



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2025

Intervento del
Procuratore generale
Pio Silvestri



Roma, 14 febbraio 2025
Aula delle Sezioni riunite





CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2025

Intervento del
Procuratore generale
Pio Silvestri

Roma, 14 febbraio 2025
Aula delle Sezioni riunite

Signor Presidente della Repubblica,

Le esprimo, anche a nome di tutti i magistrati del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, sentite espressioni di deferenza e gratitudine per la Sua presenza che onora e illustra questa cerimonia e conferma, una volta ancora, l'attenzione che rivolge al nostro Istituto cui ha riservato espressioni di apprezzamento anche in occasione dell'incontro dello scorso dicembre con i magistrati di nuova nomina.

Ringrazio sentitamente Sua Eminenza, che già in altre occasioni ha manifestato vicinanza alla Corte, saluto cordialmente le Autorità politiche, giudiziarie, civili, militari che con la loro partecipazione rendono lustro alla cerimonia. Un cordiale saluto a tutti gli illustri ospiti, al personale collegato in "streaming" e a quanti ci seguono grazie alla diretta televisiva.

Purtroppo, anche nell'anno appena trascorso non sono stati fatti passi in avanti verso l'auspicata conclusione del conflitto che perdura, dal 2022, nel cuore dell'Europa, mentre ancora assai fragile appare la tregua raggiunta in medioriente tenuto conto della complessa situazione di instabilità che grava su tanti Paesi dell'area.

Anche altre parti del globo sono interessate da situazioni di tensione con il conseguente aggravamento degli scenari economici internazionali che rischiano di pesare, in modo rilevante, sull'Europa e, in particolare, sull'Italia gravata, come è noto, da un consistente debito pubblico.

Per il nostro Paese permane, quindi, la necessità di mantenere alta l'attenzione al tema della corretta ed equilibrata gestione delle risorse pubbliche che garantisce, nel quadro di una finanza pubblica stabile e solida, la tutela dei diritti sociali sanciti in Costituzione; in questo contesto è essenziale perseguire il rispetto del principio di legalità, che è il primo dei presupposti perché nella società vi siano libertà e giustizia ed è la ragione per la quale ai pubblici poteri si richiede, oltre al rispetto dei limiti di legge, l'attenzione nella gestione delle risorse pubbliche.

Rimane, perciò, fondamentale il ruolo della Corte dei conti che, fin dalla sua istituzione nel 1862, esercita tutte le funzioni a garanzia della corretta gestione delle risorse collettive, nell'interesse dello Stato-Comunità, ovvero dei cittadini contribuenti, in un quadro oggi ampliato alla tutela degli interessi finanziari eurounitari.

In questo contesto istituzionale, il rispetto della legge e il costante impegno devono guidare l'azione quotidiana di tutti i magistrati contabili soprattutto in un momento storico in cui sta entrando nel vivo una stagione di riforme, già prefigurata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024.

La Corte costituzionale ha ritenuto meritevole di considerazione, per una Pubblica Amministrazione orientata al risultato, il tema del giusto bilanciamento tra i principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento con quelli del più efficace esercizio delle attribuzioni affidate alla Magistratura contabile.

Noi magistrati della Corte dei conti, soggetti solo alla legge, siamo consapevoli che la funzione legislativa è espressione della sovranità popolare, cionondimeno è necessario sottolineare alcune considerazioni sulla proposta di legge di riordino delle funzioni intestate all'Istituto.

Prima di ogni altra riflessione mi preme evidenziare come l'esperienza, ormai trentennale, abbia dimostrato che l'articolazione territoriale delle tre funzioni, di controllo, giurisdizionali e requirenti, intestate alla Corte dei conti, sia la migliore garanzia per il più efficace perseguimento dei compiti che l'articolo 100 della Costituzione ci assegna nelle funzioni di controllo, e per il contrasto ai fenomeni di *mala gestio* che comportano sprechi e inefficienze in violazione degli *standard* di diligenza connaturati all'esercizio delle funzioni pubbliche e alla gestione delle risorse necessarie al perseguimento degli interessi della comunità nazionale (artt. 28 e 103).

Non a caso, questa considerazione la si ritrova nel parere reso a Sezioni Riunite n. 3/24 con cui l'Istituto nel suo complesso, conscio dell'impegno che l'attende, ha offerto il proprio contributo tecnico affinché il processo di riforma raggiunga gli obiettivi più consoni alla tutela delle risorse pubbliche. È, quindi, essenziale che nessun arretramento ci sia sul piano della presenza in ogni Regione, e nelle due Province autonome, degli uffici della Corte che esercitano tutte le funzioni intestate all'Istituto.

Ancora una considerazione, la stessa Corte costituzionale ha sottolineato come il perseguimento della responsabilità amministrativa funzioni da deterrente rispetto al dispregio della cosa pubblica per cui

sarebbe un errore restringere gli spazi della responsabilità erariale; infatti, senza superare le difficoltà dell'azione amministrativa, si finirebbe per disincentivare l'attività di quegli amministratori e funzionari pubblici che lavorano costantemente per il bene comune. Bisogna quindi trovare il giusto equilibrio negli interventi normativi così da ribadire la natura risarcitoria della responsabilità amministrativa e garantire che l'esercizio della funzione di controllo possa svolgersi in maniera tale da rappresentare un valore aggiunto all'operato delle Pubbliche amministrazioni nel perseguimento dei fini istituzionali.

La ripresa dei lavori parlamentari è stata caratterizzata dalla riformulazione di alcune delle previsioni contenute nella proposta di legge AC1621, pur tuttavia auspico che il Parlamento possa ancora valutare positivamente alcune istanze, relative sia al merito che al metodo di approvazione della riforma, già delineate dalle Sezioni Riunite, e riprese anche in sede di audizione dinanzi alle commissioni parlamentari, formulate con l'unico intento di pervenire ad un testo che consenta alla Corte il pieno esercizio delle sue prerogative nel rispetto di quei canoni indicati nella sentenza del Giudice delle leggi. In questo senso e con l'intento di trovare il giusto equilibrio tra diverse esigenze, proprio dinanzi alle commissioni parlamentari, ho ribadito che il rafforzamento dei poteri di coordinamento del Procuratore generale - previsti dall'art. 12 del codice di giustizia contabile nei confronti dei Procuratori regionali - non può essere perseguito a scapito del principio di indipendenza sancito dall'art. 108 della Costituzione.

Tutto ciò non toglie la necessità di adeguare anche gli istituti della responsabilità amministrativa ad un contesto mutato che abbisogna di maggiori certezze e garanzie per l'agire pubblico, senza dimenticare che la nostra Pubblica Amministrazione necessita di un rinnovato impegno per la migliore selezione e formazione dei funzionari e dirigenti che operano in un quadro normativo multilivello spesso caotico e con risorse non sempre adeguate al fabbisogno.

Sono certo che tutti i magistrati della Corte sentano l'onere e l'onore di quest'impegno istituzionale - tanto più in un momento storico in cui le Amministrazioni pubbliche sono impegnate nella "messa a terra" delle risorse del PNRR fondamentali per l'ammodernamento del sistema Paese - inteso, al contempo, a garantire il celere raggiungimento del risultato e la salvaguardia del principio di legalità e di tutela delle risorse pubbliche.

Al fine di coniugare queste diverse necessità sta anche a noi magistrati rafforzare l'impegno nella nostra formazione e nella diuturna applicazione al lavoro, rifuggendo le fascinazioni del protagonismo ed avendo come stella polare il rispetto della legge.

Anche la magistratura contabile deve recuperare credito e fiducia nel rapporto con i cittadini e lo può fare solo lavorando sempre con scienza e coscienza in modo da assicurare il rispetto assoluto del canone dell'imparzialità. Sono convinto che solo seguendo questi precetti comportamentali si riesce a dare concretezza al prestigio dell'ordine giudiziario e alla credibilità che esso deve conservare per legittimare,

dinanzi alla pubblica opinione, l'esercizio della giurisdizione come funzione essenziale dello Stato di diritto.

Per perseguire questi obiettivi, l'Ufficio della Procura generale è impegnato, nel rispetto di quanto previsto dall'ordinamento, a supportare tutti i magistrati del pubblico ministero affinché la loro azione sia sempre svolta, nel rispetto del canone imperativo dell'imparzialità e del lavoro di chi amministra la cosa pubblica, nel solco delle disposizioni del codice di giustizia contabile, assicurando una istruttoria pienamente rispettosa delle garanzie processuali, tesa alla ricerca di tutti gli elementi di prova ed alla piena e doverosa valutazione delle ragioni della controparte, come vuole la cultura della giurisdizione che deve permeare i magistrati di ogni ordine e grado nel quotidiano impegno lavorativo.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario è tradizionalmente l'occasione per fare un bilancio dell'attività, relativa all'anno appena trascorso, che è analiticamente illustrata nella relazione scritta cui faccio rinvio.

L'attività istruttoria delle Procure regionali, comunque condizionata dalla perdurante vigenza del cd "scudo erariale", è sfociata nell'instaurazione di 986 giudizi in materia di responsabilità, oltre a 832 istanze per resa di conto. In relazione alla tutela del credito delle Amministrazioni pubbliche le Procure regionali hanno richiesto 28 sequestri conservativi e formulato 6 reclami¹.

¹ A questi numeri vanno aggiunti: 10 azioni revocatorie, 6 ricorsi per revocazione, 33 ricorsi per responsabilità sanzionatoria, 5 opposizioni ex art. 135, 148 appelli, 5 controricorsi per regolamento preventivo di giurisdizione.

Avverso le sentenze di primo grado sono stati proposti 685 appelli (154 di parte pubblica e 531 di parte privata), mentre la Procura generale ha svolto 759 requisitorie, depositando, altresì, 31 controricorsi per Cassazione e gestendo 51 fascicoli dinanzi alle Sezioni Riunite in composizione ordinaria o speciale.

Anche nel 2024 le Procure regionali sono state impegnate nell'esame delle numerosissime denunce di danno pervenute dalle stesse pubbliche amministrazioni oltreché da privati, da altri plessi magistratuali e dagli uffici di controllo. Il totale delle denunce è di 47.739 a fronte delle quali sono stati adottati 18.097 provvedimenti di archiviazione immediata².

Le numerose archiviazioni adottate già in fase di primo esame attestano l'attenzione delle Procure erariali alla verifica della puntuale qualificazione della notizia di danno erariale, della regolarità dell'azione amministrativa ovvero della carenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. Credo di poter dire che il sistema delineato dal codice di giustizia contabile funziona bene e, pur se ovviamente suscettibile di miglioramento, risponde, da un lato, alle richieste di legalità che provengono dai cittadini e dalle stesse amministrazioni, evitando, dall'altro, pregiudiziali valutazioni negative sull'operato di amministratori e funzionari pubblici.

Nella relazione scritta si dà ampio spazio alle problematiche relative alla esecuzione delle sentenze di condanna che, è bene ricordarlo, è di competenza delle Amministrazioni danneggiate. In questo contesto, negli

² Nel 2024 sono state aperte su tutto il territorio nazionale 22.263 istruttorie.

anni, la figura del pubblico ministero ha accresciuto la propria rilevanza affiancando le Amministrazioni pubbliche, titolari del credito, con l'utilizzo di poteri di impulso, monitoraggio e controllo che si sono rivelati particolarmente utili soprattutto nei casi di debitore incapiente.

Sul punto è importante segnalare, anche per contrastare una narrazione non corretta, che nell'anno trascorso è assai significativo il dato delle somme recuperate all'erario, in crescita rispetto al 2023, che si attesta ad euro 133.013.470,96 [di cui euro 79.389.633,92 derivanti da sentenze di condanna (più del doppio rispetto ai 36.417.641,10 euro del 2023), euro 5.779.844,38 derivanti da recuperi legati dall'applicazione di riti speciali, euro 47.843.992,66 recuperati prima della citazione a giudizio]. Nel quinquennio 2020/2024 le somme recuperate ammontano complessivamente ad euro 407.682.310,83.

Il significativo dato relativo alle somme recuperate nel corso dell'attività istruttoria consente di affermare la sostanziale bontà dell'operato degli uffici di Procura regionale, che si traduce in provvedimenti sempre più ben motivati e suffragati da idoneo compendio probatorio.

Gli stessi dati attestano senza dubbio che l'attività di monitoraggio in capo alle Procure regionali è sempre più efficace, e dimostrano anche il ruolo maieutico che gli Uffici requirenti svolgono nei confronti di tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla gestione della cosa pubblica. E', infatti, importante sottolineare che, sempre più spesso, l'attività di indagine delle Procure regionali consente alle Amministrazioni di apprezzare

discrepanze che si risolvono nell'adozione di provvedimenti di autocorrezione che recepiscono tesi e suggerimenti formulati nel corso dell'attività istruttoria; il che conferma la circostanza che l'attività della Corte, non solo quella di controllo, ma anche quella requirente, offre un valido supporto all'agire delle amministrazioni nel solco della regolarità e del buon andamento.

Alcuni brevi cenni su temi di attualità.

Ancora nello scorso anno le Procure regionali hanno riscontrato irregolarità nella erogazione di contributi a titolo di Reddito di Cittadinanza, a seguito di presentazione di falsa documentazione da parte dei richiedenti, così come di irregolare ammissione al contributo. Sul punto, oltre a perseguire i più significativi casi di truffa all'INPS, particolare attenzione continua ad essere posta a quei fenomeni corruttivi o di *mala gestio* che vedono coinvolti funzionari pubblici indagati per le condotte determinative dello sviamento delle risorse pubbliche, per averle attribuite in capo a soggetti privi dei requisiti prescritti dall'ordinamento.

Facendo tesoro di queste esperienze la Procura generale è impegnata nel rafforzare la rete di raccolta dati per realizzare, in collaborazione con l'Istituto di Previdenza e le forze dell'ordine, un efficace strumento di deterrenza e di contrasto alle frodi sull'Assegno di Inclusione, la misura che ha sostituito il reddito di cittadinanza.

Particolare attenzione viene posta in ordine ai profili di criticità emersi per indebita percezione (tramite false dichiarazioni o allegazioni)

ovvero per l'irregolare impiego (sviamento dal fine per il quale la misura risulta concessa) dei sussidi finanziari alle imprese.

Ancora numericamente rilevanti sono le istruttorie che riguardano i contributi per l'efficientamento energetico erogati dal GSE, con cui sono stati incrementati gli incontri per rafforzare la collaborazione tesa al recupero degli indebiti. Tali truffe ledono sia l'interesse della pubblica amministrazione ad incentivare corretti sistemi di risparmio energetico, che l'interesse dei consumatori a non veder rincarare le bollette per oneri mai sostenuti. Il fenomeno "plurioffensivo" presenta una dimensione finanziaria consistente (talora di milioni di euro), rispetto alla quale – purtroppo – si registrano spazi non ampi di concreto recupero dei danni erariali riconosciuti, tenuto conto che buona parte delle aziende coinvolte risultano fallite, o comunque incapienti.

Anche in questa occasione la relazione scritta si è occupata delle problematiche della responsabilità medica che, come ho già sottolineato lo scorso anno, è tema che fa parte delle riflessioni sull'efficienza del sistema sanitario che attende, a livello nazionale e regionale, decisioni ed ulteriori investimenti non più rinviabili, nei campi dell'organizzazione, delle strutture, della formazione e delle retribuzioni, capaci di ridare lustro ad una professione che, mi piace ripeterlo, assieme a quella degli insegnanti, misura il senso civile di un Paese.

Assai significativa rimane l'attività delle Procure regionali nei confronti delle condotte illecite, perpetrate anche dai privati, in danno delle risorse eurounitarie.

Particolare attenzione viene rivolta all'utilizzo delle ingenti risorse messe a disposizione dell'Italia, nell'ambito del piano *Next Generation EU*, a sostegno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); perlopiù si tratta di indebita percezione ovvero non conforme utilizzo dei fondi da parte dei soggetti attuatori, irregolarità nella percezione dei contributi sub specie di opere non conformi al progetto o di assai significativi ritardi nella loro attuazione.

Peraltro, la protezione degli interessi finanziari dell'Unione costituisce un obiettivo essenziale affinché essa possa perseguire i *target* di crescita in coerenza con quanto espressamente previsto dall'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che impone agli Stati membri di adottare, nei confronti degli interessi finanziari dell'Unione, le stesse politiche di tutela predisposte per gli interessi nazionali.

La rete regionale delle Procure erariali garantisce questi obiettivi in uno con le attività della Procura generale che coopera attivamente con tutte le Amministrazioni coinvolte nella prevenzione delle frodi in danno dei fondi del PNRR.

L'anno appena trascorso è stato particolarmente significativo per le attività che la Procura generale svolge, in ambito internazionale, per la tutela degli interessi finanziari dello Stato e dell'Unione.

In quest'ottica, infatti, il ruolo dell'Istituto è stato ulteriormente valorizzato. L'articolo 3 del D.L. n. 19 del 2024, in tema di misure per l'attuazione del PNRR, ha previsto - nell'ambito del rafforzamento delle funzioni del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea "COLAF", di cui all'art. 54 della Legge n. 234 del 2012 - l'integrazione del medesimo Comitato con un rappresentante della Corte dei conti. Per questo incarico è stato designato un magistrato della Procura generale che sta apportando le sue specifiche professionalità nel delicato settore della prevenzione e repressione delle frodi alle risorse unionali.

Naturalmente, anche nell'anno appena trascorso sono continuate le collaborazioni con l'Ufficio del Procuratore europeo (EPPO³), sulla base dell'Accordo di lavoro sottoscritto dal Procuratore europeo e dal Procuratore generale presso la Corte dei conti il 13 settembre 2021. Allo stesso tempo è proseguita la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in forza dell'accordo di cooperazione amministrativa sottoscritto il 25 settembre 2013, che consente di condividere (ai sensi dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) informazioni su fatti causativi di danno agli interessi finanziari eurounitari. Non va inoltre dimenticata la partecipazione della Procura generale agli incontri del Tavolo interistituzionale anticorruzione

³ Ai sensi dell'art. 4 del reg. (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, l'EPPO è competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla direttiva (UE) 2017/1371 e i loro complici. A tale proposito l'EPPO svolge indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo. L'Accordo, finalizzato a fornire un quadro strutturato per la cooperazione tra i due Uffici, individua quale modalità privilegiata di collaborazione lo scambio di informazioni, che si estende oltre quanto previsto dalla normativa in materia (Cfr. gli artt. 24(1), 36(6) e 39(4) del reg. cit.).

tenutisi presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Di particolare rilievo è stata la giornata di formazione organizzata, lo scorso mese di novembre in collaborazione con la Guardia di Finanza, sul sistema informatico *Irregularities Management System* - IMS, che già raccoglieva le irregolarità emerse in sede di utilizzo di finanziamenti, ed ha ora le potenzialità per consentire una costante e puntuale consultazione delle comunicazioni delle autorità di gestione di finanziamenti euro unitari in modo da consentire alle Procure territoriali più efficaci e tempestivi interventi per il recupero delle somme irregolarmente erogate ed utilizzate.

In ordine all'attività internazionale della Procura generale si deve segnalare, con particolare soddisfazione, la firma, avvenuta a Casablanca lo scorso 25 giugno 2024, dello statuto dell'Associazione *JURISAI* che ricomprende le Istituzioni superiori di controllo (ISC) titolari anche di funzioni giurisdizionali.

L'Associazione ha tenuto la prima riunione a Parigi lo scorso 7-8 ottobre e, in quella occasione, alla Corte dei conti è stata assegnata la direzione del Comitato dei Procuratori di *JURISAI* che sarà presieduto dal Procuratore generale. La nomina riconosce il valore della nostra organizzazione funzionale e la particolare esperienza nella lotta allo spreco delle risorse pubbliche nonché l'impegno dell'Istituto nelle attività del Forum delle ISC, risalente al 2015, e la condivisa soddisfazione per l'approvazione dei Principi delle attività giurisdizionali (INTOSAI P-50).

La costituzione di *JURISAI* offre l'opportunità di creare una rete istituzionale tra le Procure delle ISC aderenti, al fine di confrontare le esperienze nazionali in un'ottica di rafforzamento della trasparenza, della responsabilità e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Un breve cenno al Protocollo d'intesa stipulato con il Ministero dell'Istruzione e del Merito. Sono, infatti, proseguiti gli incontri, organizzati a livello regionale dalle Procure, con gli studenti delle scuole superiori, la futura classe dirigente del Paese, registrando un reale interesse per il tema della legalità finanziaria, del contrasto agli sprechi e della lotta alla corruzione.

Mi avvio alla conclusione ribadendo il mio personale impegno affinché il lavoro dei pubblici ministeri contabili rimanga caratterizzato dal pieno rispetto del ruolo che la Costituzione ci assegna e dalla scrupolosa osservanza delle garanzie che il codice di giustizia contabile prevede per i destinatari dell'attività requirente, con l'esclusivo fine di perseguire il buon andamento, l'amministrazione efficiente, la giustizia tempestiva a garanzia e tutela delle risorse pubbliche.

Ringrazio tutti coloro che istituzionalmente sono vicini al nostro lavoro, dai colleghi pubblici ministeri penali, ai magistrati della Procura europea, al Corpo della Guardia di Finanza che, per missione istituzionale, lavora con impegno e professionalità, su delega del Pubblico Ministero contabile, alla tutela dell'economia e della finanza pubblica. Non posso dimenticare l'Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato e le altre forze di

polizia chiamate a collaborare, con generosa e tenace dedizione, all'attività inquirente. Ringrazio tutti i colleghi, il dirigente e il personale amministrativo della Procura generale che garantiscono quotidianamente un elevato livello di qualità e di quantità nel lavoro a supporto dell'attività requirente.

Un saluto e un augurio di buon lavoro lo estendo anche alla classe forense con cui, sia pure su banchi diversi, ci si confronta in udienza per garantire il migliore servizio alla giustizia.

Concludendo signor Presidente Le chiedo di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2025 della Corte dei conti.

CORTE DEI CONTI - UFFICIO GRAFICA E RIPRODUZIONE - ROMA

