Deliberazione n. 25/SCCLEG/2026/PREV

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente Manuela Arrigucci;

formata dai Magistrati: Mauro Oliviero (relatore), Laura Cafasso (estensore), Francesco Targia, Rosalba Di Giulio, Maria Teresa D'Urso, Luca Fazio, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Giuseppe Teti, Daniele Bertuzzi, Fabia D'Andrea, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Mauro Bonaretti, Filippo Izzo, Donato Centrone, Laura Monfeli, Renato Catalano, Elena Di Gisi, Ottavio Caleo, Annalaura Leoni, Elisabetta Conte, Federica Pasero;

nell'adunanza dell'8 settembre 2026

VISTO l'articolo 100, comma secondo, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161 contenente modificazioni al predetto testo unico;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, nel testo novellato dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340, e, in particolare, l'articolo 27;

VISTO il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14;

VISTO il decreto 8 giugno 2026 del Ministro della salute di approvazione dell'atto di indirizzo 2026 relativo alle funzioni di hub antipandemico della Fondazione denominata "Biotecnopolo di Siena", adottato ai sensi dell'art. 5, c. 4, dello Statuto, pervenuto all'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero della salute, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in data 24 giugno 2026;

VISTO il rilievo istruttorio formulato dal competente Ufficio di controllo con foglio del 24 luglio 2026, protocollo n. 45333;

VISTE le controdeduzioni fornite dall'Amministrazione, pervenute in data 11 agosto 2026, protocollo n. 49250;

VISTA la relazione del 31 luglio 2026, con la quale, ritenendo non superate le censure mosse in precedenza nel rilievo, il Magistrato istruttore, Consigliere Rosalba Di Giulio, ha proposto al Consigliere delegato il deferimento delle questioni alla sede collegiale;

VISTA la richiesta di deferimento alla Sezione, inoltrata dal Consigliere delegato in pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente della suddetta Sezione centrale in data 31 agosto 2026, con la quale è stata convocata in adunanza, per la data dell'8 settembre 2026, la Sezione medesima per l'esame del provvedimento sopraindicato;

VISTA la nota della Segreteria in data 31 agosto 2026, protocollo n. 51260, con la quale la già menzionata ordinanza di convocazione è stata inoltrata alle Amministrazioni interessate;

UDITO il relatore, Consigliere delegato Mauro Oliviero;

UDITI il dott. Marco Mattei – Capo di Gabinetto del Ministero della salute, la dott.ssa

Maria Rosaria Campitiello – Capo Dipartimento della prevenzione, della ricerca e delle emergenze sanitarie, il dott. Graziano Lardo, Direttore generale della Direzione della ricerca e dell'innovazione in sanità in rappresentanza dell'Amministrazione; il Direttore generale, dott. Francesco Alì, per l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della salute;

con l'assistenza del dott. Duccio Massella Ducci Teri in qualità di segretario di adunanza;

RITENUTO in

FATTO

In data 24 giugno 2026 è pervenuto al competente Ufficio, per il prescritto controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, c. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto del Ministro della salute 8 giugno 2026 con il quale è stato approvato l'atto di indirizzo per l'anno 2026, recante le priorità di intervento, la fissazione degli obiettivi da raggiungere e le attività specifiche da intraprendere con riferimento alle funzioni di hub antipandemico esercitate dalla Fondazione "Biotecnopolo di Siena" (di seguito, anche Fondazione) per il tramite della propria articolazione interna denominata Centro Nazionale Antipandemico (di seguito, anche CNAP), ai sensi dell' art. 5, c. 4, dello Statuto. Trattasi di Fondazione istituita dall'art. 1, c. 945-951, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, il cui Statuto è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'11 luglio 2022.

Il provvedimento è stato registrato dall'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero in data 2 luglio 2026.

L'Ufficio di controllo, alla luce della documentazione in atti, avuto riguardo anche ai precedenti atti di indirizzo e relativi allegati delle annualità 2023 e 2025, ha ravvisato la

necessità di formulare rilievo istruttorio, evidenziando numerosi profili di criticità. I rilievi formulati sono stati riscontrati con articolata nota di risposta, richiamata in epigrafe, del Direttore generale della ricerca e dell'innovazione in sanità.

In data 31 agosto 2026, il Magistrato istruttore, non reputando superati i motivi di rilievo, ha ritenuto di sottoporre il decreto all'esame della Sezione. Su tale proposta, in pari data il Consigliere delegato ha espresso concorde avviso.

Nell'ordine, in sintesi, le criticità riscontrate hanno riguardato le questioni esposte di seguito:

1) difetto dei presupposti e dell'istruttoria, in quanto il decreto non rappresenta né valuta elementi già disponibili e direttamente incidenti sulla concreta attuabilità degli obiettivi fissati. Ciò con riferimento allo stato di esecuzione pregresso, alla capacità di impiego delle risorse, al procedimento autorizzatorio dell'impianto GMP - Good Manufacturing Practice (di seguito, GMP) e alla nota ministeriale del 22 maggio 2026 trasmessa alla Fondazione e concernente la proroga del termine di attuazione del programma al 31 dicembre 2028, unitamente alla rimodulazione delle erogazioni;

2) contradditorietà del quadro temporale e finanziario. Si osserva che l'atto assegna obiettivi con termine al 31 dicembre 2026, pur avendo l'Amministrazione precedentemente comunicato alla Fondazione il termine prorogato al 2028. Né tale differimento risulta fondato su un formale aggiornamento del relativo cronoprogramma e su iscrizioni di bilancio specificamente destinate al CNAP;

3) inattendibilità dei dati utilizzati per l'aggiornamento annuale dell'indirizzo e per la verifica del rapporto tra obiettivi, risultati e risorse. Circostanza le cui cause sono da individuare nelle regressioni degli stati di avanzamento, nelle difformità tra legenda e

rappresentazione grafica e nel disallineamento tra piano di spesa e rendicontazione;

4) lacuna relativa ai parametri essenziali di verifica, considerata l'assenza, nell'atto o negli atti da esso richiamati, di parametri minimi che consentano di verificare il conseguimento degli obiettivi assegnati, nonché di distinguere i risultati dipendenti dalla Fondazione da quelli condizionati da fattori esterni;

5) difetto di motivazione, che non è emendabile mediante integrazione postuma, atteso che l'atto riassegna obiettivi non conseguiti in assenza di analisi delle cause e delle misure correttive, non chiarisce le ragioni per le quali sia stato omesso qualunque aggiornamento per l'annualità 2024, né motiva i presupposti del termine assegnato e il mutamento della strategia realizzativa;

6) inversione del rapporto fra il piano di indirizzo, riservato all'Amministrazione vigilante, ai sensi dell'art. 5, c. 4, dello Statuto, e quello della gestione, propria dell'ente vigilato, considerato che il decreto di cui si tratta è stato adottato ad esercizio inoltrato e successivamente alla programmazione operativa dell'ente vigilato;

7) omessa individuazione dei criteri di demarcazione delle attività e delle correlate voci di spesa fra il Piano nazionale complementare, il Piano nazionale di ripresa e resilienza e i finanziamenti erogati da soggetti terzi, peraltro in presenza di imputazioni di spesa che lo stesso ente vigilato ha dichiarato ancora in stato di ricostruzione alla data del 30 giugno 2026, di conseguenza causa di perplessità riguardo alla corretta destinazione delle risorse assegnate.

Con l'ampia memoria prodotta in vista dell'adunanza, l'Amministrazione della salute ha presentato le proprie controdeduzioni e ha riproposto le argomentazioni già esposte, in parte, nella nota di risposta al rilievo istruttorio. In particolare, sintetizzando, ha

rappresentato che l'atto di indirizzo, da ritenersi atto di alta amministrazione, è inteso quale strumento attraverso il quale il Ministro della salute individua le priorità strategiche e scientifiche cui orientare l'attività della Fondazione per il tramite del CNAP, in relazione al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Programma E3 "Ecosistema innovativo della salute" finanziato con i fondi del Piano nazionale complementare (di seguito, PNC), che prevede l'individuazione di una infrastruttura con funzione di hub antipandemico. Pertanto, l'Amministrazione ha concentrato l'esercizio del proprio potere di vigilanza sull'individuazione e sul recepimento delle priorità strategico-scientifiche, restando affidata la relativa misurazione agli strumenti programmatori della Fondazione. In proposito, ha evidenziato la necessità che l'atto di indirizzo sia, tuttavia, redatto sulla base di valutazioni relative allo stato di attuazione scientifica della ricerca e della rendicontazione delle spese sostenute nell'annualità precedente all'anno di riferimento e del Piano di attività. Ciò ha determinato i ritardi nell'adozione degli ultimi atti di indirizzo, che potranno essere evitati, per il futuro, attraverso avvio anticipato al mese di ottobre dell'anno precedente delle necessarie istruttorie che consentono la raccolta di tutti dati utili per la stesura dell'atto di indirizzo annuale.

Il Ministero ha rappresentato le difficoltà operative iniziali della Fondazione e il mancato avvio di attività di ricerca propria, il conseguente mancato raggiungimento degli obiettivi individuati nel 2023, nonché il mancato aggiornamento dell'Atto di indirizzo 2023, pur evidenziando che l'omissione dell'annualità di programmazione nel 2024 non ha inciso sugli indirizzi, restando validi tutti gli obiettivi fissati per l'annualità 2023 e traslati, con relativi indicatori di misurazioni, al 2024. Circostanza che ha determinato anche il ripetersi delle stesse priorità di intervento negli atti di indirizzo 2025 e 2026 ai fini del raggiungimento dei menzionati obiettivi. Delineata ulteriormente la portata delle priorità

strategiche e scientifiche cui l'atto di indirizzo ha lo scopo di orientare l'attività della Fondazione per il tramite dell'articolazione CNAP, l'Amministrazione ha rimarcato le ragioni a fondamento della richiesta di proroga indirizzata al Ministero dell'economia e delle finanze, che, nel complesso riferita a tutti i soggetti attuatori del programma PNC, riguardo specificamente al CNAP era volta a consentire alla Fondazione di proseguire nelle attività scientifiche in atto mediante l'utilizzazione dei fondi già erogati, con correlata adozione di tutte le iniziative tese a conseguire la modifica del cronoprogramma procedurale, la cui sostenibilità, invero, non può così ritenersi scarsa. Valutazione questa convalidata, implicitamente, dalla mancanza di osservazioni sull'argomento da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, la cui unica richiesta di acquisire un quadro aggiornato al 31 dicembre 2025 sullo stato di avanzamento aggiornato degli interventi era stata, tra l'altro, già evasa dall'Amministrazione nell'aprile 2026. Si sottolinea, inoltre, che l'aggiornamento del cronoprogramma procedurale è stato compiuto aderendo anche alla deliberazione Corte conti, coll. contr. conc., delib., 27 marzo 2023, n. 12, in ossequio alla quale il Ministero ha ritenuto altresì di adempiere all'obbligo di relazione trimestrale agli organi di controllo, anche ai fini di erogazione delle ulteriori risorse, come espressamente previsto nell'ultimo periodo dell'atto di cui si sta trattando. Sempre con riferimento alla questione della proroga, l'Amministrazione evidenzia che, in ogni caso, la fissazione degli obiettivi al 31 dicembre 2026 garantisce l'osservanza del disposto di cui all'art. 5, c. 4, dello Statuto, in quanto l'atto di alta amministrazione in esame – oltre a riportare previsioni di carattere strettamente strategico, vale a dire quelle che il Piano nazionale assegna al CNAP, e non previsioni rientranti nelle competenze programmatorie e gestionali della Fondazione, che articola le attività del CNAP in azioni annuali con relativi indicatori nel Documento strategico e piano programmatico

pluriennale – è oggetto di aggiornamento annuale. Infatti, l'atto di indirizzo è aggiornato annualmente sulla base dei risultati monitorati e riferiti dalla Fondazione, la cui attività, contrariamente alle perplessità contestate, è valutata e verificata attraverso relazioni tecnico-scientifiche con cadenza trimestrale e annuale, nonché rendicontazioni con cadenza annuale. Al riguardo, tuttavia, l'Amministrazione riconosce che i dati non sono stati ricondotti ad un quadro unitario di misurazione che indicasse per ciascun obiettivo il risultato atteso, il relativo parametro di verifica, la scadenza e l'esito conseguito. Ritiene, comunque, che la misurazione dell'attuazione degli indirizzi debba essere distinta dalle valutazioni del merito scientifico, ma, allo stesso tempo, per il futuro assicura, per ciascuna priorità strategica, l'individuazione del risultato atteso e dei relativi parametri di verifica, stabilendo che gli strumenti programmatori della Fondazione illustrino indicatori, scadenze, responsabilità e fonti informative e, infine, prevedendo una verifica conclusiva a consuntivo prima dell'adozione del successivo atto di indirizzo.

Proseguendo nella declinazione delle principali risposte fornite, in merito all'impianto GMP, l'Amministrazione puntualizza che la scelta di procedere all'acquisto di un impianto preesistente in luogo della progettazione e costruzione di una nuova struttura non ha comportato un mutamento della strategia realizzativa, semmai una evoluzione improntata ai principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, pur non negando lo scostamento rispetto all'originario cronoprogramma. Precisa, ancora, che l'attuazione per legge ha fatto venire meno la necessità di una apposita convenzione tra il Ministero e la Fondazione, la cui attività, comunque, non può che aderire alla direttiva del Ministro; che gli apporti al fondo di dotazione della Fondazione sono a carico del bilancio dello Stato e sono accreditati presso un fondo infruttifero intestato alla Fondazione presso la tesoreria dello Stato, rimarcando che l'attività istituzionale della

Fondazione – finalizzata alla ricerca e alla produzione di vaccini ed anticorpi monoclonali per la cura delle patologie epidemico-pandemiche – è destinata a proseguire anche a chiusura del PNC, stante la disposizione di cui all' art. 1, c. 945, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, con risorse che, di conseguenza, non possono essere residuali e/o a termine; che, per la somma già impegnata pari a 55,28 milioni di euro, sarà richiesta la reiscrizione in bilancio, ma, allo stato, non è ancora formalizzata, atteso che la predetta somma andrà in perenzione al termine dell'esercizio 2026; che le erogazioni, avvenute attraverso versamenti frazionati, hanno risentito della mancata disponibilità di cassa di tutti i fondi necessari. Da ultimo, l'Amministrazione sostiene che non sussiste il rischio di duplicazione dei canali di finanziamento. Dopo avere ribadito, ancora una volta, il fine rivolto alla definizione degli obiettivi strategici proprio dell'atto di indirizzo, rappresenta che il vincolo di evitare doppi finanziamenti costituisce un obbligo di risultato la cui attuazione rientra nella sfera della Fondazione e la cui successiva verifica avviene in fase di rendicontazione delle spese, momento in cui l'Amministrazione può accertare che le spese non siano coperte da plurime fonti di finanziamento.

Nel corso dell'adunanza – dopo l'intervento del Consigliere delegato relatore, che ha illustrato le contestazioni già rappresentate nell'ampia relazione di deferimento e che ha rivolto richiesta di chiarimenti anche al rappresentante dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero in merito ai tempi per l'adozione del decreto di aggiornamento dei cronoprogrammi procedurali di cui all' art. 1, c. 11, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 – i rappresentanti dell'Amministrazione hanno ribadito e precisato le argomentazioni formulate in sede di risposta ai rilievi e con la memoria scritta.

Il Direttore dell'Ufficio centrale di bilancio ha rappresentato di non poter fornire, al momento, chiarimenti in merito a quanto richiesto dal Consigliere relatore, in quanto non

presenti i soggetti coinvolti nella fase richiamata, riservandosi di relazionare dettagliatamente in seguito, se necessario. Riguardo alla questione della proroga sino al 2028, ha confermato, comunque, che il Ministero dell'economia e delle finanze aveva implicitamente fornito assenso.

DIRITTO

È all'esame della Sezione il decreto del Ministro della salute 8 giugno 2026, con il quale è stato approvato l'atto di indirizzo 2026 relativo alle funzioni dell'hub pandemico della Fondazione "Biotecnopolo di Siena", adottato ai sensi dell'art. 5, c. 4, dello Statuto della Fondazione. Nel richiamare quanto esposto precedentemente in narrativa, si discorre di un atto di indirizzo che individua le priorità di intervento, la fissazione degli obiettivi da raggiungere e le attività da intraprendere con riferimento alle funzioni di hub pandemico esercitate dalla Fondazione per il tramite dell'articolazione, interna alla stessa, denominata Centro Nazionale Antipandemico - CNAP.

Le questioni trattate relative ai possibili profili di illegittimità sollevati in sede istruttoria sono state esposte congiuntamente, considerata la connessione degli argomenti e l'unitarietà in fatto della problematica, come delineatesi sia nella relazione conclusiva dell'iter istruttorio che nella memoria dell'Amministrazione.

Preliminarmente, la Sezione reputa di dovere affrontare la questione della puntuale identificazione dell'atto sottoposto allo scrutinio di legittimità, ai sensi dell'art. 3, c. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, stante la tassatività dell'elencazione delle tipologie di atti ivi contenuta, che, tuttavia, non preclude al Collegio una diversa qualificazione del provvedimento all'esame nell'ambito delle stesse tipologie. In particolare, se nel caso di specie sia possibile superare il *nomen iuris* attribuito all'atto-direttiva del Ministro

contenente un atto di indirizzo, soggetto al controllo ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. b) – individuando, invece, altra tipologia, quale, in particolare, atto di programmazione comportante spese, eventualmente soggetto al controllo ai sensi della citata disposizione normativa, lett. c).

Una diversa qualificazione, infatti, comporterebbe differenti riflessioni sui contenuti del provvedimento in relazione agli effetti che lo stesso è in grado di produrre, in particolare con riferimento ai distinti momenti della programmazione e della previsione della spesa.

Il Collegio ritiene che non sussistano dubbi riguardo alla individuazione dell'atto sottoposto all'esame di legittimità quale direttiva del Ministro contenente un atto di indirizzo rivolto ad un soggetto vigilato esterno all'Amministrazione, nella specie la Fondazione, e, in quanto connotato dai caratteri tipici delle direttive ministeriali, rientrante nella tipologia di atti di cui al menzionato art. 3, c. 1, lett. b), l. n. 20 del 1994.

È noto che le direttive ministeriali possono adempiere ad una pluralità di funzioni, e, in quanto connotate da caratteri di generalità, costituiscono atti strumentali a indicare obiettivi, indirizzi e linee d'azione che il Ministro rivolge agli uffici del proprio dicastero o a enti vigilati. La funzione di indirizzo politico-amministrativo è propria dei ministri, infatti, e, trattandosi di competenza inderogabile, viene esclusa in radice la possibilità da parte del Ministro di abdicare alle proprie funzioni attraverso deleghe tacite o espresse, mentre restano riservate la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa ai dirigenti, mediante autonomi poteri di spesa, in ossequio alla disposizione di cui all' art. 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (sul punto, la deliberazione Corte conti, sez. contr. leg., delib., 17 gennaio 2013, n. 1).

Nella fattispecie di cui si discute, emerge la questione dell'attività di alta amministrazione posta in essere dai ministri, nella cui orbita gravita l'adozione di

tipologie differenti di atti, anche quelli di normazione secondaria. Pertanto, a fronte di un regime giuridico che risente delle diverse finalità e dei differenti ambiti di applicazione, trattasi di atti caratterizzati dall'elevata discrezionalità e dalla deroga al principio della separazione tra politica e amministrazione, posto che, anche quando hanno natura puntuale, vengono adottati da organi politici e non amministrativi. Tali atti sono vincolati al rispetto del principio di legalità e si inseriscono pienamente nell'alveo della funzione amministrativa. La peculiarità di tali atti, tuttavia, non può ritenersi trascurabile ai fini della valutazione della vicenda all'esame con riferimento allo scrutinio di legittimità, imponendosi l'imprescindibile necessità di tenere distinto, sul piano metodologico, il profilo del potere amministrativo di indirizzo dall'attività gestionale che seguirà, in quanto intesa a realizzare gli obiettivi indicati nel provvedimento del Ministro.

Tanto premesso, il Collegio osserva che, nel caso della Fondazione, il potere amministrativo di indirizzo è espressamente previsto dall'art. 5, c. 4, dello Statuto. Il Ministro orienta l'azione dell'ente vigilato verso obiettivi di interesse pubblico, senza sostituirsi agli organi dell'ente nelle scelte gestionali, che devono avvenire nei limiti delle provviste finanziarie assegnate. Sarà nel momento gestionale, quindi, che potranno essere valutati gli impegni di spesa, l'impiego appropriato delle risorse a disposizione, la funzionalità delle procedure e dei modelli organizzativi utilizzati.

Inoltre, il decreto, pur se adottato nel giugno del corrente anno, ha una proiezione annuale e, pertanto, già nel breve tempo si potranno valutare gli obiettivi realizzati e i risultati raggiunti sul piano gestionale.

Per le esposte considerazioni, il Collegio esprime il convincimento che il provvedimento all'esame, in quanto rispondente alla funzione tipica di indirizzo ed individuazione di priorità strategiche, sia conforme a legge.

Non può escludersi, tuttavia, che gli esiti dell'attività gestionale rivolta a realizzare gli obiettivi in esso indicati potranno risentire di alcune delle criticità riscontrate e rappresentate all'Amministrazione dall'Ufficio di controllo. Siffatta notazione deriva dalla constatazione della sussistenza di ritardi, non ultimo quello nell'adozione dell'atto stesso, tardività ammesse anche dallo stesso Ministero, che, nell'assicurare il ricorso a misure organizzative più efficienti, ha riconosciuto altresì la necessità di redigere, per il futuro, il provvedimento rimarcando una più netta distinzione tra le previsioni di carattere strategico, proprie dell'atto di indirizzo, da quelle di carattere operativo, finalizzate ad evidenziare il raccordo con gli strumenti della programmazione nazionale.
Dalla risposta al rilievo istruttorio e dalla memoria prodotta, è evidente che l'Amministrazione ha dovuto prendere atto delle osservazioni dell'Ufficio di controllo circa l'opportunità di rendere più chiaro il collegamento tra gli obiettivi strategici e gli indicatori contenuti negli atti programmatici della Fondazione, e, ancora, tra i principali risultati conseguiti nell'annualità precedente e le priorità individuate per l'esercizio successivo, tenendo conto delle programmazioni e, in particolare, delle rendicontazioni della Fondazione, la cui puntuale verifica viene raccomandata anche in questa sede, in quanto finalizzata ad un compiuto e regolare utilizzo delle risorse disponibili.
In conseguenza di tutto quanto precede e ferme restando le raccomandazioni segnalate, il Collegio non rileva vizi nel decreto all'esame tali da determinare un esito negativo dello scrutinio di legittimità.

P. Q. M.

ammette al visto e alla conseguente registrazione il provvedimento in epigrafe.

Il Presidente

Manuela Arrigucci

(firmato digitalmente)

L'estensore

Laura Cafasso

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 7 ottobre 2026

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmeri

(firmato digitalmente)