



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

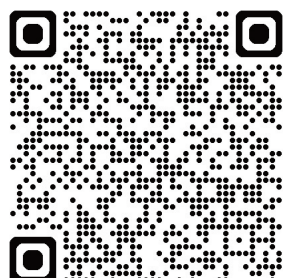
GIUDIZIO SUL RENDICONTO
GENERALE DELLO STATO
2024

**Requisitoria orale del Procuratore generale
Pio Silvestri**

UDIENZA DEL 26 GIUGNO 2025
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO
GENERALE DELLO STATO
2024

**Requisitoria orale del Procuratore generale
Pio Silvestri**

UDIENZA DEL 26 GIUGNO 2025
PRESIDENTE GUIDO CARLINO

Signor Presidente, magistrati del Collegio, Autorità,

il giudizio di parificazione giunge al termine dell'attività svolta dalle Sezioni Riunite in concorso dialettico con le amministrazioni. Le valutazioni sull'esercizio delle politiche pubbliche, nel corso del 2024, consentono di riscontrare il raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari e di gestione rispetto agli indirizzi programmatici elaborati in sede previsionale, esaltando la funzione ausiliaria della Corte dei conti nei confronti del Parlamento.

La particolare natura del procedimento - che si svolge nel solco delle attività demandate agli uffici di controllo, caratterizzato, nel tratto finale, dalle formalità della giurisdizione - con cui la parificazione trova compimento dinanzi alle Sezioni Riunite, ne esalta il valore costituzionale di accertamento e verifica della regolarità delle scritture contabili.

L'introduzione del principio del "pareggio di bilancio", i vincoli imposti dall'Unione europea hanno contribuito ad arricchire la funzione del giudizio di parificazione, riconosciuto come momento essenziale del ciclo di bilancio in cui la Corte, forte degli irrinunciabili caratteri di indipendenza e autonomia, si inserisce per fornire elementi di valutazione, oltre che al Parlamento, anche al Governo.

In questo senso, il mio intervento cercherà di offrire spunti di riflessione su alcuni ambiti gestionali che, per la loro significativa valenza, riprendono considerazioni già svolte lo scorso anno, e che sono, comunque, diffusamente trattate nella relazione depositata.

In via generale si può dire che il bilancio dello Stato per l'esercizio 2024 rispecchia flussi finanziari in linea con quelli registrati negli ultimi anni, confermando sia una dinamica in lieve crescita della spesa finale che la tenuta dei conti di entrata. E tutto ciò anche se insistono sulla spesa dell'esercizio 2024 le voci relative ai contributi alle imprese con un significativo aumento dei pagamenti che comprendono le risorse erogate per il reintegro dei mancati versamenti conseguenti a crediti d'imposta di varia natura.

Sul punto si deve segnalare che, nel corso dell'anno, sono stati adottati interventi normativi, con lo scopo di scardinare il meccanismo delle cessioni e degli sconti in fattura che ha favorito l'insorgere di una molteplicità di condotte illecite, rilevate nel duplice contesto dell'accertamento tributario e della responsabilità amministrativo contabile del soggetto fruitore.

Ed invero, sul sistema degli incentivi a favore dei diversi comparti produttivi del Paese pesa, anche quest'anno, la persistenza di numerosi illeciti nell'utilizzo dei fondi destinati alle politiche di sostegno configurando diversi reati in ambito penalistico; così come l'uso fraudolento dei prestiti, assistiti da garanzie pubbliche, integra le tipiche ipotesi di responsabilità amministrativa. Le principali condotte illecite consistono non solo nella non corretta erogazione da parte degli istituti privati che, per il tramite di convenzioni pubbliche, rilasciano i prestiti garantiti, ma anche nello sviamento, da parte dei beneficiari del prestito (si tratta, nella maggior parte dei casi, di società), dalle finalità previste dal legislatore. Dalla stessa natura dei prestiti assistiti da garanzia pubblica deriva tanto la giurisdizione del giudice penale, per la possibile configurazione dei delitti contro la P.A., quanto la giurisdizione della Corte dei conti per la responsabilità amministrativa in caso di sviamento dalle finalità per cui i crediti sono stati concessi *ex lege*.

Attenzione particolare va riservata alle questioni legate all'andamento dei flussi finanziari con l'Unione Europea, atteso che il quadro politico-economico nazionale ed internazionale in cui si inserisce l'esercizio in esame non presenta significativi fattori di miglioramento rispetto al 2023. La dimensione dei rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione Europea si presenta, anche nell'esercizio 2024, significativamente incisa dall'entità delle risorse straordinarie, stanziata per fronteggiare i plurimi fattori di crisi insorti nell'ultimo triennio.

In detto contesto di perdurante complessità si iscrive la Revisione di medio termine del Quadro finanziario pluriennale 2021/2027 necessaria per dotare il Bilancio eurounitario dei mezzi per implementare la capacità finanziaria dell'Unione ed affrontare i molteplici fattori di crisi economica, geopolitica, sociale ed ambientale che connotano l'attuale situazione a livello mondiale, nell'ottica di perseguire una maggiore resilienza alle crisi e un più consistente meccanismo di difesa rispetto ai conflitti in Ucraina e Medio-Oriente, alla pressione dei flussi migratori, ai sempre più frequenti fenomeni climatici eccezionali sino alla forte competizione internazionale nei settori delle tecnologie e delle materie prime strategiche.

Alla data del 31 dicembre 2024 l'Italia ha versato a titolo di contribuzione al bilancio comunitario un importo complessivo pari a circa 17,64 miliardi di euro ed ha ricevuto un ammontare di risorse pari a 37,29 miliardi di euro (a fronte di 49,12 miliardi di euro del 2023); tali dati – in ulteriore decremento su entrambi i versanti, rispetto a quanto già rilevato nel 2023 in rapporto con il 2022 – segnalano un perdurante saldo positivo tra accrediti e versamenti, pari a circa 20 miliardi, confermando la posizione del nostro Paese quale “beneficiario netto”, nella misura in cui ha ricevuto risorse maggiori rispetto a quelle versate nelle casse unionali.

Nell'anno trascorso è proseguita l'attività di recupero di somme nei confronti delle diverse Amministrazioni a seguito di procedure di rettifica o di riduzione di finanziamento; ciò nel presupposto della inscindibile tutela degli interessi nazionali e di quelli dell'Unione europea (artt. 317 e 325 TFUE) dovendo gli Stati membri adottare, per combattere la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure utilizzate per contrastare la frode che lede i loro interessi finanziari.

Il monitoraggio delle irregolarità avviene trimestralmente tramite il sistema informativo IMS (*Irregularities Management System*), predisposto dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode-OLAF. Tutti i dati sono contenuti nella relazione scritta essendo sufficiente in questa sede riferire che i numeri delle irregolarità sono in decremento rispetto al 2023, ma il corrispettivo finanziario delle fattispecie rilevate nel 2024 è di molto superiore rispetto a quello relativo all'anno precedente.

Nell'attività di contrasto alle frodi comunitarie si deve segnalare il congiunto lavoro che svolgono Corte dei conti e Guardia di Finanza all'interno del COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea) che opera presso il Dipartimento per gli Affari Europei.

Il Comitato *i)* svolge funzioni consultive e di indirizzo; *ii)* monitora le iniziative adottate per prevenire e contrastare le frodi e gli altri illeciti, promuovendo la stipula di protocolli d'intesa; *iii)* elabora e sottopone anche proposte normative alle amministrazioni competenti ovvero alla Cabina di regia. Da ultimo il COLAF - di cui la Corte è "membro designato" - ha esteso le funzioni istituzionali anche ai finanziamenti connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Ad ogni buon conto lo stato di avanzamento dei programmi nazionali, finanziati con i fondi strutturali, presenta risultati in miglioramento rispetto al 2023 pur non ancora soddisfacenti sia sul fronte degli impegni che in termini di pagamenti.

Ed invero, l'esame dei risultati attuativi dei diversi programmi di sostegno eurounitario evidenzia, anche per il 2024, una situazione in cui perdurano significative asimmetrie, con settori in obiettivo miglioramento ed altri che presentano, invece, dati inadeguati, soprattutto con riguardo alla capacità di spesa delle risorse impegnate. Viene in rilievo sul punto la scarsa capacità di progettazione delle Amministrazioni locali, soprattutto nel Mezzogiorno, dove si registrano gravi difficoltà nell'elaborazione di progetti corrispondenti ai rigidi requisiti stabiliti dall'Unione cosicché circa il 30% dei progetti presentati non risulta conforme ai criteri dei bandi europei.

In detto contesto deve ribadirsi il forte richiamo, affinché le amministrazioni di riferimento ed i soggetti attuatori espletino con continuità il controllo sullo stato di avanzamento degli interventi, per evitare il disimpegno dei finanziamenti attribuiti e assicurarne il corretto impiego, nonché per favorire l'individuazione di eventuali fenomeni patologici.

La complessità e diversificazione che caratterizzano attualmente il sistema dei controlli antifrode dei fondi europei e del PNRR rendono utile una riflessione strutturale e sistemica a livello nazionale. È auspicabile rendere più semplici e standardizzate le procedure di controllo, sia nazionali che europee, tramite minori sovrapposizioni di competenze, che consentirebbero anche di accrescere la capacità amministrativa delle strutture deputate ai controlli. Sotto altro aspetto, una

maggior organicità nel monitoraggio e regole più definite sull'ammissibilità delle spese potrebbero creare presupposti di maggior certezza per un impiego più esteso e programmato delle risorse.

Un efficace contrasto alle frodi presuppone un aumento dei dati da rilevare ed analizzare e soprattutto una modifica continua degli indicatori di rischio. La flessibilità dei parametri da monitorare, infatti, risulta necessaria in considerazione del continuo adeguamento delle tecniche di frode. In tale quadro, una migliore raccolta di dati appare una soluzione appropriata anche per acquisire informazioni utili alla programmazione degli interventi.

In questo senso è promettente la prospettiva di integrare nuove tecnologie, come l'intelligenza artificiale, per affinare le tecniche di analisi, rendendo la gestione delle risorse più efficiente, tempestiva e sicura.

Intrinsecamente legato alla disponibilità di risorse finanziarie è il tema dell'efficienza del sistema sanitario; la tutela del fondamentale diritto alla salute rimane, a mio modo di vedere, centrale per definire il parametro di civiltà di un paese. Il nostro sistema sanitario si caratterizza per il suo valore universalistico che ne fa, nonostante i numerosi problemi da cui è afflitto, un *unicum* nel panorama mondiale e un modello, ancora vincente, in termini di qualità.

Significativamente la stessa Corte costituzionale, compiendo un importante cambio di rotta rispetto alle precedenti decisioni, riconosceva, già nel 2016 (sentenza n.275), che «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [alla salute] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali», perché «è la

garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

Si tratta di una decisione che può considerarsi a buon diritto come la presa d'atto (o forse la riacquisita consapevolezza), ad opera dello stesso Giudice delle leggi, che, nel rapporto tra diritti sociali ed esigenze di bilancio, la centralità spetta ai primi, mentre le seconde (ossia le esigenze di bilancio) devono avere un ruolo servente; ciò **«altro non significa se non affermare il primato dei diritti sulle ragioni economiche»**. Non a caso di recente la Corte costituzionale con la sentenza n. 195/2024, in linea con le suddette decisioni, ha affermato il principio secondo cui alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, deve essere riconosciuta una **“preferenza qualitativa”**, trattandosi di **“spese costituzionalmente necessarie”**.

L'efficienza del sistema di tutela del diritto alla salute compete al Ministero della Salute e alle Regioni nel definito quadro di competenze. Significativo è l'Atto di indirizzo 2024 del Ministro della Salute che si prefigge l'efficientamento del servizio sanitario attraverso il potenziamento delle risorse, la riduzione delle asimmetrie territoriali, la promozione dell'omogeneità dell'assistenza sanitaria globalmente intesa, in misura proporzionale tra i macro-livelli in cui può declinarsi (prevenzione, assistenza territoriale, assistenza ospedaliera).

Questo Ufficio sottolinea, in particolare, come siano imprescindibili la riorganizzazione ed il rafforzamento della medicina territoriale e di prossimità, quale realtà istituzionale più vicina al cittadino, sostenendo anche il ruolo delle Farmacie dei servizi, quale presidio diffuso capillarmente sul territorio nazionale

insieme alla realizzazione, grazie ai fondi PNRR, delle Case della comunità e dell'Ospedale di comunità.

Stiamo parlando della “sanità di prossimità”, espressione di recente conio, con cui s'intende un sistema di servizi sanitari, di facile accesso, diffuso capillarmente sul territorio per fornire alla collettività pronta assistenza diagnostica, infermieristica e preventiva con misurato impiego di risorse alleggerendo la pressione sui grandi ospedali.

L'emergenza pandemica ha, infatti, messo in luce tutte le criticità dell'assetto previgente, ma in gran parte ancora in essere, basato sui medici di base e la guardia medica, che non sono più in grado di porsi come efficace filtro in luogo del generalizzato accesso al pronto soccorso; e non è un caso che, proprio la medicina d'urgenza, sia il settore che, anche a causa di ricorrenti episodi di aggressione al personale sanitario, più soffre della crisi vocazionale degli aspiranti medici e infermieri.

Funzionale al medesimo obiettivo risulta la previsione del rafforzamento delle interazioni medico-paziente a distanza, investendo in soluzioni di telemedicina, incoraggiando l'integrazione con avanzati sistemi digitali sanitari.

Nel piano non viene trascurata l'edilizia sanitaria, in cui dovrà essere dato un nuovo slancio agli investimenti per il miglioramento del patrimonio sanitario pubblico, anche per il tramite di interventi normativi che agevolino il percorso di programmazione e realizzazione regionale delle opere.

Il punto più sfidante e qualificante del Piano, che dovrà essere attuato in sinergia con le Regioni, è rappresentato dalla rinnovata intenzione di valorizzare il capitale umano oggi sacrificato sull'altare dei *deficit* di *budget*. Ritengo il tema

fondamentale e prioritario per ridare attrattività alla professione medica nel settore pubblico (in quello privato il problema non si pone) e affrontare, con un certo ottimismo, la perdurante carenza di personale. È necessario rimettere al centro del “villaggio salute” il professionista sanitario (il medico e l’infermiere) in modo che, adeguatamente remunerato, possa essere determinante nei processi decisionali e di gestione delle strutture deputate alla cura. La rivalutazione del capitale umano risulterebbe anche funzionale all’abbattimento del vergognoso, per un Paese civile, fenomeno delle liste di attesa, garantendo al contempo la migliore uniformità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. Proprio sul tema delle “liste d’attesa” si deve positivamente salutare l’accordo, che sembra finalmente raggiunto nella Conferenza Stato-Regioni, finalizzato al superamento, si auspica definitivo, del problema.

Anche nello scorso anno gli istituti di detenzione sono rimasti al centro delle cronache per diversi episodi di rivolta e per il perdurante e drammatico numero di suicidi che spesso coinvolge, assieme ai detenuti, anche gli agenti della polizia penitenziaria a testimonianza di un comune e diffuso disagio che pervade il sistema.

È di tutta evidenza che il miglioramento di vita all’interno delle carceri passa attraverso interventi significativi nel settore dell’edilizia penitenziaria. La recentissima deliberazione della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (n.42 del 18 aprile 2025), ha effettuato un’importante ricostruzione del programma di azioni finalizzate a contrastare il sovraffollamento delle carceri e a garantire condizioni detentive in linea con il dettato costituzionale e con le convenzioni internazionali avendo sullo sfondo i

principi sanciti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 26 gennaio 2024.

Il migliore utilizzo delle risorse pubbliche può quindi incidere profondamente sui “livelli essenziali delle prestazioni” nel settore carcerario, consentendo di avvicinare ed attuare quel progetto contenuto in Costituzione che fa specifico riferimento alla finalità rieducativa della pena e, ancor necessariamente prima, alla sua “umanità”.

Non c’è alcun dubbio sul fatto che il carcere debba servire a proteggere i diritti fondamentali delle persone e a tutelare le vittime di reati; d’altro canto, in un Paese democratico e civile, le stesse carceri non possono essere un “sepolcro dei vivi” dovendo consentire almeno la speranza di un futuro migliore e ciò appare possibile se si ha la consapevolezza che soltanto una pena davvero “umana” può assolvere un’efficace funzione rieducativa.

Sulla situazione di estremo disagio che si vive all’interno degli istituti penitenziari pesa, e non poco, l’elevato numero di immigrati irregolari attinti, appena sbarcati, dai circuiti della criminalità organizzata. Sul punto non si può che raccomandare ogni sforzo di contrasto all’immigrazione clandestina supportando quella legale, al contempo favorendo anche le opportunità di rapida inclusione nel tessuto sociale ponendo in essere strumenti di verifica delle situazioni dei singoli che siano certe e rapide in modo da favorire anche un complessivo contenimento dei costi.

Ho fatto già cenno ad un quadro macroeconomico ancora assai instabile su cui pesa in maniera determinante lo scenario internazionale ancora più complesso

rispetto allo scorso anno. Il Medio Oriente è teatro di un duplice scenario di guerra mentre in Europa non si intravede nessuno spiraglio che possa far almeno sperare in un cessate il fuoco tra Ucraina e Russia. Di conseguenza rimane di attualità il tema dei finanziamenti al settore della difesa.

Il deterioramento della situazione internazionale ha evidenziato l'importanza della pianificazione, programmazione e gestione della spesa militare, che è anche strumento di politica internazionale, avuto in particolare riguardo alle spese di investimento in modo da stare al passo con la continua evoluzione tecnologica e al contempo assicurare la tipica funzione di difesa della sovranità ed indipendenza dello Stato. D'altronde con il rischio di una espansione del conflitto russo ucraino ai limitrofi paesi aderenti alla NATO, l'adesione all'alleanza atlantica vieppiù impone delle riflessioni sul tema delle spese militari.

Il “burden sharing”, ovvero la ripartizione degli oneri, è il contributo di risorse economiche per la difesa e operatività sul campo richiesto agli Stati membri della NATO ed attualmente tendente al tetto del 2% del PIL nazionale necessario per garantire, nel perseguimento di obiettivi comuni, l'equa distribuzione dei costi e dei rischi tra gli alleati. Il raggiungimento di questo obiettivo, ormai divenuto, attesi i più recenti accadimenti, un “requisito minimo” è stato ribadito nella recente riunione dei Paesi NATO proprio alla luce di un assai più complicato e controverso ordine di sicurezza mondiale.

In questo contesto gli orientamenti generali della politica europea degli armamenti sono stati espressi nel “Libro bianco congiunto per la preparazione della difesa europea 2030”, elaborato dalla Commissione europea.

Come evidenziato nella relativa introduzione, il Libro bianco fornisce un quadro di riferimento per il piano *ReArm Europe*, definendo le ragioni di un aumento senza precedenti degli investimenti nel settore della difesa, i passi necessari per costruire la difesa europea, sostenere l'Ucraina, affrontare le carenze di capacità critiche e creare una base industriale della difesa forte e competitiva, presentando, per il breve termine, opzioni concrete per la collaborazione tra gli Stati membri al fine di rifornire urgentemente le scorte di munizioni, armi ed equipaggiamenti militari, ed individuando, per il medio - lungo termine, diverse aree di criticità che andranno risolte considerato che “la spesa europea per la difesa rimane di gran lunga inferiore a quella degli Stati Uniti e, cosa ancora più preoccupante, a quella della Russia o della Cina” e che la costruzione della difesa europea richiederà investimenti massicci - pubblici e privati - per un periodo prolungato.

Non a caso sono allo studio forme innovative per sostenere le spese necessarie al piano che vanno dall'emissione di specifiche obbligazioni all'utilizzo dei “coronabond”. Per l'Italia si tratterà di fare scelte in linea con la partecipazione agli organismi internazionali ma comunque difficili stante la situazione di *deficit* di bilancio ancora consistente e il contesto ancora lontano dalla ipotesi di costruzione di un sistema di difesa europea.

Ancora di attualità è il tema delle concessioni balneari.

Ed invero, i plurimi e diversi richiami ricevuti dal Governo italiano affinché venissero messe a gara pubblica le concessioni sembravano aver trovato finalmente ascolto, atteso che il 31 dicembre 2024 doveva essere il termine ultimo per

completare le procedure essendo anche prevista una delega al Governo per il riordino generale del sistema delle concessioni; il quadro così delineato ha subito un rilevante mutamento per effetto del d.l. 16 settembre 2024, n. 131, conv. con l. 14 novembre 2024, n. 166.

Tra le principali novità apportate si rileva che le concessioni in essere continuano ad avere efficacia fino al 30 settembre 2027 (ovvero, in presenza di “*ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva*”, fino al 31 marzo 2028), ma, contrariamente alla disciplina previgente, è fatta espressamente salva la validità delle procedure di gara intraprese anteriormente a tale data, incluse quelle deliberate prima dell’entrata in vigore del decreto-legge.

Le gare devono essere indette entro il 30 giugno 2027 e svolgersi assicurando pubblicità, trasparenza e massima partecipazione. Nello scritto sono trattate diffusamente le previsioni normative per le procedure di gara che devono anche prevedere indennizzi in favore del concessionario uscente da parte del nuovo titolare in modo da garantire un'equa remunerazione degli investimenti effettuati.

In attesa di una valutazione delle autorità europee si deve notare la assai scarsa valorizzazione del principio della remuneratività della concessione per l’Ente concedente, principio che non sarebbe certo distonico rispetto alla legislazione di contabilità pubblica, che per i contratti attivi richiede il ricorso al pubblico incanto allo scopo di massimizzare l’introito erariale.

A maggior ragione questo requirente auspica che l’ulteriore congruo periodo di proroga sia effettivamente l’ultimo e che si ponga in essere, nella fase delle gare, una scrupolosa vigilanza per evitare, o almeno contenere, l’infiltrazione della

criminalità organizzata nelle procedure. Occorrerà un lavoro di costante sinergia tra magistratura, autorità amministrative e forze di polizia.

Da ultimo il tema del codice dei contratti che, diffusamente trattato lo scorso anno, merita alcune righe di aggiornamento. Ed invero nella Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre scorso è stato pubblicato il decreto legislativo correttivo caratterizzato da diversi ripensamenti su istituti fondamentali. La “messa a punto” è risultata necessaria per assicurare il puntuale avanzamento rispetto ad alcuni obiettivi del PNRR. Il nuovo testo interviene infatti con la finalità di semplificare e razionalizzare il quadro normativo vigente, con l’intento di risolvere criticità emerse durante l’applicazione del codice e rispondere alle richieste di modifica da parte dell’Unione Europea per precisare, chiarire e modificare norme che presentavano problemi applicativi, in modo da rilanciare gli investimenti pubblici anche nella fase successiva all’attuazione del PNRR.

Ringrazio per l’attenzione e chiedo al signor Presidente della Corte di emettere pronuncia di regolarità del Rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2024, con le eccezioni specificate nella memoria.

Roma, 26 giugno 2025

IL PROCURATORE GENERALE

Pio Silvestri

CORTE DEI CONTI - UFFICIO GRAFICA E RIPRODUZIONE- ROMA

