REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Dott. Massimo Gagliardi	Presidente
Dott. Alfredo Grasselli	Presidente aggiunto
Dott. Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott.ssa Ilaria Cirillo	Primo Referendario
Dott. Domenico Cerqua	Primo Referendario
Dott. Tommaso Martino	Primo Referendario
Dott.ssa Giovanna Olivadese	Referendario
Dott. Alessandro De Santis	Referendario (relatore)
Dott. Marco Nappi Quintiliano	Referendario
Dott.ssa Concetta Ilaria Ammendola	Referendario

a seguito dell'Adunanza pubblica del 25.11.2025

VISTO l'art. 100, co. 2, Cost.;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214/1934, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 3, co. 1, l. n. 20/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 27, n. 340/2000;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il Decreto del Direttore Generale della Reggia di Caserta n. 9539 del 6.10.2025, acquisito al prot. Cdc n. 7946 dell'8.10.2025;

VISTO il rilievo n. prot. Cdc 8018 del 13.10.2025, formulato dal Magistrato istruttore di questa Sezione Regionale di Controllo;

VISTA la risposta dell'Amministrazione, affidata alla nota n. prot. Cdc 8203 del 17.10.2025;

VISTA la relazione del Magistrato istruttore (condivisa dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti), che ha richiesto il deferimento del provvedimento in esame alla Sezione Regionale di Controllo per la pronuncia collegiale sul visto e la conseguente registrazione di esso;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n. 154/2025, con la quale è stato convocato il Collegio all'adunanza pubblica del 25.11.2025;

UDITO, in rappresentanza dell'Amministrazione, il Direttore Generale della Reggia di Caserta, Dott.ssa Tiziana Maffei.

UDITO, nella odierna camera di consiglio, il relatore, Ref. Alessandro De Santis;

FATTO E DIRITTO

1. Ricostruzione del fatto

Con il Decreto n. 8312 del 23.9.2024, il Direttore Generale della Reggia di Caserta ha approvato l'accordo quadro n. 8204 del 19.9.2024, stipulato con l'operatore economico RTI BSF s.r.l. - Consorzio LGA Service, per il servizio di manutenzione programmata, pulizie, sanificazione, disinfestazione e raccolta differenziata dei rifiuti da eseguirsi presso il complesso Vanvitelliano – Reggia di Caserta, lotto unico, di durata triennale, per un valore totale di euro 2.689.558,44 iva inclusa.

Più precisamente, con determina a contrarre n. 352 del 16.8.2023, il predetto Direttore disponeva di procedere all'indizione di una gara finalizzata alla stipula di un accordo quadro *ex* art. 59, co. 3, d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento dei servizi sopra descritti.

In data 28.8.2023, veniva pubblicato il bando di gara sulla GURI Serie V n. 99 e GUCE, nonché su due quotidiani a livello nazionale e due quotidiani locali. Entro il termine indicato, pervenivano n. 11 offerte.

Ad esito della relativa gara, veniva emanata la determina di aggiudicazione n. 97 del 20.3.2024, n. prot. 2534, in favore dell'operatore economico RTI BSF s.r.l. - Consorzio LGA Service per aver presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa per un importo di euro 2.285.162,00, oltre oneri di sicurezza non soggetti a ribasso pari ad euro 57.658,94, per un totale di euro 2.342.820,94, oltre I.V.A. al 10% pari a euro 140.569,26 per la manutenzione ed il restauro e IVA al 22% pari ad euro 206.168,24 per il servizio di pulizie, per un totale di euro 2.689.558,44. L'aggiudicazione definitiva veniva comunicata ai concorrenti in data 2.5.2024, ai sensi dell'art. 90, d.lgs. n. 36/2023.

In data 19.9.2024, si procedeva alla stipula dell'accordo quadro ed il relativo decreto di approvazione veniva trasmesso a questa Sezione, per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità *ex* art. 3, l. n. 20/1994, in data 12.12.2024 (prot. Cdc n. 9607).

Con deliberazione n. 104 del 25.2.2025, depositata il 5.3.2025, questa Sezione della Corte dei conti ricusava il visto e la registrazione del decreto n. 8312 del 23.9.2024, approvativo del contratto stipulato con l'operatore economico RTI BSF s.r.l. - Consorzio LGA Service, rilevando non solo vizi attinenti al possesso dei requisiti tecnico-professionali da parte dell'operatore economico aggiudicatario, ma anche vizi riguardanti, a monte, la *lex specialis* della gara: mancato coordinamento tra programmazione finanziaria ed effettivo valore economico della gara; mancata quantificazione, nel quadro economico della gara, del valore dell'opzione di proroga contrattuale e dell'opzione di variazione del quinto inserite nella *lex specialis* e nel contratto.

La ricusazione del visto ha prodotto, ai sensi dell'art. 18, co. 8, d.lgs. n. 36/2023, lo scioglimento del summenzionato accordo quadro, scioglimento di cui il Direttore della Reggia di Caserta ha preso atto con decreto n. prot. 2450 del 10.3.2025.

Inoltre, il Direttore della Reggia di Caserta, con decreto n. rep. 25 del 19.3.2025, ha disposto l'annullamento in autotutela della "*procedura di gara relativa all'affidamento del Servizio di manutenzione programmata, pulizie, sanificazione, disinfestazione e raccolta differenziata dei rifiuti da eseguirsi presso il Complesso Vanvitelliano - Reggia di Caserta, per la durata di anni tre, CIG A002A3CB28, nonché di tutti gli atti che ne sono conseguiti*". In sostanza, l'Amministrazione, vincolata dagli effetti conformativi derivanti dalla delibera di ricusazione del visto n. 104/2025, ha ritenuto di dover caducare la procedura viziata, posto che l'eventuale stipula del contratto con il secondo classificato avrebbe fisiologicamente

condotto ad una ulteriore ricusazione del visto da parte della Corte dei conti, rimanendo intatti, a monte, i vizi riscontrati in riferimento alla procedura.

Valga rilevare che, in riferimento alla medesima gara, si è pronunciato anche il giudice amministrativo. In particolare, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 4789 del 17.6.2025, ha dichiarato improcedibile per difetto di interesse il ricorso promosso dalla Bsf s.r.l. avverso la sentenza n. 6525/2024 del Tar Campania che, in data 25.11.2024, in virtù del mero difetto di qualificazione tecnico-professionale della medesima Bsf, aveva annullato l'aggiudicazione e disposto il subentro, nella titolarità del contratto, della seconda classificata Romeo gestioni s.p.a.

Il Consiglio di Stato, attraverso tale sentenza, riconosceva la "*piena autonomia della Corte dei conti, che impedisce di configurare un rapporto di dipendenza della ricusazione del visto con la pronuncia del giudice amministrativo*"; dichiarava improcedibile il ricorso per sopravvenuto difetto di interesse in quanto il ricorrente Bsf non avrebbe potuto ottenere alcun vantaggio concreto dall'accoglimento dello stesso, essendo stati gli atti di gara ormai caducati dall'Amministrazione attraverso i decreti del 10 e del 19.3.2025.

Nel contempo, la Romeo gestioni s.p.a. ha impugnato il summenzionato decreto della Reggia di Caserta n. 25 del 19.3.2025 (decreto che annullava l'intera gara in conseguenza della ricusazione del visto da parte di questa Sezione), ottenendo l'annullamento dello stesso da parte del Tar Campania con sentenza n. 4556 del 17.6.2025, che riteneva il decreto non adeguatamente motivato (e, quindi – nella prospettiva dei giudici amministrativi – non rispondente al paradigma dell'autotutela facoltativa *ex* art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990).

Pertanto, il Direttore della Reggia di Caserta, ritenendo in tal modo di dare esecuzione al *dictum* proveniente dal giudice amministrativo (ed in particolare dalla sentenza n. 6525/2024 del Tar Campania), ha proceduto alla stipula del contratto con il secondo classificato Romeo gestioni s.p.a. In particolare, con il decreto n. 9539 del 6.10.2025, oggetto di odierno esame, ha approvato l'accordo quadro n. rep. 99 del 29.9.2025, stipulato con la Romeo gestioni s.p.a. per la durata di tre anni, contratto avente ad oggetto l'affidamento del "*servizio di manutenzione programmata, pulizie, sanificazione, disinfestazione e raccolta differenziata dei rifiuti da eseguirsi presso il complesso vanvitelliano – Reggia di Caserta*", per l'importo di euro 2.113.454,28 inclusi oneri per la sicurezza (euro 57.658,34) ed esclusa iva.

2. Il rilievo del Magistrato istruttore

Il Magistrato istruttore, attraverso il menzionato foglio di rilievo, ed in particolare mediante l'unico rilievo di cui al punto a), rappresentava che, con deliberazione n. 104 del 25.2.2025, questa Sezione della Corte dei conti ha ricusato il visto e la registrazione del decreto n. 8312 del 23.9.2024, approvativo dell'accordo quadro n. 8204 del 19.9.2024, stipulato con l'operatore economico RTI BSF s.r.l. - Consorzio LGA Service per il servizio di manutenzione programmata, pulizie, sanificazione, disinfestazione e raccolta differenziata dei rifiuti da eseguirsi presso il complesso Vanvitelliano – Reggia di Caserta, per un valore totale di euro 2.689.558,44 iva inclusa; e che la ricusazione del visto è stata motivata non solo in ragione di vizi attinenti al possesso dei requisiti tecnico-professionali da parte dell'operatore economico aggiudicatario (che si collocano alla base anche della menzionata sentenza n. 6525/2024 del Tar Campania), ma anche di vizi riguardanti, a monte, l'intera gara.

Si chiedeva quindi all'Ente di illustrare le ragioni fattuali e giuridiche sulla cui base aveva proceduto alla stipula del contratto oggetto di odierno esame con l'operatore economico Romeo gestioni s.p.a., seppur selezionato ad esito di una gara ritenuta viziata dalla Corte dei conti, i cui atti andavano annullati d'ufficio in virtù delle criticità poste in luce dalla deliberazione n. 104/2025 di questa Sezione.

2.1. L'Amministrazione rispondeva al rilievo con nota acquisita al prot. Cdc n. 8203 del 17.10.2025: dopo aver ricostruito la sequenza cronologica e fattuale di cui al paragrafo che precede, l'Amministrazione riferiva di aver richiesto parere sul punto all'Avvocatura distrettuale di Napoli, che, con parere n. prot. 6626 dell'11.7.2025, "*rappresentava l'opportunità di procedere al subentro della Romeo Gestioni Spa mediante stipula del contratto con la predetta parte*". Pertanto, l'Amministrazione, previo accertamento del possesso dei requisiti di legge, procedeva in ottemperanza al suddetto parere, al fine di dare "*esecuzione alle richiamate sentenze*".

3. Il rilievo di cui al punto a)

Il Magistrato istruttore rilevava, dunque, che l'Amministrazione aveva proceduto alla stipula del contratto con l'operatore economico secondo classificato ad esito di una gara i cui vizi, riscontrati dalla Sezione con delibera n. 104/2025, non erano stati integralmente emendati.

Si rammenta che il Direttore della Reggia di Caserta, con decreto n. rep. 25 del 19.3.2025, aveva effettivamente disposto l'annullamento in autotutela della "*procedura di gara relativa all'affidamento del Servizio di manutenzione programmata, pulizie, sanificazione, disinfestazione e raccolta differenziata dei rifiuti da eseguirsi presso il Complesso Vanvitelliano - Reggia di Caserta, per la durata di anni tre, CIG A002A3CB28, nonché di tutti gli atti che ne sono conseguiti*", in ragione dei vizi riscontrati dalla Corte dei conti e della conseguente ricusazione del visto attraverso la deliberazione n. 104/2025 di questa Sezione.

Tuttavia, come già innanzi osservato, con sentenza n. 4556 del 17.6.2025, il Tar Campania ha annullato l'atto di autotutela sopra indicato, ritenendo lo stesso non adeguatamente motivato (e quindi non rispondente al paradigma dell'autotutela facoltativa *ex* art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990).

Più precisamente, i giudici amministrativi hanno ritenuto "*fondato il motivo di ricorso con cui si deduce la mancata valutazione dell'interesse pubblico concreto, sotteso alla decisione di annullamento in autotutela ex art. 21-nonies della legge 241/90*". Hanno infatti escluso la ricorrenza, nel caso di specie, di una ipotesi di autotutela doverosa, evidenziando come il potere di annullamento d'ufficio presupponga una valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione, persino quando incida su sottostanti atti vincolati, circa la sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto all'eliminazione dell'atto, nonché una comparazione con gli interessi privati coinvolti nella vicenda concreta, secondo una visione oggi avvalorata dal "principio del risultato", di cui all'art. 1, d.lgs. n. 36/2023.

I giudici amministrativi hanno evidenziato come, nel caso di specie, l'Amministrazione abbia agito nell'intento di "*prevenire future ricusazioni*" da parte della Corte dei conti, senza operare una ulteriore attività istruttoria, senza comparare gli "*interessi concreti dei partecipanti alla gara*" e senza tenere conto della "*complessiva incisione sul risultato della gara della deliberazione della Corte dei conti*" e del "*rilievo effettivo dell'appalto di servizi in oggetto … rispetto alla fruibilità, anche per i cittadini, del patrimonio storico-artistico …*", nonché della "*durata complessiva*" e del "*dispendio di risorse che l'attivazione di una nuova procedura di gara implicherebbe*".

In sostanza, secondo la valutazione del Tar Campania, "*nella fase istruttoria e motivazionale del provvedimento, adottato ex art. 21-nonies della legge n. 241/1990, l'Amministrazione avrebbe dovuto operare un effettivo bilanciamento tra l'interesse pubblico al ripristino della legalità … fondata su una deliberazione della Corte dei conti neanche impugnabile, e quello alla conservazione degli atti*

già legittimamente compiuti"; la mancanza di tale attività di bilanciamento avrebbe quindi compromesso – ad avviso dei giudici amministrativi – la legittimità del decreto n. rep. 25 del 19.3.2025 emanato dal Direttore della Reggia di Caserta.

In definitiva, i giudici amministrativi hanno elaborato una inedita ricostruzione teorica per cui, pur a fronte della ricusazione del visto da parte della Corte dei conti, fondata sul riscontro dell'illegittimità di uno o più atti della procedura di gara il cui decreto approvativo è sottoposto per legge a registrazione da parte della stessa, residuerebbe in capo all'amministrazione la possibilità di decidere discrezionalmente se avvalersi del potere di autotutela facoltativa di cui all'art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990 oppure, comparati gli interessi in gioco, elaborare altra soluzione che, pur discostandosi dalla deliberazione della Corte dei conti, realizzi una più equilibrata comparazione degli stessi.

Nell'elaborare tale soluzione, i giudici amministrativi esprimono una sorta di peculiare "giudizio di gravità" in riferimento ai vizi riscontrati da questa Sezione, affermando testualmente che "*i vizi evidenziati dalla deliberazione della Corte dei conti nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali … attengono a clausole di natura meramente facoltativa … o comunque a difetti di requisiti, che riguardano unicamente la posizione della controinteressata, rispetto alle quali la stazione appaltante ben avrebbe potuto rinunciare unilateralmente all'esercizio delle relative opzioni, senza compromettere l'equilibrio economico-contrattuale del rapporto e quindi il "risultato""*. In tale ottica si tratterebbe, ad avviso del Tar Campania, di vizi di entità tale da legittimare un discostamento discrezionale, da parte dell'Amministrazione, rispetto al contenuto della delibera di ricusazione del visto di questa Sezione. Tanto in palese violazione del principio recentemente ribadito dallo stesso Consiglio di Stato con sentenza n. 4789 del 17.6.2025, ove veniva affermata, in ossequio ad una secolare giurisprudenza, che si avrà modo successivamente di esaminare, la "*piena autonomia della Corte dei conti, che impedisce di configurare un rapporto di dipendenza della ricusazione del visto con la pronuncia del giudice amministrativo*".

Ebbene, in un quadro così tratteggiato, ai fini della valutazione di legittimità cui è attualmente chiamata questa Sezione, si rende opportuna una puntuale ricostruzione della natura e del contenuto del controllo preventivo di legittimità esercitato ai sensi dell'art. 100 Cost. e dell'art. 3, l. n. 241/1990, nonché del rapporto intercorrente tra tale giudizio ed il conseguente potere di autotutela dell'Amministrazione, che assume plurime e variegate declinazioni nell'attuale quadro ordinamentale.

Ciò che può però rimarcarsi preliminarmente – trattandosi di circostanza che assume un peso specifico nell'ambito della surriferita riflessione – è che tali considerazioni vanno svolte tenendo in adeguata considerazione la disciplina dedicata al procedimento di "registrazione con riserva" che, secondo quanto previsto dagli artt. 25 e 26 r.d. n. 1214/1934, costituisce l'unico strumento predisposto dal legislatore ai fini del discrezionale "superamento" – ad opera dell'Amministrazione – della ricusazione del visto da parte della Corte dei conti, controbilanciato da una specifica assunzione di responsabilità politica. L'importanza di tale strumento va infatti rimarcata al fine di tracciare il binario che ciascuna amministrazione è tenuta a seguire in ipotesi di ricusazione del visto di legittimità da parte della Corte dei conti.

3.1. Il controllo preventivo di legittimità

La Corte dei conti, in base all'art. 100, co. 2, della Costituzione, "*esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo*".

Tale norma disciplina una funzione di controllo che ha in realtà radici ben più antiche rispetto all'entrata in vigore del testo costituzionale, poiché già la l. n. 800 del 1862 – "*Legge per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia*" – attribuiva alla Corte dei conti il controllo di tutti "*i decreti reali, qualunque sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'obietto*", affinché venisse apposto il visto con conseguente registrazione (art. 13); al contrario, l'eventuale riscontro dell'illegittimità dell'atto, ossia della sua contrarietà al quadro normativo di riferimento, consentiva all'Amministrazione di avvalersi potenzialmente dell'istituto della registrazione con riserva, attraverso il quale veniva rimessa al Consiglio dei Ministri la decisione se dare o meno corso all'atto non vistato dalla Corte dei conti e dunque inefficace.

Il controllo preventivo di legittimità, anche nella sua versione successiva all'entrata in vigore del testo costituzionale, ha mantenuto i tratti del controllo esterno e neutrale, svolto in posizione di equidistanza rispetto agli interessi di volta in volta perseguiti dal governo o dall'amministrazione. Difatti, il citato art. 100, co. 2, Cost. finisce per rimarcare l'indefettibilità del principio di legalità dell'azione amministrativa, recependo il significato di siffatto controllo già imperante in epoca precostituzionale, laddove lo stesso veniva inteso come attività non volta alla risoluzione di conflitti, ma posta a presidio dell'interesse pubblico e del rispetto dell'ordinamento giuridico.

Difatti, l'art. 100 Cost. attribuisce al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti alcune funzioni "ausiliarie", sicché la magistratura contabile, lungi dal competere o contrapporsi rispetto alle amministrazioni controllate, agisce in loro ausilio, esercitando una funzione attribuita direttamente dalla Costituzione "*a un dato organo dello Stato al fine di assicurare il più corretto [...] svolgimento delle funzioni di altri organi*" (Corte cost., n. 406/1989).

Il procedimento di controllo si instaura con la trasmissione dell'atto perfezionato ma non ancora efficace. Le amministrazioni statali, quando adottano un atto sussumibile in una delle ipotesi contemplate nel catalogo tassativo di cui all'art. 3, co. 1, della l. n. 20/1994, sono tenute alla trasmissione dell'atto stesso alla Corte dei conti. Si avvia, poi, un procedimento in cui è garantito il contradditorio pieno con l'Amministrazione procedente, all'esito del quale la Corte decide se ammettere o meno al visto e alla conseguente registrazione l'atto.

La l. n. 20/1994 ha attuato una riforma complessiva delle funzioni di controllo della Corte dei conti, riducendo il numero degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità, oggi individuati in maniera tassativa dall'art. 3, della predetta legge, la cui lett. g) – applicabile al caso di specie – fa riferimento ai "*decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato … di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato*". Va da sé che il controllo di legittimità del decreto approvativo del contratto si estende a tutti gli atti della gara ad evidenza pubblica ad esso sottesa, che in quel contratto e nella previa aggiudicazione sono confluiti. Dunque, anche gli atti presupposti devono essere sottoposti ad analisi congiunta con i provvedimenti conseguenti, nei limiti in cui – come accade nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica – essi costituiscano altrettante componenti di una procedura complessa, a formazione progressiva, ed il loro esame sia necessario per la valutazione della legittimità dell'atto finale che ne richiama i contenuti.

Inoltre, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (SCCLEG/5/2022/PREV), sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3, l. n. 20/1994 anche i decreti approvativi di atti di proroga contrattuale, proroga tecnica e rinegoziazione dei contratti pubblici precedentemente vagliati dalla Corte dei conti. Il riferimento è dunque a tutti gli atti modificativi (compresi quelli estintivi) di contratti pubblici assoggettati al controllo preventivo della Corte, poiché "*un diverso orientamento consentirebbe, …, all'Amministrazione di apportare una qualsiasi modifica all'atto*

sottoposto al controllo, senza alcuna possibilità di verifica da parte della Corte dei conti in ordine alla legittimità delle scelte operate".

Dunque, con particolare riferimento al perimetro dei contratti pubblici, per come delineato dalla menzionata lett. g) dell'art. 3, l. cit., il controllo preventivo della Corte si pone a presidio non solo della legalità dell'operato dell'amministrazione, ma anche del corretto impiego delle risorse pubbliche, nonché, in ultima analisi, a tutela della collettività.

Non a caso la prima disciplina sistematica delle modalità di stipula dei contratti pubblici si ritrova prima all'interno del r.d. n. 3074/1885 – rubricato "*Regolamento per l'applicazione del testo unico della legge sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato*" – poi del r.d. n. 2440/1923 – rubricato "*Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*" –, ad attestazione della sostanziale riconducibilità di tale disciplina nell'alveo della contabilità pubblica in virtù dell'ingente e diretto coinvolgimento di risorse prelevate attraverso la fiscalità generale. Difatti, il predetto r.d. n. 2440/1923 – da leggere in combinazione con il regolamento attuativo di cui al r.d. n. 827/1924 – contiene una serie di norme (cfr. artt. 3 ss., ancora applicabili in via residuale rispetto alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 36/2023), orientate a tutelare, seppur attraverso una disciplina significativamente più snella rispetto a quella attuale, l'interesse pubblico alla scelta del miglior offerente, nonché il sotteso interesse alla economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, rilevando solo in via indiretta l'interesse dei concorrenti alla competizione paritaria.

Tale rapporto di forza tra gli interessi in gioco emerge attraverso le parole di autorevole dottrina, la quale osserva che scopo principale delle menzionate norme è quello che i contratti si stipulino nel maggior interesse della pubblica finanza, giacché in nessun altra branca dell'amministrazione quanto in quella finanziaria devesi osservare il principio di economicità, consistente nella suprema legge del minimo mezzo; altro mezzo funzionale a garantire l'erario viene individuato nella promozione della massima concorrenza, che si attua attraverso la pubblicità dell'aggiudicazione dei contratti e attraverso la possibilità per i privati interessati di assumere l'impresa progettata, anche quando non forniti di grandi capitali. Dunque, nelle parole anzidette, riecheggia il rapporto sinergico tra esigenze amministrativo-contabili e esigenze concorrenziali che, come si vedrà, viene rievocato dai commentatori del Codice dei contratti pubblici del 2023.

Alla realizzazione di tali obiettivi contribuisce, all'alba dell'entrata in vigore del testo costituzionale, il controllo preventivo della Corte dei conti, che investe, secondo quanto condivisibilmente affermato in dottrina, nella forma e nella sostanza, la legalità del contratto, alla stregua delle norme di diritto comune e di diritto speciale circa la formazione della volontà negoziale, le modalità da adottarsi in proposito e gli adempimenti che debbono mandarsi ad effetto; all'osservanza degli obblighi fiscali e di assicurazione degli operai; alla validità delle garanzie offerte; al rispetto dei diritti dei terzi onde prevenire azioni in danno dello Stato. Già all'epoca si affermava che il contratto diviene esecutorio dopo che la Corte dei conti abbia ammesso a registrazione il decreto approvativo, richiamando quale ipotesi eccezionale la l. n. 1958/1932 sugli enti aeronautici, il cui art. 3 prevedeva la possibilità di dare immediata esecuzione ai contratti da questi stipulati, fermo restando lo scioglimento in caso di mancata registrazione e la doverosa corresponsione all'imprenditore del pagamento delle provviste e dei lavori eseguiti.

L'emersione delle esigenze concorrenziali, legate alla preservazione dell'assetto concorrenziale del mercato, quale *ratio* primaria della disciplina degli appalti pubblici è poi avvenuta nello scenario nazionale in virtù della necessità di adeguare la disciplina italiana alle norme del diritto comunitario (cfr. direttive 93/37/CEE, 92/50/CEE, 93/36/CEE e 93/36/CEE), sfociando dapprima nell'emanazione della legge quadro sui lavori pubblici, n. 109/1994 (cd. Merloni), ancora profondamente permeata da esigenze pubblicistiche anticorruttive, e successivamente, del d.lgs. n. 163/2006, Codice dei contratti pubblici, dal quale traspare l'intento di assicurare la concorrenza tra gli operatori economici, che tendeva a prevalere sulla visione contabilistica della disciplina degli appalti pubblici.

Ulteriori istanze evolutive della disciplina degli appalti pubblici sono confluite nelle direttive 23, 24 e 25/2014/UE, recepite sul piano interno con il d.lgs. n. 50/2016. Tale codice, ispirato dalla disciplina comunitaria, tenta di rinvenire un nuovo punto di equilibrio tra principio del *favor partecipationis* ed esigenze amministrativo-contabili (perseguite anche attraverso un evidente processo di centralizzazione della committenza), contestualmente contraddistinguendosi per aver dettato una articolata disciplina procedimentale per l'aggiudicazione delle concessioni.

Occorre però considerare che le esigenze amministrativo-contabili sottese alla disciplina degli appalti pubblici riemergono con intensità attraverso l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, che, nel riordinare e razionalizzare la disciplina vigente, contiene una elencazione

di principi che si apre, non a caso, con la positivizzazione del principio del risultato, costituente un precipitato del più ampio principio del buon andamento dell'azione amministrativa.

Il principio del risultato enuncia l'interesse pubblico primario del codice: l'affidamento del contratto e la sua esecuzione con la massima tempestività e il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo, sempre nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. La concorrenza viene dunque intesa non come fine ultimo, ma come doveroso mezzo (o metodo) in vista del raggiungimento del risultato, poiché stimolando il confronto competitivo tra imprese si accresce la qualità delle offerte e si orienta la stazione appaltante verso l'alternativa più conveniente sotto il profilo economico e maggiormente rispondente all'interesse pubblico (o agli interessi pubblici) assegnati dal legislatore.

In tale visuale prospettica può leggersi anche il successivo art. 2 che, nel codificare l'innovativo principio della fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta delle pubbliche amministrazioni, al co. 2 pone lo stesso in diretto collegamento con il principio del risultato: la fiducia che viene riconosciuta ai pubblici funzionari non è incondizionata, ma costituisce una sorta di contropartita di ciò che l'ordinamento si aspetta dall'azione amministrativa, ossia la realizzazione del risultato, da conseguire pur sempre preservando l'assetto concorrenziale del mercato (cfr. art. 3).

Il successivo art. 4 evidenzia la natura fondante dei primi tre principi, individuando gli stessi come criteri interpretativi ed applicativi ("*Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3''*). Nel dubbio tra più ipotesi interpretative, la soluzione ermeneutica da privilegiare è quella che sia funzionale a realizzare il risultato amministrativo, che sia coerente con la fiducia nell'amministrazione, nei suoi funzionari e negli operatori economici e che permetta di favorire il più ampio accesso al mercato degli operatori economici stessi.

In un quadro così tratteggiato, è evidente che il legislatore fissa un nuovo punto di equilibrio del rapporto di tensione tra esigenze amministrativo-contabili e esigenze concorrenziali, alla luce del quale interpretare tutte le disposizioni successive. Il Codice individua il risultato finale – inteso in termini di massimizzazione dell'interesse pubblico – quale baricentro dell'azione amministrativa, seppur nei limiti tracciati dal dato normativo di riferimento; il che costituisce fisiologica conseguenza della scelta di destinare buona parte delle risorse provenienti dal PNRR agli investimenti infrastrutturali, con derivante necessità di

assicurare il corretto ed efficace impiego delle stesse, a presidio del quale si pone il controllo preventivo di legittimità della Corte; ciò sul presupposto che l'art. 1 del Codice ha inglobato nel perimetro della "legittimità" il risultato amministrativo, ma il principio del risultato non può essere posto in chiave antagonista rispetto al principio di legalità; al contrario, sulla scorta di una specifica scelta del legislatore, deve riflettere l'integrale attuazione del principio di legalità e la realizzazione dell'interesse pubblico come interesse conforme alla legge ed esprimere la sua dinamica portata operativa pur sempre nell'ambito della cornice normativa di riferimento.

3.1.1. È proprio adottando tale visuale prospettica che va letto il controllo preventivo esercitato da questa Corte in riferimento a quegli atti delle Amministrazioni statali che rientrano nella cornice tracciata dall'art. 3, l. n. 20/1994 in quanto produttivi di consistenti riflessi finanziari. Del resto, è agevole rilevare come il controllo preventivo della Corte sia limitato ai contratti stipulati dalle Amministrazioni statali il cui valore supera determinate soglie, risultando tale norma espressiva della volontà legislativa di escludere tale controllo per le fattispecie di minor impatto finanziario; e che, nel contempo, tale controllo deve riguardare la legalità degli atti della procedura e del contratto e la corrispondenza degli stessi all'interesse pubblico individuato dalla legge, ma non anche, ovviamente, profili legati alla opportunità degli stessi, altrimenti realizzandosi una indebita invasione del merito amministrativo.

In tale ordine di idee, la Corte dei conti, nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità, assume il ruolo di "custode" della legittimità dell'azione amministrativa e, contestualmente, soprattutto in riferimento agli atti provvisti di rilevante impatto finanziario, di "guardiano" del risultato, inteso in accezione convergente e non antitetica rispetto alla legalità.

Il perimetro del controllo preventivo di legittimità, peraltro, è stato oggetto di recente espansione, ad attestazione della volontà legislativa di valorizzare siffatta tipologia di controllo che, proprio in virtù dei suoi effetti cogenti che si riverberano sul piano dell'esenzione da responsabilità amministrativo-contabile (cfr. *infra*), contribuisce anche a stemperare il diffuso (almeno secondo un certo indirizzo interpretativo) fenomeno della cd. "burocrazia difensiva", attenuando il "timore della firma".

Basti pensare che, a decorrere dal 1°.1.2013, per effetto dell'inserimento del co. 8 *sexies* nell'articolo 33 del d.l. n. 98/2011, sono stati sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti anche i decreti in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare; e che l'art.

139, co. 5, del d.lgs. n. 36/2023 (tra i cui obiettivi di è quello di "*contrastare, in un quadro di rinnovata fiducia verso l'azione dell'amministrazione, il fenomeno della cd. burocrazia difensiva*", cfr. relazione di accompagnamento del Consiglio di Stato), in ordine ai contratti secretati, dispone quanto segue: "*La Corte dei conti, tramite la Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati, esercita il controllo preventivo sui provvedimenti motivati di cui al comma 2, il controllo preventivo sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti di cui al presente articolo, nonché il controllo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione …*"; non meno emblematico di tale processo espansivo è il controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa adottati dal Commissario straordinario per l'emergenza derivante dagli eventi sismici dell'agosto 2016, ai sensi dell'art. 33 del d.l. n. 189/2016, nonché sui provvedimenti di natura regolatoria adottati dai commissari straordinari (nominati ai sensi dell'art. 4, co. 1, d.l. n. 32/2019) per la realizzazione e 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 a livello nazionale, regionale o locale, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. c), del d.l. n. 76/2020.

In definitiva, attraverso tale controllo, il cui perimetro, dopo la delimitazione avvenuta con l. n. 20/1994, ha poi intrapreso un percorso di progressiva espansione, la Corte dei conti verifica la conformità a legge di determinati atti provenienti dalle Amministrazioni statali (tassativamente indicati dalla legge) e l'esito negativo dello stesso impedisce all'atto di acquisire efficacia, assumendo natura impeditiva e cogente. Tanto si ricava, anzitutto, dall'art. 3, co. 2, l. n. 20/1994, che individua l'acquisizione di efficacia dell'atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità quale conseguenza dell'inutile decorso dei termini per l'espletamento del controllo stesso, fermo restando che la disciplina dei termini si ricava dal combinato disposto di tale norma e dell'art. 27, l. n. 340/2000.

Dunque, il visto della Corte dei conti non è elemento costitutivo del provvedimento sottoposto a controllo, né può sanare i vizi da cui lo stesso è affetto, ma è un atto autonomo che rende efficace il provvedimento cui si riferisce, rendendo eseguibile un atto che è già giuridicamente perfetto e che produrrà effetti dalla data della sua emanazione (SCCLEG/10/2009/PREV; SCCLEG/7/2011/PREV). Il controllo non attiene né all'esistenza né alla formazione dell'atto amministrativo, il quale si sottopone ad esso già completo e, quindi, valido, tuttavia incapace di produrre i suoi effetti fino a quando non

venga ammesso al visto e conseguente registrazione, oppure siano trascorsi i termini per l'esercizio del controllo stesso.

3.1.2. Con particolare riferimento ai decreti approvativi di contratti pubblici sottoposti al controllo preventivo di legittimità, può osservarsi che, ai sensi dell'art. 18, co. 8, d.lgs. n. 36/2023, il contratto ad evidenza pubblica stipulato dalla P.A. "*è sottoposto alla condizione risolutiva dell'esito negativo della sua approvazione, laddove prevista …*"; ne consegue che l'eventuale mancata registrazione (e la conseguente inefficacia) del decreto approvativo da parte della Corte dei conti produce, quale conseguenza, la perdita di efficacia del contratto e la non eseguibilità dello stesso da parte dell'Amministrazione.

Valga notare che la disposizione in commento differisce dalla vecchia formulazione dell'art. 32, co. 12, d.lgs. n. 50/2016, secondo cui il contratto era sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e dei controlli previsti dalla legge. Il legislatore, quindi, al fine di rendere più spedite le tempistiche di stipula dei contratti e l'agire dell'Amministrazione in sede di verifica dei requisiti essenziali, ha trasformato la condizione sospensiva in risolutiva, con la conseguenza che l'esito negativo del controllo, impedendo l'efficacia del decreto di approvazione, produce lo scioglimento del contratto pubblico.

Tale conclusione trova riscontro nella normativa per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità dello Stato (art. 19, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, e art. 117, r.d., 23 maggio 1924, n. 827, a tenore del quale "*allorché i contratti sono stati approvati e, ove prescritto, registrati alla Corte dei conti, l'amministrazione provvede alla loro esecuzione*"). Inoltre, si pone in linea di continuità con l'orientamento espresso dalla Sezione centrale per il controllo di legittimità su atti del Governo (SCCLEG/1/2022/PREV), secondo cui, ove la Corte sia chiamata ad esperire il controllo preventivo di legittimità su atti già divenuti efficaci, tale caratteristica rifluisce sugli esiti dell'eventuale ricusazione del visto.

Secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, in sede di controllo preventivo di legittimità la Corte dei conti è legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le norme che acquistano rilievo nell'ambito del procedimento.

La Consulta ha infatti puntualizzato che la Corte dei conti, come evincibile dalla lettura del testo costituzionale, non è una pubblica amministrazione, bensì un organo di natura magistratuale, rientrante, unitamente al Consiglio di Stato, nell'alveo delle "giurisdizioni speciali" di cui all'art. 108, co. 2, Cost. Il controllo in questione riveste la natura di un

"giudizio" ai fini dell'art. 1, l. cost. n. 1/1948 e dell'art. 23, l. n. 87/1953, con conseguente facoltà, per la Corte, di sollevare, nell'ambito dello stesso, questioni di legittimità costituzionale. Infatti, attraverso tale giudizio, la Corte valuta la conformità al quadro normativo di riferimento degli atti amministrativi ad essa sottoposti, con esclusione di ogni apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico e, quindi, di qualsivoglia comparazione degli interessi coinvolti (Corte cost. n. 226/1976; Corte cost. n. 196/2018; Corte cost., n. 18/2019).

Le Sezioni Riunite in spec. comp. della Corte dei conti (sentenza n. 5/2020/SR) hanno inoltre puntualizzato che la deliberazione emessa dalla Sezione regionale di controllo nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità non è suscettibile di alcuna forma di impugnazione (neanche dinanzi alle Sezioni Riunite stesse) da parte del destinatario del provvedimento oggetto di ricusazione.

Si è infatti evidenziato che, in considerazione della natura e della finalità del controllo, la posizione del soggetto privato, in detto ambito procedurale, deve essere qualificata come interesse di mero fatto, e cioè semplice aspettativa, diversa e prescindente dalla posizione soggettiva di interesse legittimo sostanziale al bene della vita derivante dal provvedimento amministrativo sottostante. In particolare, il controllo preventivo opera nell'ambito di una procedura di tipo "binario", che coinvolge due soli soggetti, la Sezione di controllo della Corte dei conti, in qualità di organo magistratuale, e l'Amministrazione, quale controllata, entrambe accomunate dal coincidente interesse a che nell'ordinamento non sia portato ad esecuzione un provvedimento non conforme ai parametri oggettivi di legittimità ricavabili dal quadro normativo di riferimento e che esercitano ciascuno la propria funzione al fine ultimo del buon andamento dell'azione amministrativa e della sua conformità al paradigma tracciato dal legislatore.

Si tratta, a ben vedere, di un "*controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato*". E, detto controllo, opera in termini obiettivi e non contempla valutazioni relative all'interesse individuale sottostante dei consociati, destinato ad essere valutato nella diversa fase del procedimento amministrativo, attraverso gli strumenti partecipativi disciplinati dalla l. n. 241/1990 e in quella eventualmente impugnatoria del provvedimento finale, da svolgersi dinanzi al G.A.

Non appare, dunque, compatibile con i termini stringenti del controllo, né la partecipazione di terzi a tale procedura, né la configurazione di una fase impugnatoria.

3.1.3. Come innanzi accennato, i profili procedurali di tale attività di controllo sono disciplinati dal predetto art. 3, l. n. 20/1994, dagli artt. 24 ss., r.d. n. 1214/1934 e dall'art. 27, l. n. 340/2000.

In particolare, l'unica possibilità riservata dal legislatore all'Amministrazione per ovviare alle conseguenze di un diniego di visto consiste nella richiesta di registrazione con riserva, ai sensi degli artt. 24 e 25 del r.d. n. 1214/1934, nei casi e con i limiti previsti dalla norma stessa (cfr. *infra*). Da tale quadro normativo emerge quindi un potere di controllo che può negare l'efficacia all'atto, salvo il ricorso alla procedura di registrazione con riserva. Dunque, la valutazione di difformità dalla norma operata dalla Corte dei conti, sebbene impedisca l'immediata efficacia dell'atto, tuttavia, non vieta al Governo la possibilità di assumersi la responsabilità di rendere parimenti efficace l'atto stesso, a tal fine chiedendo alla Corte dei conti di apporre il visto con riserva, che trova la sua ragion d'essere nell'atto di fiducia che lega il governo e, quindi, l'amministrazione al Parlamento.

Si precisa, da ultimo, che la natura cogente sostanzialmente giurisdizionale di tale controllo si evince altresì dalla circostanza che esso ha riflessi anche sull'attività giurisdizionale della Corte dei conti: l'art. 1, l. n. 20/1994 prevede che, nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, "*è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo*". Si pone in piena sintonia con tale norma l'orientamento della Sezione centrale per il controllo di legittimità secondo cui "*l'atto non può essere posto in esecuzione prima che si concluda il procedimento di controllo, posto che lo stesso manca del requisito dell'efficacia e coloro che vi dessero esecuzione prima della registrazione assumono personalmente ogni responsabilità inerente e conseguente alla eventuale mancata registrazione*" (SCCLEG/10/2009/PREV). Di rimando, in caso di erogazione di somme di denaro a qualsivoglia titolo in esecuzione dell'atto inefficace, le stesse dovranno considerarsi prive di causa e quindi essere ripetute (SRCVEN/193/2015/PREV).

Ciò posto relativamente alla natura ed all'esito del procedimento di controllo, occorre riflettere sulla connessione intercorrente tra questo ed il potere di autotutela della P.A.

3.2. L'autotutela amministrativa

Il potere di autotutela rinviene il proprio terreno elettivo nel diritto internazionale, ove, in assenza di un'autorità giudiziaria in grado di garantire l'attuazione coattiva del diritto, lo

Stato che ritenga di avere subito la lesione di una propria posizione giuridica può legittimamente adottare misure di reazione (sanzioni o contromisure) nei confronti dello Stato offensore, onde ottenere la cessazione e la riparazione dell'illecito.

Volgendo lo sguardo al piano interno ed in particolare al diritto amministrativo, l'autotutela può essere definita come il potere riconosciuto all'amministrazione di risolvere i conflitti attuali e/o potenziali nascenti tra i propri atti e i soggetti destinatari dell'attività imperativa; potere ulteriormente declinabile in diverse guise: a) autotutela contenziosa (ricorsi amministrativi); b) autotutela necessaria (poteri di controllo); c) autotutela spontanea (potere di ritornare sui propri atti in ottica conservativa o demolitoria).

Vi è inoltre chi distingue tra autotutela esecutiva, consistente nel potere di portare coattivamente ad esecuzione il provvedimento amministrativo con le modalità previste dalla legge, e autotutela decisoria, consistente nel potere di incidere, in senso conservativo o demolitorio, su di un precedente provvedimento amministrativo.

Dunque, l'autotutela rientra tra gli istituti che delineano il quadro di una P.A. che agisce in posizione di supremazia, esercitando poteri di imperio direttamente discendenti dalla sovranità dello Stato e, in tal modo, rimuove gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dell'interesse pubblico, garantendo il perseguimento continuativo dello stesso. Adottando una visuale prospettica più attuale, può dirsi che il "farsi ragione da sé" per le vie amministrative è la facoltà di rimuovere gli ostacoli che si collocano tra il provvedimento e il risultato cui esso mira, da intendersi coincidente con l'interesse pubblico individuato dal legislatore.

Secondo un risalente indirizzo, il potere di autotutela della P.A. costituisce un fisiologico precipitato dell'inesauribilità del potere amministrativo, il cui incedere verso la direzione dell'interesse pubblico non può essere frenato (fatte salve le specifiche restrizioni legislative) dal mero scorrere del tempo.

Purtuttavia, nonostante l'autotutela costituisca una forma di esercizio amministrativo di poteri para-giurisdizionali, non è corretto ricercarne il fondamento nell'assetto delle monarchie assolute. L'autotutela è invece un frutto della modernità, perché deriva dalla centralità della legge e dalla concezione dell'amministrazione come esecuzione di legge.

Detto potere, originariamente considerato implicito (perché implicitamente collegato al potere di curare l'interesse pubblico), è stato espressamente disciplinato dal legislatore (cfr. artt. 21 *quinquies* e 21 *novies*, l. n. 241/1990) con l'obiettivo di trovare un punto di equilibrio

tra perseguimento di tale interesse e salvaguardia del legittimo affidamento del privato coinvolto dall'azione amministrativa.

Difatti, indicazioni di segno differente provengono dalla recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 88/2025), la quale osserva che il potere amministrativo, originariamente concepito come espressione di assoluta "supremazia" (salvi i limiti segnati dalla legge) e caratterizzato dalla sua "inesauribilità", nel suo ancoraggio costituzionale è, piuttosto, una situazione soggettiva conferita al servizio degli interessi della collettività nazionale (art. 98 Cost.).

Sulla base di tale impostazione dogmatica, coerente con l'evoluzione delle relazioni tra privato e pubblica amministrazione e con l'attenuazione della posizione di supremazia della seconda rispetto al primo, il potere di autotutela si configura come potere diverso e di secondo grado; sicché, nell'ambito del procedimento di autotutela, assoggettato a regole autonome rispetto a quelle previste per il procedimento di primo grado, trova applicazione una disciplina peculiare dettata dagli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies*, l. n. 241/1990 o da altre specifiche norme settoriali; e, nel valutare l'*an* dell'annullamento, non solo l'organo competente deve tenere in considerazione l'interesse pubblico primario in precedenza tutelato dal provvedimento invalido, ma deve soppesare anche quelli, sempre di natura pubblica, al ripristino della legalità e alla certezza delle relazioni giuridiche, nonché la posizione, di natura privata, di affidamento del destinatario della determinazione favorevole.

Del resto, la tutela dell'affidamento del privato costituisce ricaduta e declinazione soggettiva della certezza del diritto (Corte cost. n. 36/2025), che rinviene oggi un proprio ancoraggio nell'art. 3 Cost.

Partendo da tali presupposti, ben si comprende l'approdo interpretativo secondo cui, pur non avendo l'autotutela perso – quale fondamento – il ripristino della legalità, tuttavia, l'attività della P.A. non è più intesa come mera esecuzione di legge, con la conseguenza che anche l'autotutela è oggi permeata da un ineliminabile margine di discrezionalità. Il mero ripristino della legalità non è di regola sufficiente a giustificare l'esercizio del potere di autotutela; piuttosto, dovendosi detto potere interfacciare con una realtà sempre più complessa e sfaccettata, si aggiunge un necessario momento di comparazione discrezionale degli interessi pubblici e privati coinvolti.

Dunque, l'autotutela si configura quale potere fisiologicamente discrezionale, per la cui estrinsecazione nella forma dell'annullamento d'ufficio *ex* art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990, è richiesto un presupposto rigido (l'illegittimità dell'atto da annullare) e altre condizioni flessibili riferite a concetti indeterminati e, come tali, affidate all'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione (ragionevolezza del termine entro cui annullare, sussistenza di un interesse pubblico alla rimozione, considerazione degli interessi privati) (Cons. St., n. 341/2017; Cons. St., Ad. Plen., n. 8/2017).

3.2.1. Tuttavia, la stessa giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che, pur trattandosi di un potere fisiologicamente discrezionale, possono configurarsi delle eccezionali ipotesi di autotutela doverosa, poste a garanzia di supremi valori ed interessi dell'ordinamento, per espressa disposizione di legge o per conclamate e rilevanti esigenze di equità e giustizia (Cons. St., n. 2564/2022). Il tutto rimarcando la differenza tra autotutela doverosa in senso stretto (o totale) e autotutela doverosa parziale, quest'ultima consistente nella mera dequotazione del termine ragionevole per procedere all'annullamento d'ufficio, oppure nell'obbligo di attivazione del relativo procedimento, non vincolato nell'esito (Cons. St., n. 9415/2023).

L'esistenza di ipotesi di autotutela doverosa è stata da ultimo confermata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7996/2025, laddove, pur ritenendo di voler estendere all'esercizio del potere di decadenza *ex* art. 42, d.lgs. n. 28/2011 i limiti temporali di cui al richiamato art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990, i giudici amministrativi hanno rammentato che l'eccezione ai limiti temporali dell'autotutela viene (condivisibilmente) ricondotta dalla dottrina alla dizione di autotutela doverosa parziale, proprio per distinguerla da quella "totale", configurabile nei casi specifici previsti dalla legge.

Quale esempio di autotutela doverosa in senso stretto può menzionarsi la doverosa revoca del provvedimento attributivo di un aiuto di stato giudicato illegale dalla Commissione europea, atto ritenuto dal Consiglio di Stato non riconducibile al paradigma discrezionale di cui all'art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990, ma sostanzialmente vincolato, attuato in sede di autotutela al fine di ridurre l'aiuto illegalmente concesso e ripristinarne in tal modo la compatibilità con il mercato interno. Difatti, sebbene il recupero venga effettuato sulla base delle regole procedurali nazionali mercé il principio di autonomia procedurale degli Stati membri, tali regole non possono ostacolare oltremodo il recupero stesso, in ottemperanza a

quanto previsto dall'art. 108, par. 3, ultima frase, TFUE, produttivo di effetti diretti nei singoli ordinamenti degli Stati membri (Cons. St., n. 2738/2025).

Numerosi sono gli esempi di autotutela doverosa parziale, potendosi menzionare, senza pretesa di completezza, l'art. 21 *nonies*, comma 2 *bis*, della l. n. 241/1990, in ipotesi di provvedimento amministrativo conseguito sulla base di false rappresentazioni, norma che prevede la doverosa attivazione senza limiti di tempo del procedimento di autotutela, il cui esito rimane però legato ad una valutazione discrezionale dell'amministrazione, che non potrà esimersi dal considerare l'incidenza del fattore temporale sulla decisione relativa all'annullamento d'ufficio e la corrispondenza di tale atto all'interesse pubblico effettivo (Cons. St., n. 9415/2023); il caso in cui venga applicata, nei confronti dell'operatore economico cui è stata aggiudicata una gara pubblica, una misura cautelare in sede penale: in tal caso l'amministrazione ha l'obbligo di iniziare un procedimento di autotutela per valutare se sussistono i presupposti per rivedere le determinazioni assunte ad esito di quella procedura (Cons. St., n. 1756/2021); l'autotutela in sede tributaria, di cui all'art. 10 *quater* l. n. 212/2000 (rubricato "*Esercizio del potere di autotutela obbligatoria*"), che, ad avviso delle Sezioni Unite della Cassazione, pur essendo nella sua attivazione vincolata a presupposti impositivi previsti dalla legge e non legata a valutazioni di opportunità e convenienza, non perde una connotazione di discrezionalità, poiché permane in capo all'Amministrazione fiscale la necessità di una comparazione tra "*l'interesse del privato alla giusta imposizione e gli interessi pubblici coinvolti, in ispecie a reperire le giuste entrate fiscali, alla certezza del diritto e alla stabilità dei rapporti, nonché alla necessità di prevenire o risolvere contenziosi*" (Cass. civ., Sez. Un., n. 30051/2024); l'autotutela "anomala" in materia di SCIA, che si differenzia sul piano ontologico dal modello generale distillato dall'art. 21 *nonies* cit., cui pure rinvia, innanzitutto per il fatto che non incide su un precedente provvedimento amministrativo, ma su di un'attività economica privata, pur avendo la P.A. l'obbligo di rispondere ad eventuali istanze con cui il privato solleciti l'esercizio di tale potere (Cons. St., n. 5208/2021).

A ben vedere una fattispecie di autotutela doverosa risulta rintracciabile anche all'interno dell'art. 5 TUSP (d.lgs. n. 175/2016), che impone alla Corte dei conti di pronunciarsi circa la corrispondenza al quadro normativo e la sostenibilità finanziaria delle delibere con cui un ente pubblico dispone la costituzione di una società pubblica o l'acquisto di una partecipazione in essa.

In ipotesi di parere negativo della magistratura contabile, infatti, "*ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni*".

In tal caso, il parere negativo della Corte non può fungere da *condicio iuris* di matrice legale del provvedimento, mancando una previsione legislativa espressa. Ciò nondimeno, obbliga l'ente pubblico destinatario all'esercizio di un potere amministrativo di secondo grado, ponendolo dinanzi ad una alternativa: o annullare in autotutela la delibera di costituzione di società oppure, ove intenda comunque realizzare l'operazione, emanare un successivo atto che motivi analiticamente il discostamento o il superamento dei profili di criticità evidenziati dalla Corte, atto che viene a saldarsi con la prima delibera – di cui integra la motivazione – alla stregua di un provvedimento di convalida, dando vita ad una forma di autotutela conservativa riconducibile nell'alveo dell'art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990. Va infatti ricordato che, sul piano della dinamica giuridica, la convalida non determina una modificazione strutturale del provvedimento viziato, bensì il sorgere di una fattispecie complessa, derivante dalla "saldatura" con il provvedimento convalidato, fonte di una sintesi effettuale autonoma: il provvedimento di convalida, ricollegandosi all'atto convalidato, ne mantiene fermi gli effetti fin dal momento in cui esso venne emanato (Cons. St., n. 3385/2021; CGA Sicilia, n. 517/2023).

Dalle considerazioni che precedono emerge un quadro ricostruttivo in cui il potere di autotutela si delinea quale potere di secondo grado fisiologicamente discrezionale, che ben può, però, assumere carattere totalmente o parzialmente doveroso in determinati settori ordinamentali, in specie ove tale connotazione sia sorretta da una peculiare disciplina normativa.

Tanto chiarito, occorre interrogarsi circa il rapporto tra esito negativo del controllo preventivo di legittimità e conseguenti poteri/doveri dell'Amministrazione, facendo applicazione delle coordinate ermeneutiche fin qui delineate.

3.3. Ricusazione del visto e autotutela amministrativa

Si è già evidenziato che la ricusazione del visto produce, quale conseguenza, l'inefficacia dell'atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità (nel caso di specie il decreto n. 8312 del 23.9.2024 del Direttore Generale della Reggia di Caserta, che ha approvato l'accordo

quadro n. 8204 del 19.9.2024, accordo del quale si è quindi verificato lo scioglimento ai sensi dell'art. 18, co. 8, d.lgs. n. 36/2023). E tale scioglimento è derivato non solo da vizi che riguardano la qualificazione del singolo operatore economico aggiudicatario, bensì, a monte, anche la "costruzione" del quadro economico dell'intera gara e la stima del relativo valore.

Ciò posto, ritenere che l'Amministrazione, a seguito della ricusazione del visto, possa determinare discrezionalmente l'esito del procedimento di autotutela avviato (avente ad oggetto atti viziati secondo le verifiche dalla Corte dei conti) significherebbe anzitutto contraddire l'esito imperativo-cogente di tale attività di controllo, che affonda le sue radici nel testo costituzionale e nelle norme di rango primario sopra citate. Si è infatti avuto modo di ricostruire il quadro normativo dal quale discende l'effetto cogente della ricusazione del visto, consistente nella definitiva privazione di efficacia dell'atto sottoposto al controllo, che, non potendo più produrre effetti, non può essere portato ad esecuzione.

È proprio attraverso tale essenza imperativo-cogente che emerge la funzione autenticamente "ausiliaria" del controllo preventivo di legittimità, che si pone spesso per la pubblica amministrazione come occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità, stimolando nell'amministrazione controllata processi di autocorrezione ed innescando "*doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale*" (CONS/3/2024/CONS).

Ma, soprattutto, depone in tal senso un chiaro argomento apagogico, che impone di ricondurre ad unità il sistema ordinamentale e dare un senso compiuto alle previsioni in esso contenute: ritenere che la rimozione dell'atto reputato illegittimo dalla Corte dei conti debba avvenire attraverso il paradigma dell'autotutela facoltativa (di cui all'art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990) significherebbe contraddire il dato normativo costituito dagli artt. 24 ss., r.d. n. 1214/1934, che incanalano l'eventuale "discostamento" operato dalla P.A. nell'alveo del procedimento di registrazione con riserva, alla cui attivazione consegue una specifica assunzione di responsabilità politica.

Si è infatti avuto modo di rilevare che l'unica possibilità riservata dal legislatore all'Amministrazione per ovviare alle conseguenze di un diniego di visto consiste nella richiesta di registrazione con riserva, ai sensi degli artt. 24 e 25 del r.d. n. 1214/1934. Tale affermazione trova conferma anche nella giurisprudenza di legittimità, laddove afferma che

l'istituto della registrazione con riserva "*costituisce l'unico mezzo attraverso il quale può essere data esecuzione agli atti che non abbiano superato il vaglio della Corte dei conti*", non ammettendo "*alternative o surrogati giurisdizionali*" (Cass. Civ., Sez. Un., n. 3806/1974).

L'art. 25 cit., nel disciplinare l'attivazione della procedura di registrazione con riserva, prevede che la deliberazione di ricusazione del visto debba essere trasmessa "*al ministro cui spetta*" e "*se esso risolve che l'atto o decreto debba aver corso*", la Corte dei conti può essere chiamata nuovamente a deliberare a Sezioni riunite e ordinerà la registrazione con riserva dell'atto "*qualora non riconosca cessata la causa del rifiuto*". Dunque, la valutazione di difformità dalla norma operata dalla Corte dei conti, sebbene impedisca l'immediata efficacia dell'atto, tuttavia, non vieta al Governo la possibilità di assumersi la responsabilità di rendere parimenti efficace l'atto stesso, a tal fine chiedendo alla Corte di conti di apporre il visto con riserva, che trova la sua ragion d'essere nell'atto di fiducia che lega il Governo e, quindi, l'amministrazione al Parlamento.

In altre parole, il procedimento di registrazione con riserva consente di "superare" il diniego di visto frapposto dalla Corte dei conti, ma sottende una specifica assunzione di responsabilità politica, riservando al Parlamento (al quale la Corte deve trasmettere periodicamente l'elenco dei provvedimenti registrati con tale formula) il giudizio sull'opportunità che la violazione di norme giuridiche sia stata commessa nel prevalente interesse pubblico, sicché il sindacato si trasferisce dal terreno della mera legittimità a quello politico-parlamentare.

Peraltro, la registrazione con riserva non attribuisce comunque al provvedimento il crisma della legittimità disconosciuto dalla Sezione di controllo, limitandosi a prendere atto della volontà del Governo di portarlo ad esecuzione. Invero, in tal caso, la registrazione non assume l'efficacia "scudante" riconosciuta al visto senza riserva dall'art. 1, l. n. 20/1994, a tenore del quale "*è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo*".

Non vi è dubbio, quindi, che, attraverso tale specifica disciplina normativa, il legislatore abbia inteso puntualmente perimetrare le opzioni operative di cui l'amministrazione dispone in ipotesi di ricusazione del visto avente ad oggetto un suo atto, non potendo questa sottrarsi all'esito del controllo attraverso una decisione discrezionale fondata su di una inammissibile "pesatura" dei vizi riscontrati dalla magistratura contabile.

L'amministrazione si trova dinanzi ad una alternativa secca: a) prendere atto dell'inefficacia dell'atto ritenuto illegittimo dalla Corte dei conti – non potendo esso essere portato ad esecuzione; b) oppure, tenuto conto di tutti gli interessi coinvolti (ivi compreso quello eventualmente riferibile ad un soggetto privato), richiederne la registrazione con riserva attraverso il Governo e mediante l'attivazione del circuito di responsabilità politica sopra indicato. Si ritiene quindi condivisibile l'opinione di autorevole dottrina, ferma nel ribadire che, in ipotesi di rifiuto di registrazione da parte della Corte dei conti, è l'istituto della registrazione con riserva a definire i rapporti tra autotutela necessaria ed autotutela contenziosa.

Ad ulteriore comprova di quanto detto si pone il successivo co. 3 del medesimo art. 25 r.d. n. 1214/1934, a tenore del quale, in alcune ipotesi tassativamente indicate, "*il rifiuto di registrazione è assoluto ed annulla il provvedimento*"; è eloquente la collocazione di tale disposizione proprio nella medesima norma che disciplina la registrazione con riserva, ad attestazione dell'esistenza di un'alternativa dicotomica tra le ipotesi in cui l'amministrazione può "superare" la ricusazione del visto mediante il procedimento di registrazione con riserva e quelle – eccezionali – in cui neanche tale "via di uscita" risulta praticabile, la ricusazione esitando nella indefettibile caducazione dell'atto illegittimo.

Tali considerazioni costituiscono il fisiologico punto di approdo di una giurisprudenza secolare.

Il Consiglio di Stato ebbe ad occuparsi della questione con sentenza della IV Sezione emessa il 30 gennaio 1903, ove si discuteva della disciplina applicabile nell'ipotesi di rifiuto opposto dalla Corte dei conti rispetto alla registrazione di un decreto reale di decisione di un ricorso straordinario. Ebbene, già in tale occasione i giudici amministrativi riconobbero la insindacabilità giurisdizionale del rifiuto del visto della Corte, concludendo nel senso che il ministro interessato fosse tenuto a provocare la deliberazione del Consiglio dei ministri al fine di promuovere la registrazione con riserva di quel decreto reale "*od emettere un diverso provvedimento, anche capace di discostarsi dal parere dello stesso Consiglio di Stato*".

Tali considerazioni si saldano con quelle contenute nella successiva sentenza del 19 giugno 1903, con cui il Consiglio di Stato afferma la non impugnabilità degli atti costituenti espressione del controllo preventivo di legittimità, osservando che tali atti non sono conoscibili dal giudice in quanto la Corte costituisce nel contempo "*emanazione del potere parlamentare, in virtu` di delegazione permanente delle Camere*" e "*magistratura suprema ed*

autonoma … indipendente dal potere esecutivo". Appartenendo all'ordine giudiziario, in nessun caso essa rientra "*nell'orbita del potere esecutivo e nel novero degli organi amministrativi, non dovendo rispondere dei propri atti ad altra autorità che al parlamento per quanto riguarda l'adempimento del mandato parlamentare, e non avendo sopra di sé che la Corte di cassazione in quanto possano i suoi giudicati esorbitare dai confini della sua giurisdizione speciale*".

Tale ragionamento si pone effettivamente in linea con la logica dei padri fondatori che, nel sistema della legge istitutiva n. 800/1862, concepivano la Corte come organo magistratuale "*a servizio e lume del giudice vero e supremo, vale a dire del Parlamento*" (Relazione parlamentare di accompagnamento alla citata legge istitutiva).

Tale "relazione costituzionale" lega, allora come oggi, ai sensi dell'art. 100, co. 2, Cost., la Corte dei conti al Parlamento e non a caso il legislatore controbilancia l'imperatività e cogenza della ricusazione del visto con il riconoscimento all'amministrazione dell'opzione facoltativa della registrazione con riserva, che rinviene la sua ragion d'essere nell'attivazione del circuito politico sul cui sfondo si colloca il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, la cui logica non può essere impropriamente obliterata incanalando l'azione amministrativa nei binari dell'autotutela discrezionale.

Difatti, la soluzione elaborata dal Consiglio di Stato nel 1903 circa la non impugnabilità del diniego di visto della Corte dei conti rinvenne una successiva conferma nella sentenza n. 1/1961 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (cfr. anche Cons. St., nn. 572 e 597/1963 e n. 636/1996) e nelle sentenze nn. 2073/1953, 1016/1964, 1396/1965 e 3806/1974 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione. Nonché, volgendo lo sguardo ai tempi più recenti, e senza pretesa di completezza, nella menzionata sentenza n. 5/2020 delle Sezioni Riunite in spec. comp. della Corte dei conti e, in ultima analisi, nella sentenza n. 4789/2025 del Consiglio di Stato, ove si afferma la "*piena autonomia della Corte dei conti, che impedisce di configurare un rapporto di dipendenza della ricusazione del visto con la pronuncia del giudice amministrativo*".

Di particolare rilievo la sentenza n. 3806/1974 delle Sezioni Unite della Corte dei conti, con cui veniva annullata senza rinvio l'isolata sentenza del Consiglio di Stato n. 501/1972, che aveva ammesso un sindacato del giudice amministrativo sugli atti di controllo della Corte dei conti. Attraverso tale pronuncia, i giudici di legittimità affermavano la sottrazione "*a qualsiasi vaglio giurisdizionale*" e la "*permanente stabilità*" delle delibere emesse dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità, stabilità "*confermata proprio dall'esistenza*

dell'istituto della registrazione con riserva … che, come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza 19 dicembre 1966, n. 121), 'costituisce deroga al principio della non eseguibilità degli atti del Governo o dell'amministrazione dello Stato ritenuti non legittimi dall'organo preposto al controllo giuridico', ed ha il suo contrappeso 'nell'immediato, istituzionale assoggettamento del provvedimento registrato con riserva al controllo politico del Parlamento'".

D'altra parte, ed a completamento di tale discorso, dalla qualificazione del rapporto tra Corte dei conti e Parlamento come relazione costituzionale in cui gli atti di controllo della Corte "illuminano" il Parlamento nell'esercizio delle funzioni ispettive e di vigilanza sull'Amministrazione deriva *a fortiori* che la valutazione dell'operato dell'amministrazione debba da ultimo spettare al Parlamento stesso, attraverso la trasmissione periodica degli atti registrati con riserva, in tal modo vivificando l'immutato disposto contenuto nell'ultimo periodo dell'art. 100, co. 2, Cost., secondo cui la Corte "*riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*".

Appare sotto tale profilo condivisibile quanto affermato da autorevole dottrina, osservando che la finalizzazione parlamentare dell'attività di controllo della Corte dei conti sostanzia il cuore della sua relazione di ausiliarietà rispetto alle assemblee elettive, in cui si invera il principio di *accountability*, ossia del *reddere rationem* al Parlamento, cui, a sua volta, deve rispondere il Governo del proprio operato.

Con l'avviso della Corte è chiamato in causa proprio il rapporto di responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, nel senso che è offerto all'apprezzamento del Parlamento, con l'esito negativo del controllo, un dato conoscitivo su cui innestare un successivo sindacato politico. Da tale procedimento, secondo autorevole dottrina, derivano due garanzie essenziali per gli interessi dell'amministrazione pubblica: la prima sta nella circostanza che la seconda deliberazione della Corte dei conti avviene in Sezioni Riunite; la seconda sta nella periodica presentazione al Parlamento dell'elenco degli atti registrati con riserva.

3.3.1. Chiariti tali profili, occorre però rilevare che l'*iter* operativo della Pubblica Amministrazione diventa più complesso ove la ricusazione del visto abbia ad oggetto il decreto approvativo di un contratto ad evidenza pubblica (cfr. art. 3, lett. g, l. n. 20/1994).

In tal caso, non può omettersi di considerare che il decreto approvativo del contratto costituisce il punto di approdo di una procedura ad evidenza pubblica articolata in una pluralità di atti concatenati, attraverso i quali si forma la volontà negoziale

dell'amministrazione, pur costituendo essi contestuale espressione del suo potere autoritativo di selezione del contraente privato. Tale sequenza di atti culmina nell'aggiudicazione, cui segue, con le modalità tracciate dall'art. 18, d.lgs. n. 36/2023, la stipula del contratto ad evidenza pubblica, sulla cui efficacia incide il decreto approvativo, sottoposto al controllo della Corte dei conti unitamente a tutti gli atti che ne costituiscono il necessario presupposto.

Da ciò consegue che, ove il diniego di visto abbia ad oggetto tale decreto approvativo, le opzioni operative spettanti all'amministrazione variano a seconda del contenuto della delibera di ricusazione del visto, che dispiega un effetto conformativo sul successivo operato dell'Amministrazione prospettandosi le seguenti possibilità:

a) ove la ricusazione sia fondata sul riscontro di un vizio che riguarda esclusivamente il contratto e che non discende dagli atti della gara, l'Amministrazione può limitarsi a prendere atto dello scioglimento dello stesso (ex art. 18, co. 8, d.lgs. n. 36/2023), eventualmente procedendo alla stipula di un nuovo contratto non viziato, il cui decreto approvativo potrà, proprio in virtù della rimozione del vizio, ottenere la successiva registrazione da parte della Corte;

b) ove, al contrario, la ricusazione sia fondata sul riscontro di un vizio derivante dagli atti di gara – poi rifluito nel decreto approvativo contratto che su di essi si basa quale presupposto – l'Amministrazione non può limitarsi a prendere atto della ricusazione del visto e dello scioglimento del contratto. Invero, ove si limitasse a stipulare un nuovo contratto lasciando intatti gli atti viziati della procedura, tale contratto sarebbe a sua volta inesorabilmente viziato, con conseguente nuova ricusazione del visto da parte della Corte dei conti a seguito della trasmissione del relativo decreto approvativo. In tal caso, l'Amministrazione dovrà doverosamente ritirare in autotutela gli atti viziati della procedura – altrimenti permanendo nel mondo giuridico atti che non possono fruttuosamente confluire nella stipula di un contratto efficace – o, in alternativa, chiedere la registrazione con riserva del decreto approvativo del contratto che, seppur viziato, verrà portato ad esecuzione nel perseguimento di un superiore interesse pubblico.

Esemplificativamente, ove la ricusazione del visto sia fondata su un vizio concernente l'atto di aggiudicazione, per poter stipulare un contratto emendato dal vizio (e, quindi, "registrabile"), l'Amministrazione dovrà prima annullare d'ufficio l'aggiudicazione viziata, per poi emanare un atto di aggiudicazione privo di vizi, seguito dalla stipula del contratto.

Ove, invece, la ricusazione del visto sia fondata su un vizio di uno degli atti che compongono la *lex specialis* della gara, l'Amministrazione dovrà annullare d'ufficio gli stessi e tutti gli atti conseguenti (come avvenuto nel caso di specie).

Del resto, indirizzo non sovrapponibile ma analogo è stato seguito dal Tar Campania, attraverso la sentenza n. 5774/2025 del 31.7.2025, mediante la quale i giudici amministrativi hanno affermato che il giudicato penale in materia di abusivismo edilizio non priva l'amministrazione del potere di provvedere sulla medesima questione edilizia mediante il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria; tuttavia, qualora tale provvedimento venga ritenuto illegittimo dal giudice penale (nella specie, chiamato a pronunciarsi sulla istanza di revoca dell'ordine di demolizione) in sede di incidente di esecuzione, alla medesima amministrazione non resta che procedere al ritiro in autotutela del titolo edilizio, anche oltre il termine ordinario di autotutela. In tal caso, la fonte dell'obbligo di intervenire in autotutela non è rinvenibile nell'art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990; piuttosto, l'intervento in autotutela dell'amministrazione finisce "*in sostanza con il presentarsi come … leale collaborazione con l'autorità giudiziaria rispetto ai poteri repressivi e sanzionatori già esercitati in maniera compiuta e definitiva dal giudice penale*".

Se infatti così non fosse, osservano i giudici amministrativi, "*si perverrebbe alla concretizzazione di due realtà fra di loro astrattamente autonome, ma in concreto inconciliabili: l'obbligo di demolizione del manufatto abusivo e i provvedimenti abilitativi, disapplicati in sede penale, che radicano, in quanto ancora efficaci, la legittimità del manufatto da demolire*"; sicché "*deve d'altro canto ammettersi che la devoluzione al giudice penale della cognizione in fase esecutiva di ogni questione che si rifletta sull'effettività dell'ordine di demolizione emesso dall'Autorità giudiziaria ordinaria, costituisca essa stessa un'implicita deroga ai limiti ex art 21 nonies all'autotutela di annullamento*", integrando un'ipotesi di autotutela doverosa. Diversamente, ne deriverebbe un'insanabile aporia sistematica.

Parimenti deriverebbe una insanabile aporia sistematica dal riconoscimento alla P.A. del potere di discostarsi discrezionalmente dalla delibera di ricusazione del visto della Corte dei conti senza attivare il procedimento di registrazione con riserva; infatti, ove la P.A. non annullasse d'ufficio gli atti della procedura ritenuti dalla Corte illegittimi, finirebbe per far esitare quella procedura nella stipula di un contratto che da tali atti "mutua" il vizio, il cui decreto approvativo non verrebbe neanche successivamente registrato. In altre parole, ciò produrrebbe un "cortocircuito" istituzionale.

È dunque evidente che, ove intenda ottenere una registrazione senza riserva da parte della Corte dei conti, l'amministrazione debba tenere conto, nell'orientare il proprio operato successivo alla delibera di ricusazione del visto, degli effetti conformativi dell'azione amministrativa che dalla parte motiva di questa discendono, rimuovendo in autotutela gli atti reputati illegittimi dalla Corte e rieditando la procedura emendata da vizi; in alternativa, potrà attivare il procedimento di registrazione con riserva.

Tali effetti conformativi riguardano i profili di criticità espressamente cristallizzati dalla delibera di ricusazione del visto, previa delimitazione del *thema decidendum* attraverso la formulazione di appositi rilievi da parte del Magistrato istruttore.

3.3.2. Alla luce delle considerazioni fin qui formulate, appare dunque chiaro che, nel caso di specie: i) il Tar Campania, Napoli, nella sentenza n. 4556 del 17.6.2025, ha ritenuto di valutare l'operato dell'Amministrazione attraverso la lente dell'art. 21 *octies*, l. n. 241/1990, poiché non ha preso in considerazione le disposizioni settoriali che regolano il controllo preventivo di legittimità ed il procedimento di registrazione con riserva; ii) la Reggia di Caserta, con decreto n. rep. 25 del 19.3.2025, ha disposto l'annullamento degli atti della gara identificata dal CIG A002A3CB28 in quanto affetti da un vizio genetico che ha riguardato, a monte, secondo la valutazione di questa Corte, la "costruzione" del quadro economico della stessa, costituente parte della *lex specialis* di gara; l'Amministrazione, per tutto quanto detto, non ha fatto altro che emanare un atto doveroso, alla cui emanazione avrebbe però potuto sottrarsi attivando il procedimento di registrazione con riserva.

Certamente l'Amministrazione non avrebbe potuto porre rimedio ai vizi della gara rinunciando "*unilateralmente all'esercizio delle relative opzioni, senza compromettere l'equilibrio economico-contrattuale del rapporto*", come prospettato dal Tar Campania.

È evidente che, rinunciando all'opzione di proroga contrattuale ed all'opzione di variazione nei limiti del quinto, l'Amministrazione non avrebbe fatto altro che incidere sulle condizioni contrattuali a gara conclusa, ledendo la libertà di autodeterminazione e la parità di trattamento dei partecipanti, in netto contrasto con la giurisprudenza comunitaria secondo cui il principio di parità di trattamento e di non discriminazione, nonché quello di trasparenza "*implicano che tutte le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca nel bando di gara e nel capitolato d'oneri, così da permettere, da un lato, a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprendere l'esatta portata e d'interpretarle allo stesso modo, e dall'altro, all'autorità aggiudicatrice*

di essere in grado di verificare effettivamente se le offerte dei partecipanti rispondano ai criteri che disciplinano l'appalto" (CGUE, 19 dicembre 2019, C-51/18). Il mancato inserimento *ab origine* di tali opzioni avrebbe infatti potuto condurre gli operatori economici alla formulazione di offerte e valutazioni differenti, anche in punto di partecipazione alla procedura selettiva.

Ciò posto, dovendosi in tale sede prendere atto dell'annullamento del decreto n. rep. 25 del 19.3.2025 da parte del Giudice amministrativo, la Sezione è chiamata ora a pronunciarsi – valutando anche le sopravvenienze fattuali e giuridiche *medio tempore* intervenute – circa la registrazione (o meno) del Decreto n. 9539 del 6.10.2025, con cui l'Amministrazione ha approvato il nuovo contratto stipulato con l'operatore economico secondo classificato nella procedura oggetto di esame (Romeo gestioni s.p.a.); e ciò asseritamente in esecuzione della precedente sentenza del Tar Campania, Napoli, n. 6525/2024, che, in data 25.11.2024, in virtù del mero difetto di qualificazione tecnico-professionale dall'operatore economico Bsf, aveva annullato l'aggiudicazione e disposto il subentro, nella titolarità del contratto, della seconda classificata Romeo gestioni s.p.a. Si rammenta che il ricorso avverso tale sentenza, proposto dalla Bsf, è stato dichiarato improcedibile dal Consiglio di Stato, per difetto di interesse (stante l'annullamento d'ufficio della procedura *medio tempore* intervenuto attraverso il decreto n. rep. 25 del 19.3.2025, a sua volta poi annullato dal Tar Campania), con sentenza n. 4789/2025.

I tempi stringenti del controllo preventivo intestato alla magistratura contabile fanno sì che, sovente, la decisione ad esito dicotomico sull'ammissione al visto intervenga in una fase antecedente al passaggio in giudicato della pronuncia adottata da un diverso giudice e, quindi, l'assetto di interessi ivi contenuto non abbia ancora carattere di stabilità. Può però accadere (come in effetti accaduto nel caso di specie), in virtù di una serie di non controllabili fattori esterni (*in primis* l'eventuale ritardo dell'Amministrazione nel trasmettere gli atti sottoposti a controllo), che tale controllo intervenga in una fase successiva alla formazione del giudicato amministrativo o ordinario.

Occorre quindi a tal punto comprendere quali effetti derivano dal giudicato amministrativo (nel caso di specie, sentenza del Tar Campania, Napoli, n. 6525/2024) ed in che modo e misura essi condizionano il giudizio oggi espresso da questa Corte.

3.4. Il giudicato amministrativo ed i relativi effetti – rapporto con il controllo preventivo di legittimità

Nell'evoluzione del giudicato amministrativo si riflette la storia della giustizia amministrativa. Infatti, il giudizio dinanzi al G.A. nasce come giudizio incentrato sull'impugnazione del provvedimento amministrativo e con esito esclusivamente caducatorio e l'oggetto del giudicato viene, per lungo tempo, individuato in via esclusiva nel provvedimento impugnato.

Il modello impugnatorio puro e la concezione del giudizio amministrativo come giudizio su atti entrano in crisi nel momento in cui emerge, nella riflessione della dottrina e della giurisprudenza, il substrato sostanziale dell'interesse legittimo (meritevole della medesima tutela assicurata al diritto soggettivo) e la distinzione tra interessi legittimi oppositivi e interessi legittimi pretensivi. Infatti, se la tutela meramente demolitoria può risultare satisfattiva dell'interesse oppositivo, lo stesso non può dirsi per l'interesse pretensivo, poiché il privato, dopo l'annullamento, rimane sguarnito dinanzi all'eventuale riesercizio del potere da parte della P.A., che può negargli reiteratamente il bene vita anelato.

Si afferma, pertanto, alla luce dell'evoluzione del giudizio amministrativo da "giudizio sull'atto" a "giudizio sul rapporto", che si snoda attraverso una pluralità di interventi normativi (cfr., *ex plurimis*, l. n. 205/2000, l. n. 15/2005, d.lgs. n. 104/2010) e giurisprudenziali, l'esistenza di un contenuto anche ordinatorio della sentenza costitutiva, teorizzandosi la produzione di un effetto ripristinatorio e conformativo che si aggiunge a quello meramente demolitorio; si assiste allo spostamento dell'oggetto del giudicato dall'atto al rapporto intercorrente tra privato e P.A., cercando di trovare un punto di equilibrio tra inesauribilità del potere amministrativo ed effettività della tutela giurisdizionale.

Più precisamente, guardando al passato, il giudicato produce il tradizionale effetto demolitorio, in quanto elimina dal mondo giuridico il provvedimento amministrativo annullato, travolgendo anche gli atti successivi che sono stati adottati sul presupposto dell'atto annullato, pur rilevando la differenza tra invalidità viziante e caducante. All'effetto demolitorio si aggiunge un effetto ripristinatorio, imponendo all'Amministrazione di ripristinare la situazione fattuale e giuridica anteriore all'annullamento stesso.

Guardando al futuro, il giudicato produce un effetto preclusivo, poiché impedisce all'Amministrazione di riemanare un provvedimento recante gli stessi vizi censurati in sede

giudiziale o, comunque, contrastante con il *dictum* del giudice; infatti, l'art. 21 *septies*, l. n. 241/1990 prevede la nullità dei provvedimenti violativi o elusivi del giudicato, dichiarata dal giudice dell'ottemperanza ai sensi dell'art. 114, co. 4, lett. b), C.p.a. Inoltre, produce un effetto conformativo: l'ente pubblico, nel riesercizio del proprio potere, dovrà conformarsi ai limiti nascenti dalla statuizione concreta del giudice e, cioè, alla regola di diritto affermata dalla sentenza.

Purtuttavia, al fine di delimitare la portata di tali effetti, occorre tenere conto dei limiti oggettivi del giudicato, in virtù dei quali l'effetto conformativo è strettamente correlato ai motivi di ricorso: il giudicato amministrativo non copre il dedotto ed il deducibile, ma si forma con specifico riguardo ai motivi di ricorso articolati e, dunque, alle specifiche censure formulate in riferimento all'atto impugnato (perimetrate attraverso il *petitum* e la *causa petendi*).

Concentrando l'attenzione sull'effetto conformativo, occorre ribadire che non sempre la caducazione dell'atto amministrativo è sufficiente ad assicurare tutela al privato.

In particolare, ove il privato sia titolare di un interesse pretensivo, dopo l'annullamento dell'atto di diniego si troverà nuovamente sottoposto all'esercizio del potere amministrativo. Ebbene, l'effetto conformativo impone l'adozione degli atti amministrativi necessari a dare attuazione a quel giudicato.

Più precisamente, quando l'azione successiva della P.A. implichi l'esercizio di un potere interamente vincolato dal giudicato, l'eventuale violazione dello stesso consente al privato di ottenere tutela attraverso l'attivazione del giudizio di ottemperanza e l'eventuale declaratoria di nullità del provvedimento violativo o elusivo del giudicato stesso.

Invece, quando l'azione successiva della P.A. implichi l'esercizio di un potere discrezionale, una parte di tale azione deve rispettare la regola giudiziale dettata dal giudicato; altra parte, non oggetto di specifico accertamento giudiziale, deve comunque rispettare i vincoli posti dal quadro normativo di riferimento. Se l'Amministrazione viola la regola giudiziale il rimedio è costituito dall'azione di ottemperanza; se viola il vincolo legale il rimedio è costituito dall'ordinaria azione di annullamento del provvedimento.

3.4.1. Nel caso di specie, il giudicato amministrativo di cui alla sentenza del Tar Campania n. 6525/2024 si è formato in riferimento all'illegittimità ed al conseguente annullamento della determina di aggiudicazione n. 97 del 20.3.2024, n. prot. 2534, con la quale veniva per la prima volta aggiudicata la gara che trae origine dalla determina a contrarre n. 352 del

16.8.2023 del Direttore della Reggia di Caserta; l'illegittimità dell'aggiudicazione è derivata dal vaglio dello specifico motivo di ricorso proposto dall'impresa seconda classificata, attraverso cui si lamentava la mancata certificazione, da parte delle imprese componenti del RTI aggiudicatario, del possesso di alcuni dei requisiti oggettivi richiesti (in particolare, certificazione ISO/IEC 27001:2013 e certificazione SA8000, rilasciate da un organismo non accreditato a svolgere tale funzione), non avendo invece il Tar Campania espresso alcun giudizio in riferimento alla legittimità, a monte, della *lex specialis* e del quadro economico della gara.

Dunque, gli effetti demolitori hanno riguardato il solo atto di aggiudicazione e gli effetti conformativi hanno imposto all'Amministrazione di aggiudicare la gara al secondo classificato (Romeo Gestioni s.p.a.) e di stipulare il relativo contratto con tale operatore economico (in disparte gli effetti derivanti dall'accoglimento del ricorso incidentale nei limiti della domanda *ex* art. 116 c.p.a., non rilevanti in questa sede).

Essendo calato il sipario del giudicato sull'illegittimità dell'atto di aggiudicazione n. 97 del 20.3.2024 per difetto di parte dei requisiti oggettivi in capo all'operatore economico aggiudicatario, questa Corte, nell'esprimere l'odierno giudizio, non può contraddire tale valutazione (che, al contrario, ha condiviso con la delibera n. 104/2025), altrimenti finendo per compromettere la coerenza complessiva del sistema ordinamentale fondato sulla Costituzione, che, fin dai suoi albori, ha inteso preservare le peculiarità ed i rispettivi perimetri operativi delle magistrature speciali; la legittimità di quell'atto di aggiudicazione potrebbe dunque essere vagliata solo sotto profili differenti rispetto a quelli già coperti dal giudicato amministrativo. In tal modo, questa Corte ritiene di fare corretto governo dei principi tracciati dalla Sezione centrale per il controllo di legittimità, che si è pronunciata sulla possibilità di assoggettare al controllo preventivo di legittimità un atto – rientrante nel perimetro tracciato dall'art. 3, l. n. 20/1994 – adottato dall'Amministrazione in esecuzione di una pronuncia giurisdizionale (nel caso di specie del G.O.) (SCCLEG/5/2025/PREV).

Attraverso tale delibera, la Sezione centrale ha evidenziato che la magistratura contabile "*si pronuncia sulla conformità a legge*" dell'atto, con la conseguenza che il controllo preventivo può prendere in considerazione profili anche diversi rispetto a quelli esaminati da altra magistratura (ordinaria o amministrativa che essa sia); infatti, non trattandosi di un processo di parti e di una giurisdizione di tipo soggettivo, il perimetro del *thema decidendum* non è circoscritto dalle domande e dalle eccezioni delle parti. Va da sé che la Corte possa

quindi esaminare l'atto già vagliato da altra magistratura sotto profili in riferimento ai quali non si è formato un pronunciamento giurisdizionale incontrovertibile.

Inoltre, ben può questa Corte, nell'esercizio della funzione di controllo preventivo assegnata dall'art. 100 Cost. e declinata, nella sua dimensione concreta, dall'art. 3, l. n. 20/1994, esprimere una doverosa valutazione di legittimità in riferimento a quegli atti della gara che il giudice amministrativo non ha potuto vagliare nell'ambito del suo giudizio, poiché non impugnati attraverso apposito motivo di ricorso (oltre che – come sopra precisato – nei confronti di atti già vagliati nell'ambito di un processo sfociato in un giudicato, per profili di legittimità non vagliati dallo stesso). Non può infatti certo ritenersi che il giudizio espresso dal Tar in riferimento al solo atto di aggiudicazione sia tale da comprimere a tutto tondo la funzione espletata dalla Corte quale organo ausiliario, dovendosi rammentare che la Corte, in esclusivo riferimento ai contratti stipulati dalle Amministrazioni statali che rientrino nelle soglie previste dall'art. 3, lett. g), l. n. 20/1994, nell'ambito di un procedimento attivato d'ufficio, è chiamata ad esprimere un giudizio che riguarda tutti gli atti della gara, che costituiscono altrettanti atti presupposti del contratto e del relativo decreto approvativo, a presidio della legalità e del corretto impiego delle risorse pubbliche.

A ciò deve inoltre aggiungersi che anche l'attività posta in essere dall'Amministrazione per conformarsi ad un giudicato, ove si traduca nell'emanazione di un atto rientrante nel perimetro tracciato dall'art. 3, l. n. 20/1994, può essere oggetto di scrutinio attraverso il controllo preventivo di legittimità, con la conseguenza che questa Corte può essere chiamata anche ad esprimere una valutazione non già nel merito del provvedimento giurisdizionale da eseguire, bensì in ordine all'adozione da parte della pubblica amministrazione di misure di esecuzione del giudicato che si pongano in conformità con il quadro normativo di riferimento (SCCLEG/5/2025/PREV).

L'eventuale ricusazione del visto da parte della Corte dei conti incide sull'efficacia dell'atto costituente esecuzione del giudicato (nel caso di specie, inciderebbe sull'efficacia del decreto approvativo del contratto stipulato in esecuzione del giudicato di cui alla sentenza n. 6525/2024 del Tar Campania); sicché, ad esito di tale ricusazione, non potendo l'atto acquisire efficacia ed essere eseguito, l'esecuzione del giudicato dovrà avvenire attraverso altra modalità conforme al quadro normativo, altrimenti prospettandosi per il privato destinatario di quel giudicato – ove tale opzione operativa non sussista – la possibilità di

ottenere la tutela risarcitoria prevista dall'art. 112, co. 3, c.p.a. per l'ipotesi di impossibilità di esecuzione in forma specifica, totale o parziale, del giudicato stesso.

Invero, mette conto considerare che l'esecuzione del giudicato amministrativo, oltre a dover essere ragionevolmente parametrata alle circostanze del caso concreto ed alla natura dell'interesse legittimo coinvolto – dovendo il *dictum* giudiziale pur sempre trovare approdo in una realtà fattuale concreta – deve inoltre avvenire attraverso gli strumenti amministrativi consentiti dal quadro normativo di riferimento, tenendo peraltro conto che le sopravvenienze fattuali e normative, seppur irrilevanti sulle situazioni giuridiche istantanee, finiscono doverosamente per incidere su quelle durevoli per il tratto dell'interesse che si svolge successivamente al giudicato; e che anche per le situazioni istantanee, la retroattività dell'esecuzione del giudicato trova un limite intrinseco ed ineliminabile nel mutamento della realtà fattuale o giuridica, che può integrare il presupposto esplicito della previsione del risarcimento del danno, per impossibile esecuzione del giudicato, sancita dall'art. 112, co. 3, c.p.a. (Cons. St., Ad. Plen., n. 11/2016).

È dunque lo stesso legislatore, attraverso il menzionato art. 112, co. 3, c.p.a., ad aver contemplato l'eventuale impossibilità di esecuzione del giudicato, consentendo eccezionalmente l'attivazione di un'azione risarcitoria in unico grado dinanzi al Consiglio di Stato. La norma in questione esibisce i caratteri della responsabilità oggettiva, sicché l'accertata impossibilità di esecuzione in forma specifica dell'obbligo nascente dal giudicato con attribuzione in natura del bene della vita non estingue l'obbligazione, ma la converte, *ex lege*, in una diversa obbligazione di natura risarcitoria, avente ad oggetto l'equivalente monetario del bene della vita riconosciuto (Cons. St., n. 146/2023). In tal modo, la norma determina una deroga rispetto al regime ordinario di cui all'art. 1218 c.c. in quanto ammette una forma di responsabilità civile che prescinde dall'inadempimento imputabile alla parte tenuta ad eseguire il giudicato: mentre il combinato disposto di cui agli artt. 1218 e 1256 c.c. determina l'estinzione dell'obbligazione nell'ipotesi in cui divenga impossibile per una causa non imputabile al debitore, l'art. 112, co. 3, derogando a tale regime generale, dispone che l'impossibilità non imputabile non estingue l'obbligazione ma la converte *ex lege* in un obbligo risarcitorio. Viene così in rilievo un rimedio con funzione compensativa, una sorta di "ottemperanza per equivalente", frutto della ragionevole scelta del legislatore di allocare sulla P.A. il rischio possibile di mancata esecuzione del giudicato, rievocando la visione oggettiva dell'illecito della P.A. propugnata dalla giurisprudenza comunitaria.

3.5. La legittimità del Decreto n. 9539 del 6.10.2025, emesso dal Direttore Generale della Reggia di Caserta

Tali coordinate devono trovare applicazione nel caso di specie, ove questa Corte è chiamata ad esprimersi sulla legittimità del Decreto n. 9539 del 6.10.2025, con cui l'Amministrazione ha approvato il nuovo accordo quadro (n. rep. 99 del 29.9.2025) stipulato con l'operatore economico secondo classificato nella procedura oggetto di esame (Romeo gestioni s.p.a.), valutando lo stesso anche alla luce delle sopravvenienze fattuali e giuridiche *medio tempore* intervenute.

Va da sé che, attraverso la stipula di tale contratto, l'Amministrazione ha in parte superato i motivi che secondo questa Corte hanno giustificato la precedente ricusazione del visto (cfr. delibera n. 104/2025), ed in particolare quei motivi che si appuntavano sul mancato possesso, da parte dell'operatore economico BSF s.r.l. - Consorzio LGA Service, di alcuni dei requisiti professionali richiesti; ossia quegli stessi motivi che si ponevano alla base dell'annullamento dell'aggiudicazione a tale operatore economico da parte del Tar Campania (sentenza n. 6525/2024), il cui giudizio in alcun modo viene rimesso in discussione in tale sede.

Tuttavia, nel valutare la legittimità dell'accordo quadro n. rep. 99 del 29.9.2025, occorre considerare che rimane intatta la *lex specialis* della gara da cui esso sgorga e la relativa costruzione del quadro economico, circostanza che – *prima facie* – dovrebbe indurre ad una nuova ricusazione del visto, non risultando integralmente emendati i vizi riscontrati attraverso la delibera n. 104/2025. In altre parole, in sede di riesercizio del potere, l'Amministrazione si è adeguata solo in parte agli effetti conformativi scaturenti dalla delibera n. 104/2025 di questa Sezione.

In particolare, attraverso tale delibera si evidenziava che l'importo complessivo stimato dell'accordo quadro, confluito nel quadro economico della gara, non teneva conto del valore dell'eventuale proroga per un anno e della variazione nei limiti del cd. "quinto d'obbligo" previste dall'art. 3.3. del disciplinare di gara, in violazione degli artt. 14, co. 4 e 59, d.lgs. n. 36/2023, circostanza che si riverberava negativamente sul piano della copertura finanziaria delle predette opzioni. Ciò richiamando la consolidata giurisprudenza comunitaria (CGUE, 19 dicembre 2018, C-216/17) secondo cui l'impegno assunto per mezzo dell'accordo quadro deve essere individuato entro una determinata quantità, superata la quale l'accordo

esaurisce i suoi effetti. Solo in questo modo può dirsi rispettato il principio di parità di trattamento e di non discriminazione che deve informare la procedura di aggiudicazione degli appalti. La gara deve infatti svolgersi in base a condizioni e modalità formulate in modo chiaro, preciso e univoco, al fine di permettere a tutti gli offerenti di poter valutare correttamente i termini della propria partecipazione e la convenienza complessiva dell'operazione economica. Inoltre, la mancata indicazione della quantità e del valore complessivi dell'accordo potrebbe determinare una suddivisione artificiosa dell'appalto o un illegittimo "abbattimento" del suo valore, al fine di eludere le soglie previste dalla disciplina euro-unitaria e, dunque, il rispetto della stessa.

3.5.1. Tanto premesso, ad avviso di questa Corte, la valutazione di legittimità dell'atto deve essere oggi condotta in un contesto in cui il fluire del tempo non è irrilevante, tenendo conto delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 88/2025, ove si osserva che sia la posizione di "matrice individuale" dell'affidamento del destinatario del provvedimento favorevole, sia simultaneamente (e ciò interessa in questa sede) l'interesse di "matrice collettiva" alla certezza e alla stabilità dei rapporti giuridici pubblici possono giustificare il "consolidamento" di un provvedimento amministrativo illegittimo. Ciò sul presupposto che l'eventuale inoperatività di un termine finale fisso per il consolidamento dei provvedimenti favorevoli emessi dall'amministrazione potrebbe generare una situazione di incertezza nella vita dei cittadini e delle imprese idonea a incidere negativamente, in un'ottica più complessiva, sulle dinamiche del mercato e sulla fiducia degli investitori: in definitiva, sull'affidabilità del "sistema Paese".

Tale pronuncia della Corte costituzionale costituisce l'ulteriore tassello di una evoluzione normativa e giurisprudenziale volta a valorizzare il "tempo" dell'azione amministrativa, quale ineliminabile presidio di certezza dei rapporti giuridici in una realtà economico-sociale fluida, sottoposta a continui e repentini mutamenti. Del resto, la puntuale perimetrazione dei tempi di svolgimento dell'azione amministrativa e di consolidamento dei suoi effetti riveste carattere di essenzialità anche ai fini della salvaguardia della libera iniziativa economica del privato, nonché del suo legittimo affidamento sulla conservazione dei vantaggi riconosciutigli dall'Amministrazione.

Attraverso la più recente evoluzione normativa è possibile cogliere plurimi indici dai quali si desume la volontà del legislatore di determinare un consolidamento del rapporto amministrativo una volta che sia decorso un certo arco temporale: si staglia nitidamente una

concezione del tempo quale bene della vita meritevole di tutela nella misura in cui è funzionale all'effettivo e consapevole dispiegamento della libertà di iniziativa economica privata, che, nel rapporto con il pubblico potere, non può essere compressa *sine die*: il tempo dell'azione amministrativa e del conseguente consolidamento dell'interesse del privato deve essere ragionevolmente certo.

È possibile valorizzare, in tal senso, oltre all'art. 2 *bis*, l. n. 241/1990, anche l'art. 2, co. 4 *bis* e 8 *bis*, L. cit., nonché i successivi artt. 14 *bis*, co. 4, 17 *bis*, 19, co. 3 e 4, 21 *nonies*.

In un quadro così tratteggiato, l'evoluzione normativa lascia emergere la volontà del legislatore di contenere entro precisi limiti temporali la possibilità, per la P.A., di incidere sul rapporto amministrativo con il privato, destinato a consolidarsi una volta decorsi gli stessi. Nello stesso senso sembra deporre anche la riflessione dottrinaria e giurisprudenziale che tende a confinare entro ambiti operativi angusti la fattispecie del provvedimento amministrativo retroattivo, che finisce per insidiare le terminazioni nervose del principio di legalità e rinnegare la valorizzazione del tempo come bene della vita, poiché consente all'amministrazione di incidere retroattivamente su di un rapporto amministrativo ormai stabilizzato, rischiando di comprimere il valore della libertà di iniziativa economica privata, il cui libero dispiegamento impone la preventiva precisa individuazione dei tempi e delle conseguenze che scaturiscono da ciascuna iniziativa economica.

Sulla medesima scia evolutiva può collocarsi anche la sentenza n. 45/2019 della Corte costituzionale che, nel ricostruire i poteri esercitabili dalla P.A. in riferimento alle attività oggetto di SCIA (costituente espressione, per l'appunto, della libertà di iniziativa economica privata), vincola gli stessi agli specifici limiti dettati dai co. 3 e 4 dell'art. 19, l. n. 241/1990, cosicché, l'inutile decorso dei termini ivi indicati determina la perdita del potere di intervento e consolida l'attività intrapresa dal privato, ferma restando la possibilità per il controinteressato di invocare tutela risarcitoria.

In definitiva, l'Amministrazione si trova oggi ad operare in un quadro normativo in cui anche il legittimo affidamento acquisisce fondamento costituzionale attraverso l'art. 3 Cost. e si configura quale principio connaturato allo stato di diritto, da considerarsi ricaduta dell'indispensabile coerenza complessiva dell'ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto (Corte cost. n. 104/2022). Una certezza del diritto che si pone a presidio non solo di interessi privatistici, ma, in senso più ampio, come rimarcato

dalla giurisprudenza costituzionale, della complessiva credibilità ed affidabilità del "sistema paese".

3.5.2. Di tali considerazioni, dense di implicazioni pratiche, occorre tenere conto nel valutare l'operato della Reggia di Caserta e pronunciarsi sulla registrazione o meno del decreto oggetto di odierno esame.

In prima battuta, non può che ribadirsi l'operatività del principio già espresso da questa Sezione con la menzionata delibera n. 104/2025 (il cui contenuto – ormai cristallizzato – non può essere rimesso in discussione in questa sede), ritenendo che la quantificazione del valore della cd. "variazione del quinto" e dell'opzione di proroga contrattuale debba essere necessariamente inserita nel quadro economico della gara, inserimento che non è avvenuto nel caso di specie (cfr., sul punto, delibere nn. 144/2025, 160/2025, 166/2025, 226/2025 di questa Sezione).

In tal senso si è recentemente espressa anche la giurisprudenza amministrativa, affermando che, anche per gli accordi quadro, l'art. 14, co. 4, d.lgs. n. 36/2023 è chiaro nel voler includere, all'interno del valore complessivo dell'affidamento, "*qualsiasi forma di eventuali opzioni*", adottando una formulazione generica, idonea a ricomprendere non solo l'ipotesi dell'opzione di cui all'art. 1331 c.c., ma anche forme "spurie" o "ibride", in cui la causa tipica della corrispondente figura civilistica si arricchisce con – o viene alterata e contaminata da – elementi alla stessa estranei (Tar Lazio, Roma, Sez. I *quater*, n. 18623/2025).

Occorre però considerare che è trascorso un significativo arco temporale tra l'emanazione della deliberazione a contrarre n. 352 del 16.8.2023 e, ad esito delle molteplici vicende giudiziarie sopra descritte, la stipula dell'accordo quadro n. rep. 99 del 29.9.2025 (approvato con il decreto oggetto di odierno esame), con conseguente frustrazione dell'interesse pubblico alla tempestiva aggiudicazione ed esecuzione del servizio, costituente oggi il baricentro dell'intera disciplina dei contratti pubblici, secondo quanto previsto dall'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023.

Inoltre, l'Ente ha depositato documentazione attestante la piena copertura finanziaria dell'accordo quadro (e delle relative opzioni) nel capitolo 1.1.3.190 del bilancio di esercizio ("*Pulizia e disinfestazione*"), sub 1.03.02.13.002 (cfr. bilancio di previsione 2025 acquisito in atti, per come modificato con variazione del 30.9.2025, che ha incrementato l'importo stanziato). In particolare, alla suddetta voce si evidenzia uno stanziamento finale – legato alla previsione di cassa – dell'importo di euro 2.433.251,72, tenuto conto che alla previsione

di competenza dell'importo di euro 1.910.000,00 si aggiunge l'ulteriore importo di euro 523.261,72, costituente residuo alla data del 31.12.2024.

Nel contempo, ha previsto l'iscrizione, nel bilancio di previsione 2026, di parte dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato al 31.12.2025, tra cui la quota di competenza 2026 riferibile all'accordo quadro. Tuttavia, l'approvazione del bilancio di previsione 2026 è temporaneamente sospesa in attesa di istruzioni operative da parte del Ministero.

Ciò non dissolve aprioristicamente la rilevanza, alla luce del quadro normativo vigente, della predeterminazione puntuale, attraverso la costruzione del quadro economico, degli oneri finanziari che dall'attuazione dell'accordo quadro possono discendere.

Tuttavia, da un lato è stata assicurata la copertura finanziaria dell'operazione negoziale, anche attraverso l'adozione di misure successive; dall'altro, la mancata inclusione nel quadro economico del valore dell'opzione di proroga contrattuale e dell'opzione di variazione nei limiti del quinto previste dall'art. 3.3. del disciplinare di gara non ha inciso sull'individuazione della disciplina applicabile e sulla sottoposizione del contratto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, né sono emersi elementi idonei ad attestare l'emersione di un artificioso frazionamento dello stesso.

Tali circostanze, "saldandosi" con l'originario inserimento della gara negli atti di programmazione triennale, assicurano che l'esecuzione del servizio (eventualmente affidato attraverso singoli contratti attuativi) non venga interrotta per ragioni legate alla mancata disponibilità delle necessarie risorse economiche e consentono di ritenere superato il rilievo a tal riguardo formulato, tenuto anche conto delle esigenze di interesse pubblico e di stabilizzazione dell'attività amministrativa, nonché di ordine sociale e culturale, legate alla continuità amministrativa delle attività oggetto di gara, funzionali alla manutenzione di un complesso architettonico connotato da assoluta unicità in termini di rilievo artistico-culturale.

Tale approccio appare utile nel ridurre l'ampiezza dello iato che intercorre tra le valutazioni effettuate nel presente procedimento (nonché in tutti i procedimenti attraverso cui si estrinseca il controllo preventivo di legittimità) e quelle affidate al giudice amministrativo nei processi riguardanti il settore dei contratti pubblici (cfr. artt. 120, 122, 125 c.p.a.); procedimento nel quale finiscono fatalmente per penetrare, in virtù di una scelta legislativa ispirata alla "logica del risultato", valutazioni legate alla salvaguardia del "convitato di

pietra" del quadro costituzionale, consistente nell'interesse pubblico concreto il cui perseguimento è assegnato dalla legge all'Amministrazione.

Valga infatti notare che, già prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, il principio del risultato acquisiva rilievo nell'ambito del processo amministrativo attraverso l'art. 21 *octies*, co. 2, l. n. 241/1990, ispirato al canone costituzionale del buon andamento e ai suoi corollari di non aggravamento dell'azione amministrativa e di raggiungimento del risultato, anche a costo di sopportare la violazione di norme formali o procedimentali.

L'implementazione della "logica del risultato" – sorretta dalla base normativa costituita dall'art. 1, d.lgs. n. 36/2023 e dall'art. 97 Cost. – nella valutazione che questa Corte è chiamata a svolgere consente di temperare la rigidità del controllo "sugli atti", evitando l'esito ricusatorio ed il conseguente potenziale travolgimento della gara – con inevitabile dilatazione dei tempi necessari per il conseguimento del risultato stesso – ove le violazioni normative riscontrate non abbiano in concreto determinato una lesione dell'interesse sotteso alla norma violata. Il tutto senza escludere la possibilità di adoperare il risultato quale criterio di interpretazione del contenuto dell'atto amministrativo, dovendosi prediligere, tra le più interpretazioni eventualmente possibili, quella che meglio e più celermente consenta la realizzazione dell'interesse pubblico individuato dal legislatore.

Solo una lettura di siffatta tipologia, che dà rilievo allo scorrere del tempo ed alla correntezza amministrativa e adopera quale baricentro il risultato atteso – seppur letto in chiave sintonica e non antagonista rispetto al principio di legalità – mitiga la rigidità operativa del controllo preventivo di legittimità, ponendo la Corte a presidio non solo della legalità *strictu sensu* intesa bensì, in senso più ampio, del corretto impiego delle risorse pubbliche.

4. Considerazioni conclusive

Alla stregua delle suesposte considerazioni, ritenendosi superato il rilievo formulato dal Magistrato istruttore, può procedersi alla registrazione del Decreto del Direttore Generale della Reggia di Caserta n. 9539 del 6.10.2025, con il quale è stato approvato l'accordo quadro n. rep. 99 del 29.9.2025, seppur con le osservazioni di cui in parte motiva.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania

Ammette al visto ed alla conseguente registrazione il Decreto del Direttore Generale della Reggia di Caserta n. 9539 del 6.10.2025.

Dispone, altresì, la pubblicazione della presente pronunzia sul sito istituzionale della Reggia di Caserta, nella sezione "*Amministrazione trasparente – controlli e rilievi sull'Amministrazione*" ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013. L'Amministrazione è tenuta ad informare questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 25.11.2025.

IL MAGISTRATO est. — IL PRESIDENTE

Dott. Alessandro De Santis — Dott. Massimo Gagliardi

Depositato in Segreteria in data

28 novembre 2025

Per il Direttore del Servizio di supporto

Dott. Mauro Grimaldi

Sommario

1. Ricostruzione del fatto 2

2. Il rilievo del Magistrato istruttore 5

3. Il rilievo di cui al punto a) 5

3.1. Il controllo preventivo di legittimità 8

3.2. L'autotutela amministrativa 17

3.3. Ricusazione del visto e autotutela amministrativa 22

3.4. Il giudicato amministrativo ed i relativi effetti – rapporto con il controllo preventivo di legittimità 32

3.5. La legittimità del Decreto n. 9539 del 6.10.2025, emesso dal Direttore Generale della Reggia di Caserta 37

4. Considerazioni conclusive 42

P.Q.M. 42