, cioè quanto tu hai realmente speso, ma sulla qualità del prodotto. Perché se io faccio pubblicità alle 3:00 di notte su una emittente televisiva, voi capite che, al di là del fatto che ovviamente ragioniamo in termini di danno erariale, vuol dire che si è speso molto meno, ma soprattutto non si è prodotto lo sviluppo che volevamo e allora *cui prodest*, mi chiedo!

Poi ci sarebbero altri esempi, che vi potrei dare, di macchinari che si comprano a prezzi gonfiati e si mettono da parte. Ovviamente, su queste cose c'è molto da fare, sul contrasto, ma c'è molto da fare anche sul tema delle misure

a livello unionale e nazionale che mettano in discussione simili iniziative.

Vado agli ultimi due punti. Banche-dati: ne abbiamo tante in Italia. Se non ne abbiamo anche all'estero, se non le utilizziamo, ovviamente anche lì il ragionamento è lo stesso fatto in ordine alle tecniche investigative.

Ne potremmo parlare tantissimo nei seminari, ma poi, in realtà, se non le mettiamo in pratica, non serve a nulla. Ad esempio, abbiamo scoperto delle frodi con Google Map, ma non è possibile che nel 2020 si possa scoprire una frode controllando dall'indirizzo della fattura, andando su Google e vedendo nella foto che al anziché esserci un impianto, vi sono delle case popolari! Mi è successo nel 2005, mi succede ancora nel 2020, è un po' frustrante. Ovviamente qui ci sono tutta una serie di strumenti. I colleghi sanno bene di Aracne, bisogna utilizzarlo e non può essere che l'Amministrazione ci dica: "non lo sapevo".

Ultimo punto, che è stato toccato anche dal dottor Ceccarelli, sulle misure precauzionali. Non bisogna pensare che l'aspetto della cosiddetta *prosecution*, cioè dell'indagine penale, sia l'unico elemento. Io ritengo che le indagini penali, le indagini condotte dalla Corte dei conti, dalla Guardia di Finanza e dall'OLAF abbiano pari dignità.

Quindi sono qui anche per dirvi che c'è uno strumento che sta nel Regolamento, ma c'era già nel vecchio Regolamento, che è l'articolo 7, che appunto ci permette di prendere misure precauzionali. Ecco, questa misura è particolarmente importante, perché voi sapete che un'indagine penale, rispetto all'esperienza che ho e che avete anche voi nell'ambito delle vostre rispettive competenze, ha una durata – un anno, due anni, sei mesi –, ma nel frattempo la spesa continua ad andare avanti. Il rubinetto, ecco, rimane aperto, e le Procure non possono mettere in piedi nessuna misura precauzionale, perché altrimenti metterebbero a rischio anche le stesse indagini. Quindi la presenza di OLAF, Corte dei conti, Guardia di Finanza in Italia, e nelle altre nazioni i rispettivi servizi di competenza, potrebbero quantomeno mettere in salvo la restante parte, che ancora potrebbe o dovrebbe essere spesa.

# Conclusioni

**Proc. gen. Angelo CANALE**

*Procuratore generale presso la Corte dei conti*

Con l'intervento del rappresentante di OLAF si chiude questo interessante evento, *in primis* voluto dallo stesso OLAF attraverso il programma Hercule III. Il progetto CATONE è interno al programma Hercule III.

In questi giorni si è registrato il confronto e lo scambio di esperienze tra le Istituzioni che ai vari livelli – strategico ed operativo – in Spagna, Francia, Grecia, Portogallo e Italia operano nel contrasto alle frodi in danno dell'UE.

Nel corso del convegno abbiamo udito anche i rappresentanti di OLAF e di EPPO.

Per l'Italia abbiamo udito, all'apertura dei lavori, il Presidente della Corte dei conti, che ringrazio per la sua grande vicinanza, il Sottosegretario per le Politiche e gli Affari europei On. Amendola, il D.G. dell'OLAF Itälä, il Comandante generale della Guardia di Finanza Zafarana, nonché rappresentanti delle Sezioni di Controllo della Corte dei conti.

Per l'AFCOS italiano è intervenuto il Generale Tatta; il Presidente Russo è intervenuto per la Corte dei conti europea; la Prof.ssa Porchia è intervenuta per la Corte di Giustizia UE; sono intervenuti investigatori OLAF, magistrati penali. È intervenuto per il Ministero della Giustizia il Cons. Salazar.

Per Spagna, Portogallo, Francia, Grecia sono intervenuti autorevoli rappresentanti dei rispettivi organi di controllo, degli AFCOS degli organi e uffici antifrode, della magistratura contabile e penale.

Tutti gli intervenuti hanno avuto il comune denominatore, pur nei diversi ordinamenti e pur nelle diverse soluzioni organizzative adottate dai singoli Paesi, nella comune rafforzata determinazione di agire nei confronti delle fattispecie di irregolarità e frodi in danno dell'UE: un'azione che potrà svolgersi non solo sul piano penale e sanzionatorio, ma

The presentation by the representative of OLAF concludes this interesting event, sponsored *in primis* by OLAF itself, under the Hercule III programme. The CATONE project is part of the Hercule III programme.

In the last few days information has been compared and shared between strategic and operational Spanish, French, Greek, Portuguese and Italian institutions that work to fight fraud affecting the EU.

During our meeting we have heard from representatives of OLAF and EPPO.

As regards Italy, at the opening session we heard from the President of the Corte dei conti, who I would like to thank for his consideration, the Undersecretary for European Affairs and Policies, the Hon. Amendola, the Director General of OLAF, Mr. Itälä, the Commander General of the Italian Financial Police, Mr. Zafarana, and representatives of the Audit Chambers of the Corte dei conti.

Presentations were made by the following: General Tatta on behalf of the Italian AFCOS; President Russo on behalf of the European Court of Auditors; Prof. Porchia on behalf of the European Court of Justice; Consul Salazar on behalf of the Minister of Justice. Rapporteurs also included OLAF investigators and criminal magistrates.

In addition presentations were delivered by authoritative representatives of supervisory bodies, AFCOS, anti-fraud offices and authorities, and representatives of the administrative and criminal judiciary in Spain, Portugal, France and Greece.

All the presentations had a common denominator, albeit based on each country's legal systems and organisational solutions: they all professed an increased, joint determination to act against irregularities and fraud affecting the EU. This action can be enforced not only from the point

in modo concorrente ma non meno incisivo anche sul piano dell'attuazione di finalità di recupero (e risarcitorio), promuovendo interazioni e coordinamento tra i vari soggetti preposti alla lotta antifrode (penso a banche dati comuni, ad esempio).

Tutto ciò rappresenta un "IDEM SENTIRE DE RE PUBLICA", cioè la condivisione, emersa in tutti gli interventi, di principi di fondo (come il principio di legalità) e in particolare del principio – che al tempo stesso è anche un ineludibile obiettivo di tutela del pubblico interesse e specificamente delle risorse finanziarie europee.

Questo obiettivo ci accomuna e, come rilevato da diversi relatori, dunque ci accomuna anche la volontà di mettere in campo ogni possibile strumento per rafforzare, soprattutto attraverso la cooperazione e il coordinamento, le misure più idonee per evitare che l'attuazione del PNRR diventi occasione di frodi e illeciti profitti.

Tra queste misure non vedrei male, con riferimento alle frodi legate al PNRR, al livello legislativo nazionale, una specifica fattispecie penale aggravata.

Ribadiamo, come Procura generale della Corte dei conti italiana, il nostro impegno nella lotta alla frode e, a maggior ragione in vista dell'attuazione del PNRR, ribadiamo la volontà di proseguire nella collaborazione con OLAF, mentre auspico e farò la mia parte affinché con EPPO intervenga quanto prima il preannunciato accordo operativo, sul quale stiamo già lavorando, che tenga conto sia delle rispettive competenze, sia del comune obiettivo di tutela degli interessi finanziari della UE (sovrapposizione del mandato/organismi indipendenti).

La sfida è fare il possibile per tutelare tali interessi.

È una sfida che non può contemplare neppure in astratto che prevalgano gli interessi criminali sulla sana gestione delle risorse europee. Abbiamo anche il dovere di contrastare sprechi e abusi. Prevarrà – anzi deve necessariamente prevalere – con lo sforzo di tutti noi con il comune e coordinato impegno la sana gestione finanziaria, libera da interferenze criminali. Ce lo chiedono i cittadini europei. E abbiamo il dovere di rassicurarli.

of view of sanctions and criminal proceedings, but also in a no less incisive manner by implementing actions involving recovery (and compensation) and by promoting interaction and coordination between the actors responsible for fighting fraud (for example, common databases). All this represents an "IDEM SENTIRE DE RE PUBLICA", in other words the sharing (a word that emerged in all the presentations) of fundamental principles (like the principle of the rule of law) and in particular the principle – which is at the same time also an unavoidable objective – of the protection of public interest, specifically of European financial resources.

This is a common goal highlighted by several speakers; as a result we also share the will and desire to adopt every possible tool available in order to reinforce – especially thanks to cooperation and coordination – the most suitable measures required to avoid that the implementation of the NRRP become an opportunity for fraud and unlawful profit.

I would be pleased if one of those measures be a reference to fraud linked to the NRRP – specifically aggravated criminal activity – to be inserted in national legislation.

Let me repeat, as the Prosecutor General's Office at the Italian Corte dei conti, our engagement in the fight against fraud is even greater given the imminent implementation of the NRRP; I also wish to reiterate our desire to continue to collaborate with OLAF. I hope, and will do my part so that the long-awaited operational agreement with EPPO be implemented as soon as possible. We are already working on it, bearing in mind our respective competences and common goal to protect the financial interests of the EU (overlap of the mandate/independent bodies).

The challenge is to do everything possible to protect these interests.

It is a challenge that cannot contemplate, even in the abstract, the fact that criminal interests prevail over the wholesome management of European resources. We have a duty to fight squandering and abuse. This will prevail – must necessarily prevail – thanks to the efforts made by us all, thanks to a common, coordinated commitment and good financial management, free from criminal interference. This is what European citizens ask of us. And we have a duty to reassure them.

Per ultimo, ringrazio tutti i relatori e ringrazio in particolare il Pres. Luigi Paolo Rebecchi, la Pres. Alessandra Pomponio e il V.P.G. Arturo Iadecola, nonché tutto il personale amministrativo e della Guardia di Finanza che ci ha supportato con encomiabile dedizione ed efficienza.

Finally, I would like to thank all the rapporteurs, in particular President Luigi Paolo Rebecchi, President Alessandra Pomponio and Deputy Prosecutor General Arturo Iadecola, as well as all the administrative staff and the Italian Financial Police who have assisted us with admirable and commendable dedication and efficiency.



GANGEMI EDITORE<sup>®</sup>  
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI OTTOBRE 2021

[www.gangemieditore.it](http://www.gangemieditore.it)

La Procura generale presso la Corte dei conti, con la collaborazione del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea – COLAF, ha organizzato un evento, denominato “Progetto CATONE”, cofinanziato dall'OLAF, sul tema del contrasto alle frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea, e delle sinergie, attuali e potenziali, tra i diversi attori coinvolti.

Hanno partecipato esponenti delle Corti dei conti e magistrati addetti agli affari penali dell'Italia, della Francia, della Grecia, del Portogallo e della Spagna, nonché rappresentanti dell'OLAF, dell'EPPO, della rete AFCOS e della polizia giudiziaria dei cinque Paesi.

L'evento ha consentito un proficuo confronto tra le prassi operative di ciascuna autorità nella prospettiva di una collaborazione sempre maggiore in vista della tutela delle finanze pubbliche, obiettivo che assume una importanza fondamentale nel contesto dell'attuazione del programma *Next Generation EU* e dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

The Prosecutor General's Office at the Corte dei conti, in collaboration with the Anti-Fraud Committee of the Presidency of the Council of Ministers – COLAF, recently organised an event entitled “CATONE Project”. The event, co-financed by OLAF, focused on the issue of fighting fraud against the financial interests of the European Union as well as the current and potential synergies between the various actors involved.

Participants included: members of the Court of Accounts and magistrates dealing with criminal cases in Italy, France, Greece, Portugal and Spain; representatives of OLAF, EPPO, AFCOS network and the Judicial Police in the five aforementioned Countries.

Participants exchanged information regarding the operational procedures of each authority with a view to establishing a more close-knit collaboration regarding the protection of public finances. This objective is increasingly crucial given the upcoming implementation of the NextGenerationEU programme and the national recovery and resilience plans.