

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA – NUMERO 2 - 2019

**RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE**

**n. 2 - 2021**

# **BILANCIO COMUNITÀ PERSONA**

**Editore Associazione**

---

**DIRITTO & CONTI**  
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

**Comitato Scientifico**

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

**Direttore Responsabile**

Laura d'Ambrosio

**Vice Direttore**

Francesco Sucameli

**Responsabili di redazione**

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito [www.dirittoeconti.it](http://www.dirittoeconti.it)

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

## INDICE

Editoriale di Ines Ciolli..... p. 4

### DOTTRINA

Guido Rivosecchi *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”*: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti.....p. 11

Elisa Cavasino *L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza*.....p. 31

Aldo Carosi *Risanamento finanziario, Garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021*.....p. 50

Vincenzo Sforza, Duilio Carusi, Luigi Bertinato, Marino Nonis, Silvia Surrichio  
*L’approccio del “PROGETTO IT.DRG” per la rilevazione dei costi standard delle prestazioni ospedaliere. Il modello IT:COST* .....p. 82

Emanuele Talarico *I limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti introdotti dal decreto “Ristori” al vaglio della Corte di Giustizia Europea – commento all’ordinanza 5/2021*.....p.117

Vanessa Manzetti *Dalle origini all’attuale PNRR: spunti e riflessioni*.....p.128

### BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio  
*Irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania*.....p. 141  
*Sentenza CGUE 4 ottobre 2021 Causa C -161 - 21*

### ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Ottavio Caleo *Ricerca sanitaria e legittimità della spesa per investimenti produttivi: il caso ReiThera S.r.l* .....p. 152

Dario Immordino *Appalti: i rischi della deresponsabilizzazione*.....p.163

### STORIA DELLA DOTTRINA

Mario Nigro *Le decisioni amministrative da Foro Amministrativo, 1950*  
(riedizione a cura di Giovanni Comazzetto).....p.175

# **Ricerca sanitaria e legittimità della spesa per investimenti produttivi: il caso ReiThera S.r.l.<sup>1</sup>**

**Commento a Corte dei conti, Sezione centrale di controllo legittimità su atti  
Governi e Amministrazioni Stato - deliberazione n. SCCLEG/10/2021/PREV**

*di Ottavio Caleo  
referendario della Corte dei Conti*

## SOMMARIO

1. La decisione
2. Il commento
3. Considerazioni conclusive e prospettive

## ABSTRACT

**Health research and legitimacy of expenditure for productive investments: the case of ReiThera S.r.l.**  
*The case of Reithera srl - a company devoted to develop and produce a new SARS-CoV-2 vaccine - provides an opportunity to investigate current events and perspectives of the Italian Court of Auditors preventive control over the legitimacy of Government measures*

## **1. La decisione**

Con la delibera in rassegna<sup>2</sup> la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti si è pronunciata sulla conformità a legge del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 22 febbraio 2021 con il quale è stato approvato l'Accordo di sviluppo - sottoscritto dallo stesso Ministero, dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.-Invitalia e dalla ReiThera S.r.l. - volto a sostenere un programma di sviluppo industriale finalizzato allo sviluppo e successiva validazione clinica di un vaccino atto a prevenire la patologia derivante da Covid-19.

Tale Accordo si colloca nell'ambito applicativo della disciplina dettata dal d.m. 9 dicembre 2014 in materia di contratti di sviluppo, recante le modalità e i criteri per la concessione delle agevolazioni e la realizzazione degli interventi di cui all'art. 43 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

In particolare, la ReiThera S.r.l. aveva presentato istanza di accesso (rimessa alla valutazione istruttoria di Invitalia ex art. 3 d.m. 9 dicembre 2014) alla procedura di un Accordo di sviluppo consistente in:

- un investimento produttivo, finalizzato all'ampliamento del proprio stabilimento produttivo, allo scopo di consentire la produzione (a partire dal 2021) di un numero di dosi di vaccino al mese

---

<sup>1</sup> L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata sul sito [www.dirittoeconti.it](http://www.dirittoeconti.it)

<sup>2</sup> Per una sintesi della pronuncia cfr. P. COSA in *Riv. Corte conti*, 2021, n. 3, parte II, p. 116.

ricompreso tra 10 (dieci) e 20 (venti) milioni, per un investimento pari ad euro 11.747.316,28, tale da ricomprendere l'acquisto dell'attuale sede operativa (euro 4.000.000,00) ove la società opera in forza di un contratto di comodato e di tre contratti di locazione e la realizzazione di un impianto di infialamento e confezionamento (euro 7.747.316,28);

- un investimento di ricerca e sviluppo, finalizzato a completare la sperimentazione clinica (fasi II e III) del vaccino anti-Covid 19 implementato dalla società, per un totale di investimenti ritenuti ammissibili pari ad euro 68.260.000,00 (di cui euro 65.321.000,00 per attività di ricerca industriale ed euro 2.939.000,00 per attività di sviluppo sperimentale).

A fronte della predetta istanza, il Ministero dello sviluppo economico ha messo a disposizione risorse finanziarie pari a complessivi euro 49.056.000,00, di cui euro 41.194.136,00 come contributo a fondo perduto ed euro 7.861.864,00 a titolo di finanziamento agevolato, oltre ai costi di gestione in favore di Invitalia, pari ad euro 1.001.142,86, per un totale di complessivi euro 50.057.142,86.

In sede istruttoria il provvedimento è stato sottoposto a numerosi rilievi da parte dell'Ufficio di controllo sui seguenti aspetti: 1) incompatibilità degli impegni assunti da ReiThera S.r.l., ai sensi dell'Accordo sottoposto ad esame, con la sua posizione di società controllata dalla holding finanziaria di diritto svizzero Keires A.G. e con l'esistenza, emergente dalla relazione del soggetto gestore Invitalia, di un Accordo per la fornitura di attività di ricerca e sviluppo per conto della controllante; 2) non ascrivibilità dell'investimento produttivo proposto (con riferimento all'acquisto della sede a titolo di proprietà) alle tipologie di investimenti ammissibili ai sensi degli artt. 14 e 15 del D.M. 9 dicembre 2014; 3) non compiuta istruttoria di Invitalia rispetto all'effettiva ricorrenza dei requisiti di cui all'art. 9, commi 4 e 6-bis, del citato decreto e alla sussistenza dei requisiti della rilevanza strategica in relazione al contesto territoriale e al sistema produttivo interessato ivi previsti; 4) incompatibilità di alcune clausole, inserite nelle premesse dell'Accordo, con le indicazioni fornite dalla Commissione europea in merito alla possibilità di mettere a disposizione di terzi, nello Spazio economico europeo, i risultati dell'attività di ricerca, a condizioni di mercato non discriminatorie attraverso licenze non esclusive; 5) mancato raccordo di alcune disposizioni dell'atto sottoposto a controllo con la corrispondente disciplina di cui al citato d.m. 9 dicembre 2014 in materia di trasferimento delle risorse statali al soggetto gestore (Invitalia) e all'impresa beneficiaria, oltre che di controlli e obblighi di monitoraggio e rendicontazione gravanti sullo stesso gestore.

Le risposte fornite dall'Amministrazione alle predette osservazioni non hanno consentito di superare i rilievi formulati dall'Ufficio di controllo, con conseguente deferimento alla competente sede collegiale della valutazione di legittimità dell'atto.

La Sezione ha effettuato, anzitutto, un'ampia ricostruzione del quadro normativo di riferimento in materia di contratti di sviluppo a partire dal menzionato art. 43 del d.l. n. 112/2008 fino

ad arrivare al d.m. 9 dicembre 2014, più volte modificato, che fornisce l'attuale disciplina di dettaglio per l'approvazione, da parte del Ministero dello sviluppo economico, di tali strumenti di agevolazione alle imprese.

Successivamente, il Collegio, ritenuta superabile l'osservazione critica sul rapporto di servizio tra ReiThera S.r.l. e il Gruppo GSK alla luce di quanto rappresentato dall'Amministrazione circa l'estraneità di tale vincolo alle attività di ricerca e sviluppo dedotte in Accordo e l'avvenuta cessazione dello stesso nel dicembre 2020, ha ribadito il rilievo sulla necessità di una più approfondita istruttoria, da parte di Invitalia, circa la ricorrenza dei requisiti di cui all'art. 9, commi 4 e 6-bis del d.m. 9 dicembre 2014, da effettuarsi in una fase antecedente alla sottoscrizione dell'Accordo.

Il cuore della pronuncia è, però, rappresentato dall'esame della questione relativa alla non ascrivibilità del programma di investimento alle tipologie di progetti ammissibili elencati all'art. 14, comma 2, del d.m. 9 dicembre 2014.

Difatti, nella struttura dei programmi di sviluppo industriale, agevolabili ai sensi della citata normativa, si rende essenziale la presenza di un progetto di investimento (come definito dallo stesso decreto), risultando, invece, eventuale la presenza di un progetto di ricerca, sviluppo ed innovazione.

L'art. 14, comma 2 del d.m. 9 dicembre 2014 reputa ammissibili progetti di investimento che si riferiscano alla creazione di una "nuova unità produttiva" o ampliamento della capacità, riconversione, ristrutturazione, acquisizione di "un'unità produttiva esistente", intendendosi, per "unità produttiva", ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera h) del decreto, "la struttura produttiva dotata di autonomia tecnica, organizzativa, gestionale e funzionale, eventualmente articolata su più immobili e/o impianti, anche fisicamente separati ma collegati funzionalmente".

Il progetto di investimento produttivo, dunque, ai sensi dell'art. 14, comma 2 del decreto ministeriale di disciplina del settore, non può riguardare l'intero complesso aziendale, ma solo "unità produttive" determinate e, ad esclusione dell'ipotesi di nuova creazione, "unità produttive" già esistenti.

Il Collegio ha conseguentemente reputato il progetto di investimento dedotto nell'Accordo non suscettibile in alcuna delle tipologie di progetto finanziabili in base alla norma.

Difatti, il progetto di investimento è stato definito, nell'Accordo di sviluppo, come "ampliamento dello stabilimento produttivo" societario, quindi non di una "unità produttiva", come richiesto dalla norma, bensì dell'intero complesso aziendale.

La Sezione ha poi riconosciuto che la sola parte del progetto che riguarda la realizzazione del nuovo impianto di produzione industriale può essere ricondotta alla richiamata ipotesi di cui all'art. 14, comma 2, lettera a) mentre nessuna previsione permette di considerare conforme all'art. 14,

comma 2 del d.m. citato l'acquisto in proprietà dell'attuale sede operativa dell'impresa contemplato dal progetto.

La riscontrata assenza di un valido e sufficiente investimento produttivo, ai sensi degli artt. 5, 14 e 15 del d.m. 9 dicembre 2014, non ha consentito di ammettere al visto di legittimità l'atto in questione.

## 2. Il commento

Pur nella complessità e specificità della fattispecie esaminata, la Sezione di controllo ha ribadito, nel caso in esame, un principio di diritto costantemente affermato nella giurisprudenza della Corte dei conti<sup>3</sup>: il controllo preventivo di legittimità, intestato alla Magistratura contabile dall'art. 100 della Costituzione<sup>4</sup>, è un giudizio sull'atto e in esso rileva, quale unico parametro di riferimento, la legittimità, data dall'insussistenza di vizi riconducibili alle tradizionali patologie (violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere) dell'atto amministrativo, oggi normate all'art. 21 octies della legge n. 241/1990 e all'art. 29 del codice del processo amministrativo.

Nel caso di specie è venuta in rilievo una situazione di violazione di legge, riscontrabile, anche qui per opinione pacifica della dottrina amministrativa<sup>5</sup>, non solo in caso di contrarietà del provvedimento amministrativo alla normativa primaria, ma anche a fonti di rango secondario<sup>6</sup> quali regolamenti amministrativi e decreti ministeriali di settore.

Nella materia dei contratti di sviluppo assumono, difatti, un ruolo centrale le fonti secondarie, chiamate ad attuare e aggiornare la cangiante normativa nazionale - a sua volta influenzata dalla disciplina europea sugli aiuti di stato - alle mutevoli esigenze di promozione e sviluppo del tessuto industriale con riferimento al contesto territoriale e al sistema produttivo.

---

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, SRC Calabria, deliberazione n. 33/2021.

<sup>4</sup> In argomento cfr., in termini generali, C. ANELLI, *La legittimazione della Corte dei conti a promuovere questioni di legittimità costituzionale in sede di registrazione di atti*, in *Foro amm.*, 1964, II, p. 63; R. IANNOTTA, *Il problema del controllo preventivo di legittimità delle fonti primarie e governative*, Milano, 1972; V. TANGO, voce *Corte dei conti*, in *Digesto it.*, vol. VIII, parte 4<sup>a</sup>, p. 72 ss. Da ultimo, sulla natura giuridica del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti e sui rapporti con i controlli di regolarità contabile, v. M. SFARZO, *Sui rapporti tra la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato e le Sezioni regionali di controllo*, in *Riv. Corte conti*, 2021, n. 4, parte I, p. 36 ss.

<sup>5</sup> Cfr., in dottrina, tra gli altri, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, p. 203. Sul tema v., in termini generali, anche per ulteriori riferimenti dottrinali, R.C. PERIN, *Violazione di legge (atto amministrativo)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV edizione, vol. XV, Torino, 2000; A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, 1940, rist. Milano 1959; A. TESAURO, *Violazione di legge ed abuso d'ufficio. Tra diritto penale e diritto amministrativo*, Torino, 2002; G. TREVES, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, Padova, 1936; P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1968, p. 437 s.

<sup>6</sup> Nella giurisprudenza contabile cfr. SRC Calabria, deliberazione n. 116/2017/PREV sulle relazioni tra provvedimenti amministrativi, fonti primarie e contratti collettivi di lavoro e Id, deliberazione n. 101/2017/PREV, con riguardo al rapporto tra regolamenti adottati da strutture centrali e provvedimenti applicativi delle amministrazioni periferiche.

Nella circostanza, il rigore delle previsioni normative sui progetti di investimento produttivo ammessi al finanziamento pubblico non ha consentito, al Collegio, di considerare una registrazione parziale dell'atto (pur invalsa nella prassi operativa della giurisprudenza contabile<sup>7</sup>): difatti, l'inammissibilità del progetto di investimento costituito dall'acquisto della proprietà della sede operativa della società, ad un costo previsto di euro 4.000.000,00, non ha reso possibile, al solo investimento rappresentato dalla realizzazione dell'impianto di infialamento e confezionamento, per un importo di euro 7.734.126,68, di raggiungere la soglia minima di 10 milioni di euro prescritta dall'art. 5 del d.m. 9 dicembre 2014.

La deliberazione, pur ponendosi in piena continuità con il tradizionale metodo di scrutinio della legittimità degli atti seguito dal Giudice contabile in sede di controllo preventivo, ha sollevato, nelle sue molteplici implicazioni di ordine economico, sociale e istituzionale, un problema di fondo sul vaglio di legalità delle decisioni amministrative nell'attuale contesto di emergenza sanitaria pandemica<sup>8</sup> che, anche nel settore della ricerca scientifica, devono necessariamente conformarsi alle regole generali, di matrice europea, che fissano in maniera analitica, nel quadro degli incentivi alle imprese, i limiti alle tipologie di progetti di investimento e di spese ammissibili, imponendo un'attenta analisi di congruenza tra scopo e oggetto del finanziamento pubblico.

La questione, da inquadrare nel contesto più ampio dei rapporti tra legislazione speciale emergenziale, esercizio del potere amministrativo e legalità ordinamentale<sup>9</sup>, è venuta in rilievo con vigore anche nella recente giurisprudenza consultiva<sup>10</sup> che ha ribadito i vincoli cui gli enti locali sono

<sup>7</sup> Cfr., tra le altre, le delibere della SRC Lazio n. 12/2020/PREV e n. 78/2020/PREV.

<sup>8</sup> Sui presupposti per derogare alla disciplina ordinaria in materia di contratti pubblici in applicazione della normativa emergenziale Covid-19, con particolare riguardo al ricorso al modello della procedura negoziata, cfr. la deliberazione n. SCCLEG/4/2020/PREV della Sezione centrale controllo legittimità della Corte dei conti. Per un quadro della recente evoluzione normativa in materia cfr. R. ZAMARO, *Le deroghe in materia di contratti pubblici per il contrasto alla pandemia nel decreto "semplificazioni" del 2020 e nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Inquadramento sistematico*, in *Riv. Corte conti*, 2021, n. 4, parte I, p. 22 ss.

<sup>9</sup> In argomento cfr., a vario titolo, G. MONTEDORO, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, 13 ottobre 2021, [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it); G. Rivosecchi, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan": quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi*, 2021, n. 20, p. IV ss.; Id., *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del coronavirus*, in *Diritti regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2020, n. 3, p. 637 ss.; V. PIERGIGLIO, *Parlamenti e Corti. Spigolature al tempo della pandemia*, in *Federalismi*, 2021, n. 13, p. 204 ss.; C. PILIA, *Le tutele dei diritti durante la pandemia Covid 19: soluzioni emergenziali o riforme strutturali?*, in *Persona e mercato*, 2020, 2, p. 77 ss.; G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi*, 2021, n. 8, p. 21 ss. Per una disamina complessiva su ruolo e funzioni della Corte dei conti a seguito della normativa emergenziale v. AA.VV., *Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, *Quaderno n. 1/2021 Rivista della Corte dei conti*.

<sup>10</sup> Cfr., SRC Emilia Romagna, deliberazione n. 130/2021/PREV che ha chiarito come l'erogazione di contributi senza obblighi di restituzione a soggetti privati rientri, anche in relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 118 Cost., tra le competenze del Comune ai sensi del d.lgs. n. 267/2000 in quanto ente a finalità generali che cura gli interessi e promuove lo sviluppo della propria comunità. Tuttavia, l'istituzione di provvidenze a fondo perduto, comunque denominate, da conferire a singoli individui in situazione di difficoltà economica, non può essere avulsa da cautele e



sogetti nelle politiche di sostegno alle attività imprenditoriali in crisi per l'emergenza sanitaria tramite l'erogazione di contributi economici a fondo perduto.

La rilevanza mediatica assunta dalle problematiche di ammissibilità al finanziamento pubblico del progetto presentato da Reithera S.r.l. ha fatto sì che fosse trascurata l'analisi dei rimedi che, in un complesso equilibrio tra poteri dello Stato, il legislatore ha previsto al fine di consentire alle Amministrazioni di portare ad esecuzione, per ritenute, indifferibili ragioni di interesse pubblico, assumendone la relativa responsabilità politica, atti che non abbiano superato il vaglio di legittimità del Giudice del bilancio.

Al riguardo va rammentato, anzitutto, l'orientamento<sup>11</sup> che esclude l'autonoma impugnabilità della deliberazione della Corte dei conti che ricusa il visto di legittimità in ragione della particolare

garanzie procedurali nel rispetto dei principi di trasparenza e uguaglianza. L'individuazione dei criteri selettivi e, conseguentemente, dei soggetti da agevolare rientra nella discrezionalità del singolo ente che deve essere esercitata rispettando i principi di trasparenza, imparzialità e predeterminazione, in attuazione di quanto previsto dall'art. 12 della legge n. 241/1990 e dalla pertinente normativa interna dell'ente. Sul tema cfr. anche la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCO/QMIG/21 che ha affermato i seguenti principi di diritto: *“gli enti locali, in presenza di una richiesta di riduzione del corrispettivo dei contratti di locazione di diritto privato stipulati con imprese esercenti attività di ristorazione, motivata dai plurimi provvedimenti di chiusura al pubblico emanati nel corso dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, e dalla conseguente crisi economica, possono assentirvi, in via temporanea, all'esito di una ponderazione dei diversi interessi coinvolti, da esternare nella motivazione del relativo provvedimento, in particolare considerando elementi quali: i. la significativa diminuzione del valore di mercato del bene locato; ii. l'impossibilità, in caso di cessazione del rapporto con il contraente privato, di utilizzare in modo proficuo per la collettività il bene restituito, tramite gestione diretta ovvero locazione che consenta la percezione di un corrispettivo analogo a quello concordato con l'attuale gestore o, comunque, superiore a quello derivante dalla riduzione prospettata; iii. la possibilità di salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente, e nello specifico la mancanza di pregiudizio alle risorse con cui la medesima amministrazione finanzia spese, di rilievo sociale, del pari connesse alla corrente emergenza epidemiologica, anche alla luce della diminuita capacità di entrata sempre correlata alla situazione contingente”*.

<sup>11</sup> Il tema del sindacato sugli atti di controllo emessi dalla Corte dei conti ha posto da sempre complesse problematiche interpretative, legate, da un lato, alla difficoltà di ricondurre ad un quadro unitario il sistema dei controlli demandati alla magistratura contabile nei confronti delle amministrazioni pubbliche e, dall'altro, all'esigenza di garantire adeguate forme di partecipazione e tutela per gli enti soggetti a verifica alla luce dei principi generali recati dagli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Storicamente la questione si è posta, anzitutto, in relazione al diniego del visto espresso a valle del controllo preventivo di legittimità effettuato dalla Corte dei conti sugli atti delle amministrazioni centrali e la tradizionale tesi dell'insindacabilità, per la particolare natura di tale forma di controllo, è stata recentemente ribadita anche nella giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte (cfr. sentenza n. 5/2020/SR).

La questione della giustiziabilità delle delibere di controllo ha assunto connotati radicalmente diversi nel corso degli ultimi anni alla luce del progressivo rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli enti locali, giustificato, in particolare, a seguito delle modifiche agli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. apportate dalla legge costituzionale n. 1/2012, dal coinvolgimento di tutti i livelli territoriali di governo nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico.

L'effettività del nuovo sistema di controlli della Corte dei conti è presidiata, nella prospettiva del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica, dall'introduzione di meccanismi imperativi e inibitori per l'ente controllato che si affiancano ai tradizionali caratteri collaborativi e di ausilio che connotano tali verifiche: è il caso dell'art. 148-bis del TUEL in forza del quale le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono disporre il blocco dei programmi di spesa dell'ente dei quali sia accertata la mancanza di copertura o l'insostenibilità finanziaria, all'esito dell'*iter* procedurale analiticamente descritto dalla norma.

Il quadro normativo sopra descritto ha posto, in termini rinnovati, anche il problema della giustiziabilità delle delibere di controllo a presidio del diritto di difesa degli enti controllati.

natura di tale funzione di controllo, non implicante esercizio di potere amministrativo, e della posizione, estranea all'apparato della pubblica amministrazione, rivestita dalla stessa Corte nell'ordinamento istituzionale.

Tale assunto è stato più volte rimarcato dalla giurisprudenza costituzionale che, in particolare a far data dalla nota sentenza n. 29/1995, ha riconosciuto il peculiare ruolo svolto dalla Corte dei conti nell'ambito dell'ordinamento, nell'esercizio della sua funzione di controllo, quale Organo posto al servizio dello Stato-comunità, garante terzo e imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del

A siffatta esigenza ha dato una prima risposta il legislatore, a partire dal 2012, prevedendo una particolare articolazione interna alla stessa Corte dei conti, le Sezioni riunite in speciale composizione, titolare di una giurisdizione piena ed esclusiva per il sindacato di alcune delibere quali quelle emesse dalle Sezioni regionali di controllo nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti afflitti da squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, oggi disciplinata agli artt. 243 *bis* e ss. del TUEL.

Le aperture giurisprudenziali sopra richiamate hanno favorito la progressiva introduzione, in via normativa, di ulteriori fattispecie di delibere di controllo, parimenti rimesse alla cognizione delle Sezioni riunite della Corte in speciale composizione.

Le disposizioni oggi contenute all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 174/2016, nel sancire la giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, rappresentano uno snodo fondamentale nel percorso di affermazione della giustiziabilità delle delibere di controllo emesse dalla magistratura contabile

L'introduzione di siffatta forma di sindacato di alcune delibere di controllo ha dato luogo a diverse questioni interpretative, dalla legittimità costituzionale di una decisione in unico grado, ai rapporti con la giurisdizione amministrativa, all'individuazione dell'esatto perimetro di applicazione degli atti di controllo giustiziabili, con particolare riguardo all'estensione a fattispecie simili che, pur non essendo individuate espressamente dal legislatore, pongano analoghe esigenze di tutela giurisdizionale in ragione della loro lesività; resta, inoltre, ancora vivo il dibattito sui temi della legittimazione e dell'interesse all'impugnativa delle delibere in parola, recentemente riconosciute (cfr. sentenze n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL e n. 25/2019/EL Sezioni riunite in speciale composizione) in capo a soggetti - quali le società a partecipazione pubblica - pur formalmente estranei al procedimento di controllo, rivolto all'ente socio.

In argomento cfr., in termini generali, Aldo M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200-216 e in *Studi in onore di Antonio Segni*, Milano, 1967, IV, 243 ss, ripubblicato in questa rivista n.1/2019; Id., *In materia di giurisdizione nei confronti dei decreti di assoggettamento di enti pubblici al controllo della Corte dei conti e nei confronti degli atti di controllo della Corte*, in *Giust. civ.*, 1964, I, 1336-1340; R. CARAFA, *Insindacabilità in sede giurisdizionale degli atti della Corte dei conti*, in *Rass. avv. Stato*, 1972, I, IV, 1098-1104; G. CORREALE, *Le pronunce di controllo della Corte dei conti ed il giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 859 ss.; L. GIAMPAOLINO, *La Corte dei conti nel pensiero di Aldo Sandulli*, in *Riv. Corte conti*, 2005, I, 349 ss.; R. PERRELLA, *L'impugnativa degli atti di controllo della Corte dei conti*, in S. Sfrecola (a cura di), *Scritti per i 150 anni della Corte dei conti-1862-2012*, Roma, 2013, 259 ss.; R. SCALIA, *La funzione di controllo della Corte dei conti. La giustiziabilità delle decisioni assunte dalle Sezioni regionali nell'area della legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2017; G. VISCONTE (a cura di), *L'attività di controllo e la tutela contro gli atti di diniego*, in [www.dirittoamministrativo.it](http://www.dirittoamministrativo.it).

Per un'analisi dell'evoluzione della complessa problematica, anche alla luce delle diverse tipologie di controllo demandate alla Corte dei conti, sia consentito rinviare a O. CALEO, *La giustiziabilità delle delibere di controllo della Corte dei conti: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali*, saggio pubblicato, in due parti, nella rivista *Azienditalia*, 2019, n. 10, pp. 1378-1385 e n. 11, pp. 1511-1518 e ivi ulteriori riferimenti. Da ultimo, si veda l'ordinanza n. 5/2021/RIS delle Sezioni riunite in speciale composizione (con commento di E. TOMASSINI, *Alla Corte di giustizia l'interpretazione della norma che ha limitato la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in materia di inserimento nell'elenco Istat*, in *Riv. Corte conti*, 2021, n. 3, p. 191 ss., nonché in questa rivista e questo numero commento di E. TALARICO) che ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea una serie di questioni interpretative sulla compatibilità, con la disciplina comunitaria sui saldi di bilancio, dell'art. 23-*quater*, comma 2, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (convertito, con modificazioni, dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176) che ha limitato la giurisdizione contabile sulle ricognizioni delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT “*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*”.

settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità.

Viene, inoltre, tradizionalmente esclusa l'assentibilità<sup>12</sup> di richieste, da parte delle amministrazioni interessate, in costanza di procedimento di controllo, di apposizione di un visto di legittimità parziale, teso a consentire la produzione di alcuni effetti, o condizionato (in pendenza, ad esempio, di contenzioso sul provvedimento presso altro giudice), in ragione dell'ontologica diversità di ratio tra le funzioni assegnate ai diversi plessi giurisdizionali e della loro autonomia e indipendenza.

Una norma di "chiusura" del sistema è, tuttavia, rinvenibile all'art. 25 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, a mente del quale, nel caso in cui il controllo riguardi un atto governativo, l'amministrazione interessata, in caso di ricusazione della registrazione, può chiedere un'apposita deliberazione da parte del Consiglio dei ministri, il quale, a propria volta, può ritenere che l'atto risponda ad interessi pubblici superiori e debba avere comunque corso.

In questo caso la Corte dei conti si pronuncia a Sezioni riunite, le quali, ove non ritengano venute meno le ragioni del rifiuto, ordinano la registrazione dell'atto e vi appongono il visto con riserva.

L'atto registrato con riserva acquista piena efficacia, ma può dare luogo ad una responsabilità politica del Governo: per questo motivo la Corte dei conti è tenuta a trasmettere periodicamente al Parlamento l'elenco degli atti registrati con riserva.

Solo in alcuni casi di gravi violazioni della disciplina giuscontabile<sup>13</sup> è la stessa norma a prevedere un diniego assoluto di visto.

### **3. Considerazioni conclusive e prospettive**

La pronuncia in esame dimostra come il controllo preventivo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni centrali svolga, anche nell'accesso ai fondi pubblici da parte delle imprese, un ruolo essenziale di presidio della legalità in senso oggettivo, complementare a quello rimesso ad altri plessi giurisdizionali, attivati dai titolari di situazioni giuridiche soggettive asseritamente lese, del quale

---

<sup>12</sup> Cfr. sempre SRC Calabria, deliberazione n. 33/2021. In argomento v., da ultimo, in senso difforme SRC Emilia Romagna, deliberazione n. 168/2021/PREV.

<sup>13</sup> Si tratta delle seguenti ipotesi, previste sempre dall'art. 25 del T.U. n. 1214/1934: impegno od ordine di pagamento riferentesi a spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo del bilancio od, a giudizio della Corte, imputabile ai residui invece che alla competenza e viceversa, ovvero ad un capitolo diverso da quello indicato nell'atto del Ministero che lo ha emesso; decreti per nomine e promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado, disposte oltre i limiti dei rispettivi organici; ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati al pagamento di spese, emessi per un importo eccedente i limiti stabiliti dalle leggi.

rappresenta un prius logico, ponendosi quale condicio juris, incidente sull'efficacia stessa degli atti soggetti a controllo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20/1994.

Il caso lascia presagire, in prospettiva, anche ai fini di un tempestivo e proficuo utilizzo delle risorse europee stanziare per la ripresa post pandemia, la necessità di uno sforzo di piena congruenza delle politiche d'investimento pubblico con le regole generali che governano l'accesso delle imprese agli incentivi, non superabili da soluzioni emergenziali, ma solo da adeguate e ponderate riforme strutturali<sup>14</sup>.

In tal senso, allo scopo di prevenire situazioni di conflittualità tra esercizio del potere amministrativo e controllo di legittimità di un Organo magistratuale terzo e indipendente, appare necessario, anzitutto, uno sforzo di coerenza, da parte del legislatore, nel disegnare, in linea con la Costituzione, la portata di tale funzione di controllo, preservandone l'effettività, anche alla luce della concreta prassi operativa che ne ha sempre più enfatizzato non solo la componente interdittiva, ma anche quella collaborativa e conformativa ai fini di una successiva e più rigorosa riedizione del potere amministrativo<sup>15</sup>.

Tendenze contrastanti emergono, invero, da una sommaria disamina delle più recenti proposte di riforma dell'attività di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in materia di contratti pubblici, più volte avanzate proprio in occasione del varo delle norme approvate, in tempi recenti, per fronteggiare l'emergenza sanitaria che, se da un lato appaiono finalizzate ad ampliarne in misura considerevole l'ambito applicativo, dall'altro risultano tali da contingentarne notevolmente i tempi, mortificandone, potenzialmente, qualità ed efficacia<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Il tema dei rapporti tra tutela della concorrenza e investimenti produttivi per la ripresa economica è ampiamente affrontato nella *Relazione annuale sull'attività svolta* dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 31 marzo 2021, pp. 4 ss.

<sup>15</sup> La funzione del procedimento di controllo preventivo di legittimità di stimolo a processi di autocorrezione amministrativa, come occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità, è rimarcata nella *Relazione sull'attività* della Corte, resa in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, pp. 192-193.

<sup>16</sup> La questione è affrontata *funditus* nel parere delle Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti n. 1/2020/CONS in merito all'"*Articolato normativo in materia di rafforzamento delle attribuzioni e competenze della Corte dei conti*", ODG 407-D, anche in collegamento con le misure di intervento pubblico a sostegno dell'economia correlate all'emergenza sanitaria. In particolare, vengono esaminate le disposizioni concernenti il "*Controllo preventivo facoltativo e limitazione della responsabilità contabile*", recanti una proposta di modifica dell'art. 3 della legge n. 20/1994, implicante la riduzione alla metà (o ad un terzo) dei tempi dei procedimenti del controllo preventivo di legittimità, nonché una esimente della colpa grave collegata alla scadenza dei relativi termini (indipendentemente dall'avvenuta registrazione), per un'ampia serie di atti già sottoposti a tale controllo ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. g della legge n. 20/1994 e per altri che, innovativamente, tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 possono stabilire di sottoporvi, con proprio regolamento, con riguardo ai provvedimenti di aggiudicazione o di approvazione dei contratti sopra soglia di lavori, servizi o forniture, attivi e passivi, cessazione anticipata e relative variazioni esecutive.

Nel parere in questione vengono formulate forti riserve sulla previsione di un'esimente della colpa grave destinata ad operare alla mera scadenza dei termini per il controllo dell'atto, significativamente ridotti e nel contesto dell'ampliamento

Limitando l'attenzione a nuove regole già vigenti, va rammentato l'art. 9, comma 1, lett. c), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) che ha introdotto il controllo preventivo di legittimità (con dimezzamento dei termini di cui all'art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340) sui provvedimenti di natura regolatoria, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dai Commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 32/2019 per la realizzazione od il completamento degli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale.

La norma - che mutua il modello di controllo già sperimentato con l'art. 33, comma 1, del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229) per i provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa adottati dal Commissario straordinario per gli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 - stabilisce che, in ogni caso, durante lo svolgimento della fase del controllo, l'organo emanante può, con motivazione espressa, dichiarare i predetti provvedimenti provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater della legge n. 241/1990, ponendo, inevitabilmente, problematiche di impatto amministrativo in caso di esito negativo del procedimento di controllo che, per sua natura, come accennato, è tale da incidere, quale condizione sospensiva, proprio sulla fase integrativa dell'efficacia dell'atto assoggettato a controllo e, pertanto, deve necessariamente esplicitarsi prima della decorrenza dei relativi effetti.

---

degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità, elementi tali da rappresentare «un importante incentivo per la sottoposizione degli atti in parola al “controllo facoltativo”, che prevedibilmente incrementerebbe l'afflusso di atti alle competenti Sezioni», senza alcuna razionalizzazione e raccordo con altri controlli già intestati alla Corte dei conti.

In particolare, nella deliberazione in questione si osserva che “la contestuale e analoga riduzione dei termini anche per i controlli già in essere sull'ampia categoria degli atti in materia contrattuale di cui all'art. 3, comma 1, lettera g), legge n. 20/1994 – che, si ricorda, non si esauriscono nell'esame del singolo atto sottoposto al controllo, ma si estendono ad una vasta gamma di atti presupposti o collegati – comporterebbe la necessità per le competenti Sezioni di rispettare i più ristretti tempi con riferimento ad una ulteriore relevantissima quantità di atti, per garantire la legalità dell'azione amministrativa e prevenire effetti distorsivi dell'esimente sulla sfera della giurisdizione”.

Per contro, viene evidenziato come “in materia di contratti ed appalti pubblici, una delle principali cause dei ritardi e delle incertezze dell'amministrazione nell'emanazione degli atti è da ravvisarsi nella complessità della vigente normativa – ulteriormente arricchita da linee guida di carattere generale, decreti attuativi e regolamentari, strumenti di regolamentazione flessibile – e nella parcellizzazione ed articolazione dei procedimenti in cui si ineriscono. In tale contesto, la sottoposizione al controllo preventivo di ulteriori atti in materia... lungi dal semplificare, aggraverebbe per l'amministrazione i relativi procedimenti, “caricandoli” anche dei tempi e degli adempimenti finalizzati all'invio dell'atto al controllo e all'eventuale interlocuzione istruttoria con la Corte, compensando tale scelta solo con la maturazione ...dell'esimente per la colpa grave. In concreto, i relativi procedimenti amministrativi non ne risulterebbero semplificati, ma solo muniti dello “scudo” dell'esimente operante, però, in tempi che paiono eccessivamente ristretti se riguardati nel concreto contesto operativo dei controlli che conseguirebbe alle proposte disposizioni”.

Da ultimo, le difficoltà di tale percorso di equilibrio tra semplificazioni, legalità e responsabilità amministrativa<sup>17</sup> - già affiorate con l'approvazione del controverso articolo 21 del citato d.l. n. 76/2020 sull'elemento soggettivo della responsabilità erariale<sup>18</sup> - emergono, in maniera ancora più emblematica, dalla lettura dell'art. 50 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (conv., con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108) che, per i contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dai regolamenti europei ivi richiamati, nonché dalle risorse del PNC, e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea, stabilisce che il contratto divenga efficace tout court con la stipulazione e non trovi applicazione l'articolo 32, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016 che lo sottopone, come noto, alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti.

---

<sup>17</sup> Sul tema cfr. R. SCALIA, *Il ruolo e la funzione di controllo della Corte dei conti. L'intervento nel settore dei lavori pubblici, nel contesto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (2021-2026)*, in *Riv. Corte conti*, 2021, n. 4, parte I, p. 45 ss. nonché l'introduzione del Presidente della Corte dei conti, GUIDO CARLINO, al 66° Convegno di Studi amministrativi di Varenna, 16-17-18 settembre 2021, *Transizione ecologica, innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del Next Generation EU*.

<sup>18</sup> La norma limita - attualmente fino al 30 giugno 2023 - la responsabilità per danno erariale al dolo e alle condotte omissive gravemente colpose, con esclusione di quelle attive o commissive. In argomento cfr. E. AMANTE, *La "nuova responsabilità amministrativa a seguito del D.L. n. 76 del 2020*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, 1, p. 63 ss.; M. ATELLI et al., *Il dolo contabile dopo l'art. 21 del decreto-legge Semplificazioni fra contraddizioni e incoerenze di sistema*, in *Riv. Corte conti*, 2020, n. 6, parte I, p. 28 ss.; P. BRIGUORI, *La sopravvivenza della giurisdizione della Corte dei conti tra scudo erariale e "dolo penalistico"*, in *Azienditalia*, 2021, 4, p. 722 ss.; C. PAGLIARIN, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel "decreto semplificazioni": ovvero la "diga mobile" della responsabilità*, in *Federalismi*, 2021, 10, p. 182 ss.