



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2024

Intervento del

Procuratore generale
Pio Silvestri



Roma, 13 febbraio 2024
Aula delle Sezioni riunite



**CERIMONIA DI
INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2024**

**Pio Silvestri
Procuratore Generale della Corte dei conti**

Roma, 13 febbraio 2024
Aula delle Sezioni riunite

Signor Presidente della Repubblica,

nel ringraziarLa per aver voluto onorare, con la Sua presenza, questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, formulo, anche a nome di tutti i magistrati del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, sentite espressioni di deferenza e gratitudine per l'attenzione che mostra al nostro Istituto.

Un sincero e vivo ringraziamento rivolgo a Sua Eminenza ed alle Autorità politiche, giudiziarie, civili e militari, che, con la loro preziosa partecipazione, rendono lustro all'odierna cerimonia. Un cordiale saluto a tutti gli ospiti, al personale che ci vede in *streaming* e a tutti i cittadini che ci seguono grazie alla diretta televisiva.

L'anno appena trascorso è stato funestato dal perdurare della guerra nel cuore dell'Europa e dal nuovo conflitto, che ha fatto seguito all'attacco terroristico, in territorio israeliano, del 7 ottobre 2023. L'attuale complessità del panorama geopolitico non lascia, purtroppo, presagire, nel breve periodo, scenari di pacificazione, quanto piuttosto

il rischio dell'allargamento del conflitto ad altre aree del Medio Oriente. Questa situazione sta già provocando allarmanti riflessi sui commerci internazionali, aggravando le prospettive economiche dell'Italia e mettendo in crisi i profili della stabilità finanziaria nazionale ed internazionale.

Per tale motivo, è più che mai necessario che nel nostro Paese, gravato da un consistente debito pubblico, si mantenga il *focus* sul tema della corretta ed equilibrata gestione delle risorse pubbliche, che garantisca primariamente, nel quadro di una finanza stabile e solida, la tutela dei diritti sociali sanciti dalla Costituzione.

Nel contesto così delineato, è essenziale, dunque, il ruolo della Corte dei conti, che esercita le proprie funzioni, tanto nella sede giurisdizionale quanto nella sede del controllo, quale garante del corretto utilizzo delle risorse collettive, nell'interesse dello Stato-Comunità ovvero dei cittadini contribuenti.

Questa è la missione della Corte dei conti fin dalla sua lontana istituzione nel 1862 e questa, oggi, è la sua missione anche nei confronti degli interessi finanziari eurounitari.

Tutti i magistrati della Corte sentono l'onere e l'onore di quest'impegno istituzionale e, pertanto, pur nel doveroso ed assoluto rispetto delle prerogative del Governo e del Parlamento, guardano, con preoccupazione, a quegli interventi legislativi, che potrebbero rendere sistemica la previsione normativa contenuta nell'art. 21 del D.L. n. 76 del 2020 ovvero restringere gli spazi della responsabilità erariale.

Nella presente occasione, quindi, non posso che, nuovamente, ricordare come l'ambito di intervento delle Procure erariali sia limitato a specifiche fattispecie 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.

Non bisogna, infatti, dimenticare che il perseguimento delle responsabilità lo si deve, innanzitutto, alla stragrande maggioranza degli amministratori, di grandi e piccoli enti, nonché dei funzionari pubblici che, onestamente, lavora per rendere il servizio migliore al sistema Paese, dovendo applicare un impianto normativo ancora lontano dall'essere veramente semplificato, in una situazione di frequente carenza di personale e di, ancora, limitati investimenti nella formazione.

La riduzione dell'area della responsabilità non sembra, quindi, la risposta più idonea a superare le difficoltà dell'azione amministrativa, poiché l'esenzione o la limitazione della responsabilità potrebbe fungere da disincentivo per l'attività di coloro che, operando con diligenza, cura e passione, non vedrebbero premiati il loro impegno e la loro professionalità.

Per questo motivo, nel rispetto del canone imperativo dell'imparzialità e del complicato lavoro di chi amministra la cosa

pubblica, l'attività del Pubblico ministero deve essere svolta nel solco delle disposizioni del codice di giustizia contabile, assicurando una istruttoria pienamente rispettosa delle garanzie processuali, tesa alla ricerca degli 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'essere magistrato non consente alcuna distrazione ed anzi impone un *self restraint*, tanto nella vita pubblica quanto in quella privata, necessario a dare sostanza al rispetto assoluto del dovere dell'imparzialità e, al contempo, concretezza al prestigio dell'ordine giudiziario, anche con riferimento all'immagine che la magistratura, come potere, offre di sé ai cittadini e alla credibilità che essa deve conservare ai loro occhi per legittimare l'esercizio della giurisdizione, come funzione essenziale per l'attuazione dello Stato di diritto.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario è l'occasione per fare un bilancio dell'attività compiuta che, in questa sede, illustrerò limitatamente ai fenomeni più rilevanti che hanno occupato le Procure regionali; per tutto il resto, rinviando alla relazione scritta, che contiene una significativa rassegna delle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione nelle materie di competenza della Corte dei conti, oltre ad una ricca raccolta giurisprudenziale delle decisioni emesse dalle nostre Sezioni riunite e dalle Sezioni di appello.

L'attività della magistratura contabile, nel corso del 2023, ha portato le 21 Sezioni giurisdizionali regionali all'emanazione di 1.863 sentenze nella materia della contabilità pubblica, delle quali 1.103 in relazione ai giudizi per l'accertamento della responsabilità amministrativa; l'attività istruttoria delle Procure regionali è sfociata nell'instaurazione di 1.061 giudizi in materia di responsabilità. Di essi, 141 hanno riguardato l'indebita percezione di contributi comunitari o nazionali da parte di soggetti privati.

In relazione alla complessiva attività delle Procure regionali, occorre sottolineare che, nel corso del 2023, le segnalazioni di danno sono state numerose e di gran lunga superiori a quelle che hanno condotto all'instaurazione di giudizi di responsabilità, con la conseguente archiviazione di oltre 22mila procedimenti in seguito alla verifica dell'assenza di danno erariale, della regolarità dell'azione amministrativa ovvero della carenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. In relazione alla tutela del credito delle amministrazioni pubbliche, nell'anno appena terminato, le Procure regionali hanno richiesto 53 sequestri conservativi.

Restano numerose le denunce nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, riguardando sia la fase di individuazione del contraente (affidamento diretto o violazioni nelle procedure ad evidenza pubblica), che quella successiva di gestione del rapporto contrattuale (illeciti nell'esecuzione o indebita proroga degli affidamenti nei contratti di durata) e cioè tipiche violazioni delle

regole dell'evidenza pubblica o, comunque, stabilite dal codice dei contratti pubblici.

Nel corso del 2023, sono anche aumentate a 144 le impugnazioni di parte pubblica (a fronte di 125 del 2022) rispetto ai complessivi 689 appelli proposti avverso le sentenze di primo grado. Le Sezioni di appello hanno complessivamente reso 418 sentenze.

La maggior parte delle azioni che si sono concluse in sede di appello hanno riguardato le illiceità nell'utilizzo di erogazioni e contributi pubblici finalizzati a destinazioni specifiche (17,7%), le questioni inerenti all'ordinaria attività amministrativa (15,8%) e la gestione delle entrate (12,3%).

Da segnalare, inoltre, il numero significativo dei giudizi relativi allo svolgimento, da parte di dipendenti, di attività non autorizzate o, comunque, incompatibili con il regime dell'impiego pubblico (11,9% del totale) e quello riferito ai giudizi relativi all'uso improprio di risorse pubbliche (pari all'11,7% del totale,

comprendente gli indebiti rimborsi spese e l'utilizzo improprio dei fondi dei Consigli regionali).

Le Procure regionali svolgono, da tempo, un ruolo attivo nell'accertamento delle condotte illecite, perpetrate anche dai privati, in danno delle risorse eurounitarie. La protezione degli interessi finanziari dell'Unione costituisce un obiettivo essenziale per garantirne l'esistenza e la possibilità di perseguire i suoi fini istituzionali come, del resto, 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 adottate per gli interessi nazionali. Siffatto principio assume particolare valore in questo momento storico, caratterizzato dagli ingenti investimenti finanziati dal piano *Next Generation EU*.

L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, terminata la predisposizione delle regole di contesto, è entrata nel vivo e già si registrano diverse segnalazioni di irregolarità; in particolare, si tratta di indebita percezione ovvero non corretto 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.

Alla tutela degli interessi eurounionali contribuiscono gli Uffici territoriali di Procura, attraverso azioni di responsabilità rivolte nei confronti di soggetti sia pubblici che privati, mentre la Procura Generale coopera attivamente con tutte le amministrazioni coinvolte nella prevenzione delle frodi in danno dei fondi del PNRR. In questo ambito, va ricordata la partecipazione ai lavori di due organi istituiti presso la Ragioneria Generale dello Stato, mi riferisco al “Tavolo per la rendicontazione e il controllo” e alla “rete antifrode”.

Un breve cenno va fatto anche alle altre attività svolte, dalla Procura Generale, nel contesto internazionale per la tutela degli interessi finanziari dello Stato e dell'Unione.

Mi riferisco, in primo luogo, alla collaborazione con l'Ufficio del Procuratore europeo - EPPO¹, sulla base dell'Accordo di lavoro sottoscritto nel 2021.

È proseguita la fattiva collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), che consente di condividere (ai sensi dell'art. 325 del Trattato) informazioni su fatti causativi di danno agli

¹ 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.).

interessi finanziari eurounitari. Il rapporto di collaborazione è arricchito da programmi di formazione, scambio di personale, oltre alla condivisione di analisi strategiche ed assistenza operativa².

Continua anche la partecipazione della Procura Generale alle riunioni periodiche del Comitato europeo consultivo, per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF).

Contestualmente seguita ad essere implementato il sistema informatico *Irregularities Management System* - IMS³, che raccoglie

² Le attività antifrode della Procura Generale sono state, da ultimo, illustrate in seno all'*OLAF Anti-Fraud Communicators' Network - OAFCN*, in occasione della seduta dello scorso marzo.

³ Il sistema, gestito dall'OLAF in coordinamento, a livello nazionale, con il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, può, astrattamente, consentire l'acquisizione, da parte delle Procure regionali (le quali sono abilitate ad accedervi), di informazioni di rilievo ai fini dell'avvio o dello sviluppo delle indagini sugli illeciti a danno dei fondi UE. Allo stato, tuttavia, le Procure regionali non ricevono una segnalazione, inviata automaticamente dal sistema, dell'apertura di schede relative alle possibili frodi inserite nell'IMS, la consultazione del quale, quindi, costituisce mero strumento di verifica in relazione a procedimenti avviati a seguito di notizie di danno acquisite con altre modalità. Nelle

le comunicazioni sulle irregolarità emerse nell'erogazione e nell'utilizzo dei finanziamenti europei.

Nella relazione scritta sono meglio descritte le attività internazionali poste in essere dalla Procura Generale. In questa sede, segnalo la partecipazione alle riunioni con le Autorità superiori di controllo di altri Paesi (INTOSAI); in particolare, vanno ricordate le iniziative del *Forum of Jurisdictional SAIs*, costituito a Parigi nel 2015, che ricomprende le Istituzioni superiori di controllo (ISC) titolari anche di funzioni giurisdizionali.

more di una modifica del sistema, la quale permetta agli Uffici requirenti di ricevere tempestiva notizia dell'apertura di ciascuna scheda e di avviare immediatamente un procedimento istruttorio, è stata concordata una modalità operativa provvisoria, in virtù della quale il Coordinatore dell'area IMS del menzionato Nucleo comunica l'apertura delle nuove schede alla Procura generale, la quale provvede, a sua volta, a darne comunicazione al Procuratore regionale competente. La Procura Generale ha, comunque, raccomandato agli utenti IMS, con comunicazione del 13 giugno 2022, di monitorare le irregolarità causative di danno erariale mediante accessi regolari al sistema.

Ancora da sottolineare, la periodica partecipazione ai numerosi incontri del Tavolo interistituzionale anticorruzione, tenutisi presso il Ministero degli Affari esteri e la cooperazione internazionale. Molto significativa è risultata essere la partecipazione della Procura Generale al *Summit* tra i Paesi del G20, dedicato all'illustrazione delle *best practices* nella lotta alla corruzione.

Non va, infine, dimenticata la collaborazione con ANAC per l'elaborazione delle Linee guida, relative al D.Lgs. n. 24 del 2023, in materia di *whistleblowing*.

Le Procure regionali hanno rilevato ancora criticità 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, particolare attenzione verrà posta a quei fenomeni corruttivi o di *mala gestio*, che vedono coinvolti funzionari dello Stato indagati per le condotte

determinative dello sviamento delle risorse pubbliche, per averle attribuite in capo a soggetti privi dei requisiti prescritti dall'ordinamento.

Con riferimento ai sussidi finanziari alle imprese, si sono registrate le prime pronunce di merito, in ordine ai profili di criticità emersi per indebita percezione (tramite false dichiarazioni o allegazioni) ovvero per il loro irregolare impiego (sviamento dal fine per il quale la misura risulta concessa).

Nello scorso anno, ancora numerose sono state le sentenze che hanno riguardato i contributi per l'efficientamento energetico erogati dal GSE, che sono caratterizzati da una "plurioffensività" intrinseca, in quanto 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 presenta una dimensione finanziaria consistente (talora di milioni di euro), rispetto alla quale –

putroppo – si registrano spazi non ampi di concreto recupero dei danni erariali riconosciuti, tenuto conto che buona parte delle aziende coinvolte sono risultate fallite o, comunque, incapienti.

Un capitolo della relazione scritta è stato dedicato alle problematiche della responsabilità medica. Il tema deve divenire parte delle riflessioni sull'efficienza del sistema sanitario che, dopo aver sostenuto l'impatto della pandemia, soffre di una crisi sistemica – accentuata dalla “fuga” del personale sanitario, non adeguatamente remunerato – cui si dovrebbe rispondere, a livello nazionale e regionale, con decisioni ed investimenti non più rinviabili, nei campi dell'organizzazione, delle strutture, della formazione e delle retribuzioni, capaci di ridare lustro ad una professione che, assieme a quella degli insegnanti, misura il senso civile di un Paese.

Un breve cenno va fatto alle sinergie che derivano dalla cointestazione, in capo alla Corte dei conti, di funzioni giurisdizionali e di controllo.

In attuazione dell'art. 52 del codice di giustizia contabile, sono state aperte diverse istruttorie su denuncia delle Sezioni di controllo che, per lo più, hanno riguardato ipotesi di danno erariale connesso alle procedure di dissesto, alla gestione delle società partecipate e alla mancata presentazione dei conti giudiziali.

Nella relazione scritta si dà ampia eco alle problematiche relative alla esecuzione delle sentenze, dove sempre più spazio trova la figura del pubblico ministero titolare di poteri di impulso, monitoraggio e controllo rispetto all'operato delle amministrazioni creditrici, soprattutto nei casi di debitore incapiente.

Nell'anno trascorso, rimane significativo il dato delle somme recuperate all'erario, le quali si attestano ad euro 59.714.389,74 (ammontando, nel quinquennio, ad euro 280.610.941,46).

Prima di concludere, devo dare conto dei positivi riscontri che la Procura Generale ha avuto incontrando gli studenti, in applicazione

del Protocollo di intesa stipulato con il Ministero dell'Istruzione e del Merito: abbiamo registrato un vivo interesse per il tema della legalità finanziaria, del contrasto agli sprechi e della lotta alla corruzione.

Mi avvio alla conclusione, assicurando 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, al fine di perseguire il buon andamento, l'amministrazione efficiente, la giustizia tempestiva a tutela delle risorse pubbliche destinate alla comunità amministrata.

Non posso concludere senza prima aver ringraziato 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 inquirente.

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, in nome del Popolo italiano, Le chiedo di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2024 della Corte dei conti.



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

