

GIUSTIZIA CONTABILE: Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici in genere - Accordo di sviluppo con azienda privata per la realizzazione di un vaccino anti-covid 19 - Agevolazioni finanziarie - Per acquisto sede operativa dell'azienda - Esclusione.

Corte dei Conti, sez. centrale contr., deliberazione 20 maggio 2021, n. 10

- in *Il Foro Italiano*, 9, 2021, pag. 483 e ss., con nota di G. D'Auria

“[...] Non è conforme a legge il decreto ministeriale che, nell'approvare l' <<accordo di sviluppo>>, sottoscritto dal Ministero dello sviluppo economico, da Invitalia s.p.a. (società in house dello stesso ministero) e da un'azienda privata (ReiThera s.r.l.), avente ad oggetto il sostegno finanziario pubblico da quest'ultima richiesto per un programma di sviluppo industriale finalizzato alla ricerca e alla produzione di un vaccino antiCovid-19, prevede l'ammissibilità a finanziamento agevolato della spesa da sostenere per l'acquisto della sede operativa della stessa azienda (spesa da considerare, invece, come un costo estraneo alla realizzazione dell'impianto per la produzione del vaccino) [...]”.

FATTO (Premessa)

È pervenuto, in data 1° marzo 2021, all'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dello sviluppo economico, per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità, il Decreto del Direttore generale per gli incentivi alle imprese n. 549 del 22 febbraio 2021 di approvazione dell'Accordo di sviluppo sottoscritto in data 17 febbraio 2021 dal Ministero dello Sviluppo economico, dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – Invitalia (d'ora in avanti Invitalia) e dalla Società ReiThera S.r.l., volto a sostenere il programma di sviluppo industriale da realizzare presso lo stabilimento produttivo sito in Castel Romano (RM), finalizzato allo sviluppo e successiva validazione clinica di un vaccino atto a prevenire la patologia derivante da Covid-19.

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

Nell'ambito della documentazione a corredo dell'atto all'esame, è pervenuta all'Ufficio di controllo, altresì, la c.d. “Relazione di 5 coerenza” resa da Invitalia con nota del 28.10.2020 in qualità di soggetto incaricato, ai sensi dell'art. 3 del D.M. 9 dicembre 2014, delle funzioni relative alla gestione – comprensive della ricezione, istruttoria e valutazione - delle domande di accesso alle

agevolazioni in argomento e, nello specifico, dell'istanza presentata in data 30 settembre 2020 da ReiThera S.r.l. Dalla predetta Relazione, come integrata con successivo aggiornamento reso con nota n. 12243 del 14.01.2021, emerge che la Società proponente è dotata di "capitale sociale, di euro 10.000,00, detenuto per intero dalla holding finanziaria di diritto svizzero Keires A.G.". Sempre con riguardo alla proponente, si legge altresì che "nel 2019 il volume d'affari sviluppato dalla società ha riguardato essenzialmente attività di ricerca & sviluppo per conto della società controllante Keires A.G.".

La società ReiThera s.r.l. ha presentato istanza di accesso alla procedura di un Accordo di Sviluppo "finalizzato allo sviluppo e successiva validazione clinica di un vaccino atto a prevenire la patologia derivante da Covid-19" e consistente in:

- un investimento produttivo, finalizzato all'ampliamento dello stabilimento produttivo sito in Via di Castel Romano n.100 (RM), al fine di consentire la produzione (a partire dal 2021) di un numero di dosi di vaccino al mese ricompreso tra 10 (dieci) e 20 (venti) milioni, per un investimento pari ad euro 11.747.316,28 nel quale si prevede, in particolare, l'acquisto dell'attuale sede operativa (euro 4.000.000,00) ove la Società opera in forza di un contratto di comodato e di tre 6 contratti di locazione e la realizzazione di un impianto di infialamento e confezionamento (euro 7.747.316,28);
- un investimento di ricerca e sviluppo, finalizzato a completare la sperimentazione clinica (fasi II e III) del vaccino anti-Covid 19 sviluppato dalla Società, per un totale di investimenti ritenuti ammissibili pari ad euro 68.260.000,00 (di cui euro 65.321.000,00 per attività di Ricerca Industriale ed euro 2.939.000,00 per attività di Sviluppo sperimentale).

La nota integrativa di Invitalia datata 14.01.2021 riporta che, circa gli investimenti produttivi, a fronte di spese esposte per euro 11.747.316,28 l'importo ritenuto ammissibile ammonta ad euro 11.734.126,28 mentre, per la Ricerca Industriale e le attività di Sviluppo Sperimentale, a fronte di spese esposte per euro 69.260.000,00 (di cui euro 69.160.000,00 per attività di Ricerca Industriale ed euro 100.000,00 per attività di Sviluppo Sperimentale, l'importo allo stato ritenuto ammissibile ammonta ad euro 68.260.000,00 (di cui euro 65.321.000,00 per attività di Ricerca Industriale ed euro 2.939.000,00 per attività di Sviluppo Sperimentale).

Nelle premesse dell'Accordo di sviluppo, sottoscritto in data 17 febbraio 2021, è riferito che il progetto si basa sull'utilizzo di una piattaforma vaccinale realizzata da ReiThera e protetta da brevetto (European Patent Application No. 20183515.4 "Gorilla Adenovirus Nucleic Acid and Amino Acid Sequences, Vectors containing Same and Use Thereof"), basata su adenovirus isolati da scimmie antropomorfe. Circa la 7 valutazione del progetto di Ricerca Industriale, la Relazione di Invitalia riferisce (nota in calce a pag.2) che "nella successiva fase istruttoria andranno svolti

approfondimenti da parte dell'esperto scientifico cui sarà affidata la valutazione del citato progetto”.

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

A copertura dell'investimento esente da contributo pubblico, l'Accordo, oltre al ricorso ad un finanziamento bancario a medio/lungo termine, prevede altresì che “il Commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 34 del citato decreto-legge n. 104 del 2020, e per il tramite dell'Agenzia, provveda ad acquisire, a fronte di un aumento di capitale sociale della società, con esclusione del diritto di opzione a favore dei soci di ReiThera S.r.l. ed a condizioni di mercato, una partecipazione di scopo e di minoranza (27% del capitale sociale) per un importo di complessivi euro 15.000.000,00”.

Tale previsione è da intendersi riferita al D.M. 21 dicembre 2020, adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute e il Ministro dello sviluppo economico, il cui art. 2, comma 1, secondo periodo, subordina la sottoscrizione di quote di capitale delle Società a tal fine individuate dal Commissario 8 straordinario (TLS Sviluppo S.r.l. e ReiThera S.r.l.) all'ammissione alle agevolazioni di cui al D.M. 9 dicembre 2014 delle iniziative dalle medesime Società presentate.

Il quadro finanziario dell'Accordo in questione, invece, non prevede la partecipazione della Regione Lazio, stante la nota prot. n. 320611 del 12.12.2020, presente in atti, con cui la Regione interessata, in risposta ad apposita istanza del Ministero dello sviluppo economico n. 285129 del 5.11.2020, ha comunicato il proprio avviso negativo al cofinanziamento, per indisponibilità delle risorse finanziarie necessarie.

Nella citata Relazione di Invitalia è infine specificato (nota in pag. 4) che detti importi sono “al netto delle spese afferenti al progetto di ricerca industriale in quanto lo stesso prevede costi per personale dipendente (IVA esenti) e costi per ricerca contrattuale/acquisto materiali da sostenere tramite fornitori esteri.”

(L'attività istruttoria) - Sull'atto in argomento il competente Ufficio di controllo ha formulato rilievo chiedendo chiarimenti in ordine ai seguenti, principali, profili:

1) incompatibilità degli impegni assunti da ReiThera S.r.l. ai sensi dell'Accordo in esame con la sua posizione di Società controllata da Keires A.G., e con l'esistenza, secondo la Relazione di Invitalia,

di un accordo per la fornitura di attività di ricerca e sviluppo per conto della controllante, a sua volta correlato ad un contratto di ricerca, anch'esso 9 riferito ancora operante, tra Keires A.G. e la Soc. Glaxosmithkline Biologicals S. A.;

2) non ascrivibilità dell'investimento produttivo proposto, con riferimento all'acquisto in proprietà della struttura sede dell'impresa ed attualmente in uso in forza di contratti di locazione e comodato, alle tipologie di investimenti ammessi ai sensi degli artt. 14 e 15 del D.M. 9 dicembre 2014 ed inidoneità, a garanzia del finanziamento agevolato richiesto, della concessione di ipoteca di primo grado sul capannone oggetto del potenziale acquisto, trattandosi di cespite incerto nell'an e nel quantum, considerato che per detto investimento ReiThera S.r.l. avrebbe trasmesso non una proposta di acquisto ma una mera manifestazione d'interesse (non contenente indicazione del prezzo di vendita) all'attuale proprietaria - Società per il Polo Tecnologico Industriale Romano S.p.A - cui avrebbe fatto seguito la dichiarazione di disponibilità della stessa a valutare la possibilità di vendita;

3) non compiuta istruttoria condotta da Invitalia con riguardo alla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 9, comma 4, e comma 6-bis, del D.M. 9 dicembre 2014;

4) non compiuta istruttoria condotta da Invitalia con riguardo alla sussistenza dei requisiti della rilevanza strategica in relazione al contesto territoriale ed al sistema produttivo interessato, previsti all'art. 9-bis del citato D.M., con particolare riferimento all'ipotizzato incremento occupazionale di circa 40 nuove unità lavorative, 10 qualificato "significativo" dallo stesso soggetto proponente e non adeguatamente valutato dall'Agenzia;

5) richiamo, nelle premesse dell'Accordo, alla lettera di intenti definita "non vincolante" sottoscritta il 26 ottobre 2020 tra soggetti diversi dalle Parti dell'Accordo, vale a dire tra il Commissario straordinario p.t. per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e ReiThera S.r.l., in cui è previsto che "il Governo italiano, per il tramite del Commissario straordinario, acquisirà tutte le dosi che la società produrrà nei 16 (sedici) mesi successivi all'ottenimento delle autorizzazioni e certificazioni delle autorità regolatorie europee ed italiane richieste dalla normativa di riferimento per la produzione e commercializzazioni, distribuendole secondo necessità"; incompatibilità di tale previsione e di quella ulteriore, riportata nella Relazione di Invitalia (pag. 3) - secondo cui "A far data dal 31.12.2021, ReiThera S.r.l. invierà al Commissario Straordinario una pianificazione trimestrale del quantitativo di dosi che sarà in grado di produrre. Ottenuta detta pianificazione, il Commissario, nei quindici giorni successivi, darà comunicazione alla società delle dosi che intende avocare a sé, lasciando nella disponibilità della società le restanti dosi, che potranno essere commercializzate, a

prezzi di mercato, esclusivamente in territori extra europei” - con l’indicazione della Commissione europea, resa con la decisione C(2021) 1458 final del 26 febbraio 2021 a seguito di notifica individuale, ai sensi dell’art. 25 del D.M. 9 dicembre 2014, secondo la quale i risultati delle attività di ricerca saranno messi a disposizione di 11 terzi nello Spazio economico europeo a condizioni di mercato non discriminatorie attraverso licenze non esclusive;

6) nell’ambito della disciplina dei rapporti tra Invitalia, in qualità di soggetto gestore della misura in argomento, ed il Ministero, mancato raccordo di alcune previsioni dell’atto all’esame con la corrispondente disciplina dettata dal D.M. 9 dicembre 2014 in materia di trasferimento delle risorse statali al soggetto gestore ed all’impresa beneficiaria ed agli obblighi di monitoraggio, controlli, ispezioni e rendicontazione a carico del soggetto gestore.

(La risposta dell’Amministrazione) - Con nota in data 21.04.2021, l’Amministrazione ha fornito riscontro alle predette osservazioni. Circa l’osservazione di cui al punto 1), il Ministero ha riferito che il rapporto di servizi (c.d. “Master Services Agreement”) che lega ReiThera S.r.l. al Gruppo GSK, menzionato nella relazione di Invitalia, non riguarderebbe il progetto di ricerca e sviluppo oggetto di contribuzione nell’ambito dell’Accordo in argomento e che, in ogni caso, tale vincolo aveva avuto termine nel dicembre 2020.

Circa l’osservazione di cui al punto 2), relativa alla non riconducibilità dell’acquisto in proprietà della struttura sede dell’impresa ad alcuna delle tipologie di investimenti produttivi previste dall’art. 14 del D.M. 9 dicembre 2014, l’Amministrazione ha argomentato che l’acquisto dell’immobile rientra tra le “spese ammissibili”, di cui all’art.15 dello stesso D.M., nell’ambito del 12 capitolo “opere murarie” e che, in previsione di un possibile sviluppo commerciale del vaccino “Grad-Cov-2”, la Società avrebbe già acquisito infrastrutture, apparecchiature ed impianti funzionali alla produzione su base industriale del vaccino, non oggetto di richiesta di agevolazioni nell’ambito dell’Accordo in esame, e che, per tale motivo, intenderebbe acquisire a titolo di proprietà la sede operativa di Castel Romano. Inoltre – ha evidenziato l’Amministrazione – l’investimento produttivo prevede anche il potenziamento della linea produttiva, tramite la realizzazione di un nuovo reparto di infialamento, controllo e confezionamento del vaccino.

Con riguardo all’osservazione di cui al punto 3) ed alla non compiuta valutazione, da parte di Invitalia, dei requisiti di cui all’art. 9, comma 4 e comma 6-bis, è stato rappresentato che, trattandosi nel caso in esame di un Accordo di sviluppo per programmi di rilevanti dimensioni, disciplinato dall’art. 9-bis del D.M. 9 dicembre 2014, l’istruttoria riguardo a detti aspetti è da rinviarsi ad una fase successiva alla sottoscrizione dell’Accordo.

Con riferimento all'osservazione di cui al punto 4), relativa ai requisiti di cui all'art. 9-bis del D.M. 9 dicembre 2014 ed alla carente istruttoria riguardante il "significativo impatto occupazionale" richiesto da detto articolo, l'Amministrazione ha replicato che anche l'accertamento della coerenza industriale e della validità economica del programma di sviluppo con il relativo impatto 13 occupazionale è rimessa ad una successiva fase istruttoria. La medesima ha riferito che, in ogni caso, la Relazione dell'Agenzia avrebbe accertato che l'ipotizzato incremento "realizzato in un'area in cui il Sistema Locale del Lavoro registra, alla data di presentazione della domanda, un tasso di disoccupazione superiore a quello della marco-area di riferimento", risulta "considerevole" stante un incremento della forza lavoro di circa il 42,1% rispetto all'attuale organico aziendale", fermo restando il carattere di strategicità in considerazione dell'attuale situazione di crisi epidemiologica, rivestito dal programma in questione.

Con riferimento all'osservazione di cui al punto 5) concernente l'impegno - menzionato nelle premesse dell'Accordo - assunto dal Governo italiano, per il tramite del Commissario Straordinario p.t., ad acquisire (senza specificarne le condizioni) tutte le dosi che la Società produrrà nei sedici mesi successivi all'ottenimento delle autorizzazioni e certificazioni delle autorità regolatorie europee ed italiane, e concernente, altresì, gli accordi intercorsi tra la proponente ed il Commissario straordinario, per la commercializzazione della successiva produzione esclusivamente in territori extra europei, riportati nella Relazione di Invitalia, l'Amministrazione ha evidenziato trattarsi di livelli diversi dell'attività d'impresa, in quanto il vincolo imposto dalla Commissione atterrebbe all'impegno assunto dal beneficiario dell'aiuto a concedere licenze non esclusive a condizioni di mercato 14 non discriminatorie a terzi nello Spazio Economico europeo e non, invece, alla collocazione sul mercato della produzione direttamente effettuata dalla Società ed oggetto degli accordi assunti con il Commissario straordinario.

Infine, con riguardo al mancato coordinamento - evidenziato nell'osservazione di cui al punto 6) - dell'Accordo in oggetto con le previsioni del D.M. 9 dicembre 2014 cit., con specifico riferimento agli obblighi di monitoraggio e verifica gravanti sul soggetto gestore ed alle modalità di erogazione delle risorse all'impresa beneficiaria, il Ministero, nell'affermare l'insuperabilità delle previsioni dettate con il suddetto decreto e nel richiamare la perdurante validità di una Convenzione generale in tal senso sottoscritta con Invitalia in data 29 novembre 2012 e successivamente aggiornata, ne ha assicurato la stretta osservanza nell'atteggiarsi concreto dei rapporti tra il Ministero stesso ed Invitalia e nei rapporti tra questa e l'impresa proponente.

(Il deferimento) Il Magistrato istruttore ha ritenuto che le risposte fornite dall'Amministrazione non fossero idonee a superare le perplessità formulate. Con riguardo all'osservazione di cui al punto 1),

prendendo atto dell'aggiornamento fornito circa il venir meno del rapporto contrattuale tra la controllante Keires A.G. e la Società Glaxosmithkline Biological S.A., il Magistrato istruttore ha rilevato, in ogni caso, il disallineamento rispetto a quanto indicato nella 15 Relazione di Invitalia che, pertanto, è risultata quanto meno carente sotto il profilo dell'attualità.

Circa l'osservazione di cui al punto 2), relativa allo specifico progetto di investimento proposto, si è evidenziato che l'acquisto della sede a titolo di proprietà, in cui si sostanzia parte dell'investimento produttivo della proposta, non è tra i progetti ammissibili elencati all'art. 14, comma 2, del citato D.M. non essendo pertinente, su tale punto, il richiamo dell'Amministrazione alle "opere murarie" che figurano tra le "spese ammissibili", elencata all'art.15 del medesimo D.M., categoria diversa e da valutare solo in via successiva all'individuazione dei "progetti ammissibili", di cui all'art.14.

Con riguardo alle risposte fornite ai punti 3) e 4), il Magistrato ha ritenuto non demandabile l'intera istruttoria, finalizzata ad accertare i requisiti di cui agli artt. 9 e 9-bis del D.M. 9 dicembre 2014, ad una fase successiva alla sottoscrizione dell'Accordo di sviluppo, atteso che l'accertamento del "significativo" impatto occupazionale, risulterebbe necessario anche in fase preliminare per qualificare un atto convenzionale come Accordo di sviluppo per programmi di rilevanti dimensioni, ai sensi dell'art. 9-bis e, dunque, per legittimarne l'esame prioritario rispetto ad altre istanze presentate da imprese concorrenti, valutate, invece, secondo il comune criterio dell'ordine cronologico di presentazione. 16

Rispetto a tale requisito, il Magistrato istruttore ha evidenziato che la Relazione di Invitalia dell'ottobre 2020, come anche la nota integrativa del 14 gennaio 2021 – nella quale si dà atto di una rimodulazione dell'incremento occupazionale di 40 U.L.A. non più da realizzarsi nel previsto anno a regime (2022) ma entro il 2024 (20 nel 2021, 10 nel 2022, 5 nel 2023 e 5 nel 2024) - rinviando a successivi approfondimenti istruttori.

Infine, circa le osservazioni di cui al punto 5), relative all'impegno menzionato nelle premesse dell'Accordo in esame, assunto dal Governo italiano ad acquisire, per il tramite del Commissario straordinario p.t., tutte le dosi di vaccino prodotte da ReiThera nei sedici mesi successivi all'ottenimento delle autorizzazioni e certificazioni delle autorità regolatorie europee ed italiane, permarrebbero dubbi di legittimità con specifico riguardo al richiamo, contenuto nelle premesse dell'Accordo di sviluppo, ad attività ed impegni assunti dal Commissario straordinario p.t. – peraltro non Parte dell'Accordo di sviluppo in esame – e che riguarderebbero le dosi di vaccino da produrre in attuazione del programma oggetto dell'Accordo in esame, la cui ammissibilità risulta ancora in fase di istruttoria, da concludersi a cura di Invitalia.

Peraltro, tale correlazione tra le attività dell’Agenzia, quale soggetto gestore dello strumento di agevolazione in esame, e quelle del Commissario straordinario p.t., – evidenzia il Magistrato 17 istruttore – trova ulteriore espressa conferma nella Relazione di Invitalia (nota in calce a pag. 3) ove si legge che “tra il commissario e ReiThera è in via di sottoscrizione una lettera d’intenti non vincolante (“L.O.I.”) volta a definire le modalità di collaborazione tra le parti al fine di portare avanti lo sviluppo del vaccino Covid-19 e garantire, in caso di successo, la produzione su scala industriale dello stesso. Le informazioni riportate nella presente nota sono conformi a quanto indicato nella citata L.O.I., di cui è stata acquisita una “bozza preliminare” per la stesura della presente relazione”.

Resterebbero insuperati, infine, con riferimento ai costi di gestione riconosciuti ad Invitalia, la mancanza di una preventiva stima dei costi e delle attività che daranno luogo a rimborso, secondo quanto previsto nella Convenzione generale sottoscritta in data 29 novembre 2012 (art. 7, comma 5), nonché il disallineamento tra la previsione di cui all’art. 4, comma 3, dell’Accordo (“Le risorse nazionali sono rese disponibili nella contabilità speciale 1726 e saranno trasferite periodicamente all’Agenzia sulla base delle stime dei fabbisogni di volta in volta evidenziati”) rispetto alle più puntuali previsioni dell’art. 11 del D.M. 9 dicembre 2014 e della Convenzione generale del 2012 che, invece, ammette il rimborso ad Invitalia entro il 30 settembre dell’anno successivo a quello di riferimento, previa presentazione di rendicontazione entro il 15 luglio. Per i motivi sopra evidenziati, il Magistrato istruttore ha ravvisato la necessità di deferire l’esame delle predette questioni alla competente sede collegiale 18

(L’adunanza pubblica) –. In data 10 maggio 2021, in vista dell’adunanza pubblica, è pervenuta alla Sezione del controllo una memoria dell’Amministrazione, volta sostanzialmente a ribadire e maggiormente argomentare le posizioni già espresse in sede di risposta al rilievo.

In sede di adunanza pubblica, il rappresentante dell’Amministrazione, nella persona del Direttore generale competente, ha confermato le posizioni già assunte rispetto alle osservazioni formulate dall’Ufficio di controllo.

Considerato in

DIRITTO

(La questione controversa) - La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del Decreto del Direttore generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico n. 549 del 22 febbraio 2021 con il quale è stato approvato l’Accordo di sviluppo sottoscritto in data 17 febbraio 2021 dal Ministero dello Sviluppo economico, dall’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A. – Invitalia e dalla Società ReiThera S.r.l., volto a

sostenere il programma di sviluppo industriale da realizzare presso lo stabilimento produttivo sito in Castel Romano (RM) e proposto con la domanda del 30 settembre 2020.

Si ritiene utile illustrare il quadro normativo di riferimento.

La materia dei contratti di sviluppo trova la sua disciplina, anzitutto, nell'art. 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con 19 modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133 - Attrazione degli investimenti e realizzazione di progetti di sviluppo di impresa rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese - che ha previsto interventi per favorire l'attrazione degli investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno, rimettendo ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico la definizione dei criteri, delle condizioni e delle modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali.

Il citato art. 43, al comma 1, lettera b), ha altresì previsto di affidare, con le modalità stabilite da apposita convenzione, all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. – Invitalia - le funzioni relative alla gestione dell'intervento di cui al medesimo articolo, ivi comprese quelle relative alla ricezione, alla valutazione ed alla approvazione della domanda di agevolazione, alla stipula del relativo contratto di ammissione, all'erogazione, al controllo ed al monitoraggio dell'agevolazione, alla partecipazione al finanziamento delle eventuali opere infrastrutturali complementari e funzionali all'investimento privato. Il medesimo art. 43 ha affidato al Ministero dello sviluppo economico la definizione, con apposite direttive, degli indirizzi operativi per la gestione dell'intervento, la vigilanza sull'esercizio delle funzioni attribuite all'Agenzia, 20 l'effettuazione di verifiche, anche a campione, sull'attuazione degli interventi finanziati e sui risultati conseguiti per effetto degli investimenti realizzati.

Tale previsione ha trovato una prima attuazione nel D.M. 24 settembre 2010 che ha individuato le attività, le iniziative, le categorie di imprese, il valore minimo degli investimenti e le spese ammissibili all'agevolazione, la misura e la natura finanziaria delle agevolazioni concedibili nei limiti consentiti dalla vigente normativa comunitaria, ed i criteri di valutazione dell'istanza di ammissione all'agevolazione.

Successivamente il legislatore, con il D.L. 21 giugno 2013, n. 69 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nel rifinanziare i contratti di sviluppo, ha avvertito l'esigenza (art.3, comma 4) di ridefinire le modalità e i criteri per la concessione delle agevolazioni e la realizzazione degli interventi di cui al citato articolo 43 del d.l. n. 112/2008, anche al fine di accelerare le procedure per la concessione delle agevolazioni, di favorire la rapida realizzazione dei

programmi d'investimento e di prevedere specifiche priorità in favore dei programmi che ricadono nei territori oggetto di accordi, stipulati dal Ministero dello sviluppo economico, per lo sviluppo e la riconversione di aree interessate dalla crisi di specifici comparti produttivi o di rilevanti complessi aziendali.

In attuazione di tale disposizione, è stato adottato il D.M. 14 febbraio 2014 di riforma della disciplina relativa ai contratti di sviluppo che vedeva, quale quadro comunitario di riferimento, i Regolamenti 21 all'epoca vigenti in materia di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE e ss.mm., nonché degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in tema di aiuti de minimis.

L'art. 34, comma 3, del citato D.M. 14 febbraio 2014 rimetteva ad un successivo decreto l'aggiornamento della disciplina di concessione delle agevolazioni, in conformità alle nuove disposizioni che, con riferimento alla suddetta materia, sarebbero state, nel frattempo, adottate dalla Commissione europea.

Per le predette finalità, è stato, quindi, adottato il D.M. 9 dicembre 2014, recante l'adeguamento alle nuove norme in materia di aiuti di Stato previste dal regolamento (UE) n. 651/2014 dello strumento dei contratti di sviluppo, di cui all'art. 43 del d.l. n. 112/2008, che costituisce l'attuale disciplina di riferimento per la sottoscrizione e la relativa approvazione da parte del Ministero dello sviluppo economico dei predetti strumenti agevolativi.

Detta disciplina ha incontrato successive modifiche ed integrazioni, recate con D.M. 9 giugno 2015, con D.M. 8 novembre 2016, con D.M. 7 dicembre 2017 per l'adeguamento alle nuove disposizioni in materia di delocalizzazione introdotta dal regolamento (UE) n. 1084/2017 ed, infine, con D.M. 13 novembre 2020 anche per finalità di accelerazione e semplificazione delle relative procedure amministrative, quest'ultimo solo in parte applicabile all'Accordo di sviluppo in esame, ai sensi della disciplina transitoria dettata dall'art. 2 del medesimo Decreto.

22 La materia dei contratti di sviluppo è stata, altresì, interessata, sotto il profilo delle risorse finanziarie, da vari interventi legislativi.

Con legge 27 dicembre 2019, n. 160 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 - all'art. 1, comma 231, è stata autorizzata, per la concessione delle agevolazioni a valere sullo strumento agevolativo dei contratti di sviluppo, la spesa di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, rimettendo al Ministero dello sviluppo economico la definizione, con proprie direttive, degli indirizzi operativi necessari al raggiungimento di fini strategici di sviluppo.

Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 - Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - all'art. 80, ha autorizzato, in aggiunta a quanto disposto dall'art. 1, comma 231, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 cit., la spesa di ulteriori 400 milioni di euro per l'anno 2020.

In attuazione delle norme primarie sopra richiamate, con direttiva del Ministro dello sviluppo economico del 15 aprile 2020, sono state definite le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie stanziata dalla legge n. 160/2019, e dal d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020.

Nell'ambito del quadro normativo di riferimento, come sopra richiamato, il Decreto 9 dicembre 2014 e ss.mm. riveste, nel caso di 23 specie, particolare rilievo in quanto fornisce la nuova disciplina di dettaglio nella materia dei contratti di sviluppo, di cui all'art. 43 del d.l. n. 112/2008.

Le disposizioni di più specifico interesse per l'esame dell'atto in oggetto sono rinvenibili nel Titolo I (Disposizioni generali) ed, in particolare, nell'art. 3 (Soggetto gestore) con riguardo al ruolo di Invitalia, nell'art. 4 (Contratto di sviluppo) per la definizione dello strumento agevolativo e dei relativi elementi costitutivi, nell'art. 5 (Programma di sviluppo industriale) per la specifica disciplina dei programmi di sviluppo industriale relativi ad iniziative imprenditoriali finalizzate alla produzione di beni e/o servizi, all'art. 9 (Fase di accesso, negoziazione e concessione delle agevolazioni) che scandisce le diverse fasi di accesso, valutazione ed erogazione delle agevolazioni in argomento e all'art. 9-bis (Accordi di sviluppo per programmi di rilevanti dimensioni) che detta disposizioni per una procedura più accelerata per la realizzazione di programmi di sviluppo di più consistenti importi e di particolare rilevanza strategica in relazione al contesto territoriale e al sistema produttivo interessato.

Nell'ambito del Titolo II (Progetti relativi a investimenti produttivi per i programmi di sviluppo industriale e turistici), trovano specifica applicazione nel caso de quo l'art. 14 (Soggetti beneficiari, aree e progetti ammissibili) e l'art. 15 (Spese ammissibili) mentre, nell'ambito del Titolo III, viene in rilievo la disciplina dei Progetti di ricerca, sviluppo e innovazione, come dettata agli artt. 20 e 21 del richiamato D.M. 9 24 dicembre 2014.

Quanto sopra premesso in via generale, l'atto in esame - Decreto Direttoriale n. 549 del 22 febbraio 2021 - riguarda l'approvazione dell'Accordo di sviluppo sottoscritto in data 17 febbraio 2021 dal Ministero dello Sviluppo economico, dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – Invitalia e dalla Società ReiThera S.r.l.

Come meglio rappresentato in premessa, trattasi del decreto di approvazione di un Accordo di sviluppo sottoscritto ai sensi dell'articolo 9-bis del decreto 9 dicembre 2014, finalizzato a sostenere il programma di sviluppo industriale proposto dalla Società ReiThera S.r.l., comprendente un progetto d'investimento produttivo ed un progetto di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, da realizzarsi presso lo stabilimento produttivo sito in Castel Romano (RM), finalizzato alla validazione clinica e successiva produzione su base industriale di un vaccino contro la patologia da virus Sars-Cov-2. In relazione all'articolata istruttoria effettuata dal competente Ufficio di controllo e di cui si è fatto ampio riferimento in fatto, il Collegio procede all'esame dei profili di illegittimità evidenziati dal Magistrato istruttore e riportati nella relazione con cui la questione è stata deferita alla Sezione.

Con riguardo al rapporto di servizio che, secondo quanto riferito dal soggetto gestore nella propria Relazione del 28 ottobre 2020, avrebbe legato ReiThera S.r.l. al Gruppo GSK, il Collegio ha preso atto di quanto 25 riferito dall'Amministrazione, circa l'estraneità di tale vincolo alle attività di ricerca e sviluppo dedotte in Accordo, nonché, in ogni caso, dell'avvenuta cessazione di tale vincolo nel dicembre 2020 e, pertanto, ritiene non sussistere, sotto tale aspetto, profili di illegittimità dell'atto.

Con riferimento all'evidenziata carente valutazione, da parte di Invitalia, dell'istanza proposta da ReiThera S.r.l., sotto il profilo dei requisiti di cui all'art. 9, comma 4 e comma 6-bis, del D.M. 9 dicembre 2014, il Collegio ritiene corretto, per i programmi di cui all'art. 9-bis del medesimo Decreto che formano oggetto di un Accordo di Sviluppo, lo svolgimento di una più approfondita istruttoria da parte dell'Agenzia entro 90 giorni dalla data di stipula del predetto Accordo, pur non dovendo trascurarsi l'onere di una preliminare valutazione, da parte dello stesso soggetto gestore, anteriore alla sottoscrizione dell'Accordo.

Come, infatti, evidenziato dall'Amministrazione, agli Accordi di sviluppo per programmi di rilevanti dimensioni di cui all'art. 9-bis, quale quello in argomento, ove ne ricorrano i presupposti, è riservata una più rapida procedura di definizione che consente di rimettere ad una fase successiva alla sottoscrizione una più completa istruttoria che, in via ordinaria, l'art. 9 del citato D.M. 9 dicembre 2014 prevede anteriormente alla sottoscrizione.

Il Collegio passa, quindi, all'esame della questione relativa alla non ascrivibilità del progetto di investimento alle tipologie di progetti ammissibili elencati all'art. 14, comma 2, del D.M. 9 dicembre 2014.

Occorre, in proposito, premettere, anche ai fini di un migliore 26 inquadramento della fattispecie, che l'Accordo di sviluppo, quale quello in esame è volto a realizzare un programma di sviluppo

industriale e, come previsto dall'art. 5 del menzionato decreto di disciplina della materia, esso deve riguardare “un’iniziativa imprenditoriale finalizzata alla produzione di beni e/o servizi, per la cui realizzazione sono necessari uno o più progetti di investimento, come individuati nel Titolo II, ed, eventualmente, progetti di ricerca, sviluppo e innovazione, come individuati nel titolo III strettamente connessi e funzionali tra loro in relazione ai prodotti e servizi finali.”

Nella struttura di un Programma di sviluppo industriale, dunque, risulta essenziale la presenza di un progetto di investimento ed è indicata come eventuale la presenza di un progetto di ricerca, sviluppo ed innovazione.

L'insuperabile rilevanza del progetto di investimento nel Programma di sviluppo industriale trova conferma nel successivo comma 2 del medesimo art. 5 che stabilisce una soglia minima delle spese ammissibili per tali investimenti complessivamente non inferiore a 10 milioni di euro (pari al 50% dell'importo minimo di 20 milioni di euro previsto, dall'art. 4, comma 3, per i normali contratti di sviluppo diversi da quelli di rilevanti dimensioni quale quello in esame).

E' di tutta evidenza come tale esigenza sia connaturata alla ratio ed alla finalità di tale tipo di contratto, inteso quale strumento di promozione e sviluppo del tessuto industriale con riferimento al contesto territoriale o al sistema produttivo interessato rispetto ai quali 27 è richiesto all'impresa proponente di impegnarsi con investimenti, costituiti da immobilizzazioni definite dagli articoli 2423 e ss. del codice civile, pari, di norma, ad almeno la metà delle spese dell'intero progetto finanziato - nelle forme di contributo a fondo perduto e/o di finanziamento agevolato – da parte dello Stato.

Il progetto d'investimento, inoltre, deve essere tra quelli indicati al Titolo II del decreto ed, in particolare all'art. 14, il cui comma 1 prevede la concessione delle agevolazioni - oltre che nei casi, qui non di interesse, dei programmi da realizzare nelle aree del territorio nazionale ammesse alla deroga di cui all'art. 107, par. 3, lettera a) del TFUE, in materia di aiuti di Stato - nelle restanti aree del territorio nazionale, alle sole PMI, per la realizzazione dei progetti indicati al comma 2 del medesimo articolo 14.

Sono ammissibili, ai sensi della predetta norma, i seguenti progetti di investimento:

- a) creazione di una nuova unità produttiva;
- b) ampliamento della capacità di un'unità produttiva esistente;
- c) riconversione di un'unità produttiva esistente;
- d) ristrutturazione di un'unità produttiva esistente;
- e) acquisizione di un'unità produttiva esistente, ubicata in un'area di crisi.

Si evidenzia che tutte le tipologie sopra elencate si riferiscono alla creazione, ampliamento, riconversione, ristrutturazione, acquisizione di una “unità produttiva”.

28 La definizione di “unità produttiva” è fornita dallo stesso D.M. 9 dicembre 2014 che, all’art. 1, comma 1, lettera h), la individua come “la struttura produttiva dotata di autonomia tecnica, organizzativa, gestionale e funzionale, eventualmente articolata su più immobili e/o impianti, anche fisicamente separati ma collegati funzionalmente”.

Il progetto di investimento produttivo, dunque, ai sensi dell’art. 14, comma 2, del D.M. di disciplina, non può riguardare l’intero complesso aziendale ma solo “unità produttive” determinate e, ad esclusione dell’ipotesi di cui alla lettera a), “unità produttive” già esistenti.

Nel progetto di investimento dedotto nell’Accordo in esame tali caratteristiche non si rinvencono. Si osserva, infatti, che il progetto di investimento proposto è definito nell’Accordo di sviluppo (pag. 8) come “ampliamento dello stabilimento produttivo” sito in Castel Romano (RM), quindi non di un’ “unità produttiva”, come richiede la norma, bensì dell’intero complesso aziendale. Lo stesso Accordo, nella descrizione del progetto, prosegue con lo specificare che esso consiste nell’acquisizione della proprietà della sede operativa della Società e nella “realizzazione” di un impianto di infialamento e confezionamento delle dosi di vaccino.

Così descritto nella sua articolazione, il progetto di investimento proposto non risulta rientrare in alcuna delle tipologie di progetto ammissibile.

Escluse, infatti, le tipologie di cui alle lettere c), d) ed e), chiaramente 29 non pertinenti, il progetto non è ascrivibile all’ipotesi indicata dalla Società proponente (“ampliamento della capacità produttiva di un’unità produttiva esistente”), da escludersi in quanto il progetto intende “realizzare” l’impianto di infialamento e confezionamento ad oggi inesistente.

La Sezione si è, comunque, data carico di valutare la riconducibilità degli investimenti proposti ad altra delle fattispecie elencate dal citato art. 14, comma 2, ed, in particolare, a quella di cui alla lettera a) del medesimo comma 2, riferita alla “creazione di una nuova unità produttiva”.

In proposito, è da riconoscere, che la sola parte del progetto che riguarda la realizzazione del nuovo impianto di produzione industriale può essere ricondotta alla richiamata ipotesi di cui all’art. 14, comma 2, lettera a).

Nessuna previsione, invece, permette di considerare conforme all’art. 14, comma 2, del D.M. citato, l’acquisto in proprietà dell’attuale sede operativa dell’impresa.

In relazione alle specifiche argomentazioni offerte dall’Amministrazione su tale specifico punto, il Collegio considera le disposizioni dell’art. 14 (progetti ammissibili) in combinato disposto con quelle dell’art. 15 (spese ammissibili) del citato D.M.

In disparte la distinzione concettuale che imporrebbe di esaminare le spese ammissibili in via logicamente subordinata rispetto ai progetti ammissibili, l'indicazione della categoria di spese ammissibili "opere murarie e assimilate", di cui al citato art. 15, fornita dall'Amministrazione 30 (v. infra pag. 10) a sostegno della legittimità dell'investimento relativo all'acquisto della proprietà della sede, non appare in ogni caso idonea a rendere l'investimento proposto conforme alle disposizioni dell'art. 14 citato, in quanto esso non attiene ad una singola "unità produttiva" - il realizzando impianto di infialamento e confezionamento, come sostenuto dall'Amministrazione - ma riguarda l'intera sede dove la Società svolge il complesso delle sue attività che - si evidenzia - "nel 2019 ha riguardato essenzialmente attività di ricerca e sviluppo per conto della società controllante Keires A.G.", come riportato nella stessa Relazione di Invitalia.

Tale circostanza rende il progetto di investimento proposto inconciliabile con la condizione posta dallo stesso art. 15, comma 1, secondo cui le spese sono ammissibili "nella misura necessaria alle finalità del progetto oggetto della richiesta di agevolazioni" e non, come risulta dal progetto presentato, alle finalità generali - produttive o di ricerca, anche per conto terzi - perseguite da ReiThera, né alle ancor più generali finalità di rafforzare la consistenza patrimoniale dell'impresa.

Da quanto sopra esposto deriva che l'inammissibilità del progetto di investimento costituito dall'acquisto della proprietà della sede operativa della Società, sita in Castel Romano (RM) per un previsto importo di euro 4.000.000,00 non consente al solo investimento rappresentato dalla realizzazione dell'impianto di infialamento e confezionamento, per un importo di euro 7.734.126,68, di raggiungere la soglia minima di 10 milioni di euro prescritta all'art. 5, comma 3, del D.M. 9 dicembre 2014. 31

In conclusione, l'assenza di un valido e sufficiente investimento produttivo, ai sensi degli artt. 5, 14 e 15 del D.M. 9 dicembre 2014, non consente di ammettere al visto di legittimità l'atto in esame. Sono assorbite le questioni attinenti ai residui profili di illegittimità prospettati.

(Conclusioni) - In esito alla precedente disamina, la Sezione ritiene che l'atto in esame non sia conforme a legge.

P.Q.M.

La Sezione delibera di ricusare il visto e la conseguente registrazione al Decreto di approvazione dell'Accordo di Sviluppo indicato in premessa.

Il Presidente Raffaele Dainelli

Il Relatore Giuseppina Veccia