



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2026

Intervento del
Procuratore generale
Pio Silvestri



Roma, 24 febbraio 2026
Aula delle Sezioni riunite





CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2026

Intervento del
Procuratore generale
Pio Silvestri

Roma, 24 febbraio 2026
Aula delle Sezioni riunite

Signor Presidente della Repubblica,

esprimo, anche a nome di tutti i magistrati del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, espressioni di sentita deferenza e gratitudine per la Sua presenza che onora e illustra questa cerimonia officiata in un momento storico caratterizzato da importanti innovazioni riguardanti la magistratura contabile.

Ringrazio sentitamente Sua Eminenza, saluto cordialmente tutte le Autorità, gli illustri ospiti e quanti ci seguono in diretta televisiva o in *streaming*.

Il contesto internazionale e i complessi scenari geopolitici, che riguardano anche l'Occidente, esigono, tra l'altro, la necessità di una continua attenzione alla corretta ed equilibrata gestione delle risorse pubbliche; perciò, essenziale, nel nostro Paese, è il ruolo della Corte dei conti che esercita le sue plurime funzioni nell'interesse dello Stato comunità vale a dire dei cittadini contribuenti.

Questo obiettivo, che è anche impegno morale, dovrà guidare l'azione dei magistrati nell'adempimento della nuova legge (la n.1 del 2026) che, fin dall'entrata in vigore, modifica, e non poco, le attività della magistratura contabile incisa, anche sul piano organizzativo, dal lavoro di attuazione della delega legislativa prevista dalla stessa legge di riforma.

È innanzitutto necessario attendere che affinati approdi giurisprudenziali consentano di risolvere i plurimi problemi interpretativi posti dalle nuove norme sia all'esercizio della funzione di controllo che di quella giurisdizionale.

Contestualmente la partecipazione dei magistrati contabili al gruppo di lavoro chiamato a redigere i decreti delegati potrà, auspicabilmente, contribuire a risolvere i problemi già emersi nella fase dell'iter parlamentare e segnalati dalle Sezioni Riunite con i pareri n. 3/24 e n. 4/25. Mi riferisco, per il loro rilevante impatto a livello sistemico, al delineato esercizio unitario delle funzioni di controllo e giurisdizionali che porrebbe evidenti e continui problemi di incompatibilità e all'organizzazione gerarchica dell'Ufficio del Pubblico Ministero che si pone in contrasto con i principi costituzionali di autonomia e indipendenza e che va ben oltre il rafforzamento dei poteri di coordinamento del Procuratore generale, già previsti dall'art. 12 del codice di giustizia contabile. Parimenti preoccupante è la previsione di una separazione delle funzioni, se non addirittura delle carriere, tra magistrati giudicanti e requirenti, che comporterebbe seri problemi di carattere ordinamentale, oltreché organizzativi, atteso che l'intervento riguarderebbe, ad organico vigente, poco più di cento pubblici ministeri su un totale di seicentotrenta magistrati¹.

Ritengo, al contrario, che, nell'ottica di una Pubblica Amministrazione orientata al risultato, dovrà essere ancora di più innervata l'esperienza, ormai trentennale, dell'articolazione regionale delle tre funzioni - di controllo, giurisdizionali e requirenti - quale migliore garanzia per il più efficace perseguimento dei compiti che la Costituzione ci assegna per il contrasto ai fenomeni di *mala gestio* che comportano sprechi e inefficienze nella gestione

¹ Sul punto già l'attuale regolamentazione interna pone diversi impedimenti per il passaggio da una funzione all'altra.

delle risorse necessarie al soddisfacimento degli interessi della comunità nazionale.

La scelta legislativa di porre, nei casi di colpa grave, un tetto, assai contenuto, al risarcimento del danno, con negativi effetti sulla portata deterrente dell'azione di responsabilità, dovrà indurre i magistrati del pubblico ministero a raddoppiare gli sforzi per far sì che le attività istruttorie possano comunque rappresentare, per gli amministratori pubblici, un mezzo di ausilio nel perseguimento dei fini istituzionali, consentendo di apprezzare discrasie che si possono risolvere con l'adozione di provvedimenti di autocorrezione.

In ogni caso l'approvazione della riforma, auspicata dal legislatore per combattere la "burocrazia difensiva", non deve far dimenticare che la Pubblica Amministrazione necessita di un rinnovato impegno per la migliore selezione e formazione di funzionari e dirigenti che operano in un quadro normativo multilivello, spesso caotico e con risorse non sempre adeguate al fabbisogno.

Per questo la riforma e il nuovo assetto dell'Istituto, che si rivelerà al termine dell'approvazione dei decreti delegati, inducono anche noi magistrati a rafforzare l'impegno nella formazione e nella diuturna applicazione al lavoro, rifuggendo quelle che, già in altre occasioni, ho definito le fascinazioni del protagonismo.

Oggi più che mai è necessario il rispetto tra le Istituzioni e il costante riferimento ai valori costituzionali; la magistratura intera può godere della fiducia dei cittadini solo lavorando con scienza e coscienza in modo da

assicurare il rispetto assoluto del canone dell'imparzialità che dà concretezza al prestigio dell'ordine giudiziario e alla credibilità che esso deve conservare per legittimare, dinanzi alla pubblica opinione, l'esercizio, indipendente e autonomo, della giurisdizione come funzione essenziale dello Stato di diritto.

Per perseguire questi obiettivi, l'Ufficio della Procura generale, nell'esercizio dei poteri di coordinamento previsti dal codice di giustizia contabile, è impegnato - con la stipula di protocolli d'intesa, con l'organizzazione di giornate formative con la Guardia di Finanza e con l'implementazione del Servizio Studi - a supportare tutti i magistrati del pubblico ministero affinché la loro azione sia, come sempre, svolta nel rispetto del lavoro di chi amministra la cosa pubblica, assicurando un'istruttoria pienamente rispettosa delle garanzie processuali, tesa alla ricerca di tutti gli elementi di prova e 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.

Nella relazione scritta, cui faccio rinvio, è illustrata l'attività svolta nell'anno appena trascorso, caratterizzata, come nei precedenti, dalla ricezione da parte delle Procure regionali di numerosissime denunce di danno per un totale di 48.505. Il maggior numero di segnalazioni è pervenuto dalle pubbliche amministrazioni, dai privati e dall'autorità giudiziaria². A

² Un numero significativo di denunce è pervenuto anche da uffici di controllo, autorità indipendenti e anonimi.

fronte del totale indicato sono stati adottati 20.184 provvedimenti di archiviazione immediata³.

Il numero così elevato di denunce, in aumento rispetto al 2024, è l'evidente dimostrazione che le Procure regionali sono percepite dai cittadini, e dalle stesse pubbliche amministrazioni, come imprescindibile baluardo alle ruberie, agli sprechi, alle inefficienze che causano il depauperamento delle risorse pubbliche con le conseguenti negative ricadute sulla collettività.

Questo implicito riconoscimento è motivo di orgoglio per i magistrati contabili ma anche memento perenne a non deflettere dall'impegno lavorativo per vieppiù qualificare, nel rispetto della legge, l'attività requirente.

Al contempo, 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 ovvero della carenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. Credo di poter affermare che il sistema delineato dal codice di giustizia contabile funziona bene e risponde, da un lato, alle richieste di legalità che provengono dai cittadini, e, dall'altro, evita pregiudiziali valutazioni negative sull'operato di amministratori e funzionari pubblici.

Nel corso del 2025 l'attività istruttoria delle Procure regionali, condizionata dalla perdurante vigenza dello "scudo erariale", si è risolta nel deposito di 979 citazioni a giudizio nella materia della responsabilità, oltre a

³ Nel 2025 sono state aperte 25.295 istruttorie. Sono stati emessi 1.132 inviti a dedurre e archiviate 143 istruttorie a seguito delle deduzioni.

717 istanze per resa di conto. In relazione alla tutela del credito delle Amministrazioni pubbliche le Procure regionali hanno richiesto 26 sequestri conservativi e formulato 5 reclami⁴.

Avverso le sentenze di primo grado sono stati proposti, oltre agli appelli di parte privata, 137 di parte pubblica e 5 controricorsi per regolamento preventivo di giurisdizione⁵. La Procura generale ha svolto 686 requisitorie, depositando, altresì, 25 controricorsi per Cassazione e curando la trattazione di 40 fascicoli (di cui 22 pervenuti nel 2025) dinanzi alle Sezioni Riunite in composizione ordinaria o speciale.

Nella relazione scritta, anche alla luce della legge di riforma, si dà ampio spazio alle problematiche relative all'esecuzione delle sentenze di condanna che, è bene ricordarlo, è di competenza delle Amministrazioni danneggiate affiancate dal pubblico ministero che esercita poteri di impulso, monitoraggio e controllo.

Anche nello scorso anno, contrariamente a quanto sostenuto circa l'inefficacia dell'azione recuperatoria, è assai significativo il dato delle somme recuperate all'erario, che si attesta ad euro 88.161.175,51 [di cui euro 75.687.199,29 derivanti da sentenze di condanna, euro 3.137.917,48 derivanti da recuperi legati all'applicazione di riti speciali, euro 9.336.058,74 recuperati prima della citazione a giudizio]. Nel quinquennio 2021/2025 le somme recuperate ammontano complessivamente ad euro 642.613.826,82.

⁴ A questi numeri vanno aggiunti: 5 azioni revocatorie, 1 azione di simulazione, 4 ricorsi per responsabilità sanzionatoria, 2 opposizioni ex art. 135.

⁵ Le Procure regionali hanno poi svolto 30 conclusioni su giudizi ad istanza di parte, 679 conclusioni su giudizi di conto, nonché reso 178 pareri su giudizi abbreviati e 5.701 su decreti di discarico del contabile.

Come già accennato, durante il dibattito parlamentare sulla legge di riforma, l'Istituto, con i due pareri delle SS.RR., ha sottolineato i rischi legati all'introduzione di un tetto al risarcimento che risulta essere troppo basso per garantire la necessaria azione di deterrenza e tale da ridurre, in maniera considerevole, gli importi dei risarcimenti effettivamente recuperati alle casse dello Stato; è di tutta evidenza che il prossimo anno i numeri che ho sopra indicato saranno di gran lunga più contenuti. Si deve quindi auspicare, almeno su questo punto, un ripensamento del legislatore per tornare a ribadire l'assunto costituzionale, contenuto nella sentenza n. 371/1998, secondo cui l'istituto della responsabilità amministrativa per colpa grave deve segnare il *"punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo"*.

Nel nuovo assetto funzionale, che si andrà a realizzare, assumerà ancora maggiore valore l'esercizio della funzione nomofilattica. Se è vero che l'interpretazione della legge è il cuore dell'attività magistratuale, tanto più in un'epoca caratterizzata dalla pluralità delle fonti e dal dialogo tra le Corti, altrettanto vera e sentita è la necessità di garantire, proprio grazie alla nomofilachia, l'uniformità delle decisioni giudiziarie quale proiezione del principio di uguaglianza.

In questo quadro la Procura generale, prima ancora che si dettassero principi di delega sul punto, ha esercitato, nei limiti previsti dal codice di giustizia contabile, i poteri di deferimento, correlati alle esigenze

nomofilattiche su specifici casi concreti, e sottesi al potere di coordinamento di cui all'art. 12 del codice.

Alcuni brevi cenni su temi di attualità.

Anche nell'anno 2025 le fattispecie di danno derivato dallo svolgimento non autorizzato, o comunque non consentito, di incarichi extraistituzionali da parte di dipendenti pubblici hanno costituito oggetto di particolare attenzione da parte delle Procure regionali. I procedimenti aperti hanno riguardato una casistica piuttosto varia, che ha incluso tanto ipotesi di incarichi non autorizzati, ma astrattamente autorizzabili, quanto lo svolgimento di attività del tutto incompatibili con lo *status* di pubblico dipendente⁶.

Particolarmente significativa è stata l'attività di contrasto alle frodi ed alle altre irregolarità nell'utilizzo di fondi europei cui concorrono, unitamente alle Sezioni e agli uffici di controllo, le Procure della Corte dei conti che costituiscono presidio di legalità a tutela del corretto impiego delle risorse pubbliche, non solo nazionali, ma anche europee.

L'attività di contrasto alle frodi è condotta dalla Corte, anche in ambito COLAF⁷, con l'ausilio della Guardia di Finanza, al fine di favorire la

⁶ Il quadro normativo sulla materia è peraltro reso complesso dall'esistenza di discipline specifiche per le diverse categorie lavorative interessate (medici, professori universitari, militari, personale della scuola).

⁷ Anche nel corso del 2025 è proseguita la partecipazione della Corte a tale Comitato, (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli Affari Europei) attraverso sia la Procura generale che le Sezioni di controllo (SS.RR. in sede di controllo e Sezione affari europei e internazionali), con il coinvolgimento nelle relative iniziative ed il contributo alla relazione annuale. Il COLAF, infatti, individuato quale servizio di coordinamento antifrode (*Anti fraud coordination service - AFCOS*), ha funzioni consultive di indirizzo e di coordinamento nell'attività di contrasto alle frodi, con particolare riferimento al settore fiscale e a quelli della politica agricola comune (PAC) e dei fondi strutturali.

cooperazione e lo scambio di informazioni con OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode) con il quale la Corte coopera attraverso un protocollo d'intesa in corso di aggiornamento⁸.

È, parimenti, proseguita la collaborazione delle Procure regionali, sotto la supervisione della Procura generale, con EPPO (Ufficio del Procuratore Europeo). La collaborazione si inserisce, a pieno titolo, nella funzione di protezione degli interessi finanziari dell'Unione, in coerenza con quanto espressamente previsto dall'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che, come è noto, impone agli Stati membri di adottare, nei confronti degli interessi finanziari dell'Unione, le stesse politiche di tutela predisposte per gli interessi nazionali. Questo ambito di attività trova la propria disciplina nell'Accordo di lavoro stipulato il 13 settembre 2021⁹, in attuazione del regolamento EPPO (regolamento UE 2017/1939)¹⁰.

Importanti sviluppi ha inoltre avuto la partecipazione della Corte dei conti in *JURISAI*, associazione che raggruppa le Istituzioni superiori di controllo, aderenti all'organizzazione internazionale *INTOSAI*, investite anche di funzioni giurisdizionali.

⁸ L'attività di condivisione di informazioni su fatti causativi di danno agli interessi euro-unitari tra Procure contabili ed OLAF è proseguita, come nelle scorse annualità, per il tramite del sistema I.M.S. (*Irregularities Management System*), del quale per l'Italia è responsabile il Dipartimento per gli Affari Europei presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. L'accesso alla relativa banca dati, da tempo consentito alle Procure della Corte (che rivestono il ruolo di osservatori) con riferimento ai fondi strutturali, nel corso del 2025 è stato ampliato anche con riguardo al settore dei fondi agricoli. Nel periodo di riferimento si sono registrate 2 interlocuzioni su casi trattati da OLAF.

⁹ L'Accordo, come illustrato nelle relazioni degli anni precedenti, impone, in primo luogo, alle Procure regionali e agli uffici dei Procuratori europei delegati di scambiarsi segnalazioni e informazioni in merito a fatti che rientrino nelle rispettive competenze, in quanto fonte di danno per gli interessi finanziari dell'Unione o dello Stato italiano. Esso, inoltre, facilita il coordinamento tra gli uffici requirenti dei due plessi, anche attraverso la condivisione di banche dati e l'indizione di specifiche riunioni, allo scopo di garantire il migliore svolgimento delle indagini che abbiano per oggetto fatti tra loro collegati.

¹⁰ Nel corso del 2025, la Procura generale e le Procure regionali della Corte dei conti hanno ricevuto n. 21 comunicazioni dai Procuratori europei delegati, mentre le segnalazioni inviate dai requirenti contabili verso questi ultimi sono state n. 16.

In quanto eletta al vertice del *Public Prosecutor Offices Committee* dell'organismo per il periodo 2024-2027, la Procura generale ha presieduto due riunioni del Comitato, nell'ambito delle quali ha ottenuto l'approvazione dei *Terms of Reference* e dell'*Action Plan*.

Quest'ultimo illustra le attività che il Comitato si prefigge di realizzare nel triennio, tra le quali assume particolare rilievo la prossima organizzazione di un seminario internazionale di studi sull'attività requirente.

Il convegno costituirà l'occasione per far meglio conoscere la nostra particolare esperienza nella lotta allo spreco delle risorse pubbliche, e per fare il punto sullo stato di attuazione della rete istituzionale tra le Procure delle ISC aderenti, al fine di confrontare le esperienze nazionali nell'ottica del perseguimento del primario obiettivo di *JURISAI* che è quello del corretto utilizzo delle risorse pubbliche¹¹.

Nell'anno è inoltre proseguita la partecipazione da parte della Procura generale al programma di studi *Jean Monnet*¹². Nel quadro del progetto è stata istituita una banca dati di giurisprudenza alla quale il Servizio affari internazionali della Procura generale ha contribuito in modo significativo¹³.

¹¹ Nella qualità di membro di diritto del *Governing Board* di *JURISAI*, la Procura generale ha poi partecipato alle riunioni svoltesi a Rabat e a Brasilia, rispettivamente, nei mesi di giugno e di settembre 2025. L'Ufficio ha anche fatto parte, con un proprio rappresentante, della delegazione della Corte dei conti al XXV congresso di INTOSAI (INCOSAI), tenuto a Sharm El Sheik a fine ottobre 2025, nel corso del quale l'assemblea ha, tra l'altro, deliberato il pieno riconoscimento di *JURISAI* quale *related entity*.

¹² *"The EPPO and EU law: a step forward in integration"*, della *School of law* della Università degli studi di Milano – Bicocca.

¹³ Con riferimento alle azioni di contrasto alle frodi (anche) europee, degna di menzione è infine l'organizzazione, in sinergia tra Procura generale, SAF - Scuola di Alta Formazione "Francesco Staderini" e Guardia di Finanza, di una giornata di studi, tenutasi in data 27 novembre 2025, dal titolo *"Corte dei conti e Guardia di finanza uniti per la tutela delle finanze pubbliche"* nel corso della quale, nel rinsaldato e rinvigorito percorso comune nella lotta al malaffare, allo spreco ed alla distrazione delle risorse pubbliche, sono stati esposti anche casi pratici seguiti in sinergia da Procuratori della Corte dei conti ed ufficiali e sottufficiali della Guardia di Finanza.

La costante attività di riscontro delle denunciate irregolarità nell'erogazione del Reddito di cittadinanza e dell'Assegno di inclusione potrà trovare nuovi impulsi dall'attuazione del "protocollo d'intesa", stipulato lo scorso luglio con l'INPS, finalizzato ad un continuo scambio di dati e informazioni che consentiranno di evitare duplicazioni di attività, facilitando il compito delle forze dell'ordine nel contrasto a quei fenomeni corruttivi o di *mala gestio* che vedono coinvolti funzionari pubblici.

In questa sede ci si è già occupati dei temi legati alla gestione del servizio sanitario per valorizzare il ruolo delle Procure contabili verso l'efficienza della spesa, la buona gestione e la legalità amministrativa. In questo senso, tradizionali "filoni" riguardano la *malpractice* medica, l'assenteismo, gli incarichi non autorizzati e le vicende di *mala gestio* collegate ad appalti di lavori, servizi e forniture degli enti del Sistema sanitario nazionale.

Nel settore pubblico rimane comunque viva la necessità di ulteriori investimenti nei campi dell'organizzazione, delle strutture, della formazione e, non da ultimo, delle retribuzioni di tutto il personale sanitario, in modo da ridare piena dignità a una professione che, lo ripeto ancora una volta, assieme a quella degli insegnanti, misura il senso civile di un Paese.

Ancora nel 2025 le Procure regionali si sono occupate di fattispecie di danno derivanti dal fallimento o dalla liquidazione giudiziale delle imprese gestite da società *in house* o, più spesso, dall'illegittimo impiego dei mezzi di

soccorso finanziario previsti dal Testo unico delle società partecipate (D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175)¹⁴.

Ovviamente non sono mancate istruttorie relative al sistema di gestione degli appalti pubblici; per lo più si è trattato di illegittimi affidamenti di appalti di lavori e servizi conseguenti a episodi di corruzione, falso e turbata libertà del procedimento di scelta del contraente. Negli appalti di lavori sono stati riscontrati numerosi casi di opere non completate, anche a causa dell'abuso di varianti ingiustificate che di regola snaturano l'appalto originario con aumento del costo dei lavori¹⁵.

Non meno importante è l'attività di divulgazione delle nostre funzioni nelle scuole superiori continuata anche nello scorso anno; l'iniziativa continua a registrare tra gli studenti, prossimi cittadini contribuenti e futura classe dirigente del Paese, un reale interesse per il tema della legalità finanziaria, del contrasto agli sprechi e della lotta alla corruzione.

Prima di concludere è mio intento ribadire, in un momento storico di delicato passaggio per il nostro Istituto, il personale impegno e quello di tutto l'Ufficio della Procura generale affinché il lavoro dei pubblici ministeri contabili rimanga caratterizzato dal pieno rispetto del ruolo che la

¹⁴ Invero la crisi o l'insolvenza di una società pubblica che esercita un'impresa commerciale possono far sorgere la responsabilità amministrativa patrimoniale per aver pregiudicato l'investimento pubblico nella società (che avrebbe potuto essere diversamente e più proficuamente impiegato) da parte di tutti coloro che abbiano posto in essere delle condotte rilevanti, sotto il profilo commissivo o omissivo, nella crisi dell'impresa commerciale: amministratori, sindaci e revisori contabili della società, nonché amministratori e revisori dei conti degli enti pubblici soci. La responsabilità amministrativa patrimoniale, com'è noto, può trovare il proprio presupposto anche nelle condotte dei soggetti privati come gli amministratori, i sindaci ed i revisori delle società "pubbliche", o i privati assegnatari di risorse pubbliche per la realizzazione di programmi di interesse della P.A.

¹⁵ Ai suddetti illeciti si accompagna, purtroppo spesso, la mancata applicazione delle penali previste dal contratto alle imprese appaltatrici da parte delle amministrazioni appaltanti.

Costituzione assegna loro 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'efficienza nell'amministrare e una giustizia tempestiva a garanzia e tutela delle risorse pubbliche.

È il momento dei ringraziamenti e non posso che iniziare da tutti coloro che, per missione istituzionale, sono vicini al nostro lavoro. I colleghi pubblici ministeri penali, i magistrati della Procura europea, il Corpo della Guardia di Finanza che, lavora, con impegno e professionalità alla tutela dell'economia e della finanza pubblica, concorrendo con l'ufficio del Pubblico ministero contabile a garantire il buon andamento dell'azione pubblica. Un sentito ringraziamento va all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato e alle 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 quantità nel lavoro a supporto dell'attività requirente.

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

Signor Presidente Le chiedo di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2026 della Corte dei conti

CORTE DEI CONTI - UFFICIO GRAFICA E RIPRODUZIONE - ROMA

