



**Diritto e società**" class="voce">

# **Ponte sullo Stretto di Messina e Corte dei conti: il presidio della legalità finanziaria tra presente e futuro**

di [Sergio Foà](#)

9 dicembre 2025

---

Sommario: Premessa – 1. La delibera CIPESS oggetto del controllo: il “riavvio” delle attività di programmazione e progettazione dell’opera – 2. Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in funzione prognostica: evitare pregiudizi nella realizzazione dell’opera – 3. Nel merito: le singole censure di illegittimità e il sindacato “rafforzato” (di legalità finanziaria) rispetto alla cognizione del giudice amministrativo – 3.1. Violazione della direttiva 92/43/CE del 21 maggio 1992 (c.d. direttiva Habitat). Tra politica e tecnica - 3.2. Violazione dell’art. 72 della direttiva n. 2014/24/UE (c.d. direttiva Appalti). “Reviviscenza contrattuale” e necessità di nuova procedura selettiva – 3.3. Esclusione dell’Autorità di regolazione dei Trasporti dalla procedura di approvazione del Piano Economico-Finanziario. La tutela della concorrenza a danno della tutela dell’utenza – 3.4. Le ulteriori osservazioni con finalità conformativa della successiva attività amministrativa – 4. Osservazioni riassuntive sul controllo preventivo di legittimità nel caso di specie – 5. Le conseguenze del diniego di visto – 6. Conclusioni. Tra approvazione del pdl Foti e registrazione con riserva.

**Premessa**

La ricusazione del visto opposta dalla Corte dei conti all'approvazione del progetto definitivo del Ponte sullo stretto di Messina assume particolare importanza, specie nel momento storico in cui cade.

La pronuncia testimonia l'importanza del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, a tutela della legalità finanziaria e della sostenibilità delle infrastrutture strategiche.

Pare interessante esaminare il possibile seguito governativo della pronuncia, che si affianca sincronicamente all'approvazione del complesso progetto di riforma (pd़l Foti), destinato a modificare profondamente le funzioni e l'organizzazione del giudice contabile, incrociando istituti che si sono mostrati decisivi per la pronuncia in esame.

## **1. La delibera CIPESS oggetto del controllo: il “riavvio” delle attività di programmazione e progettazione dell’opera**

Con deliberazione depositata in data 27 novembre 2025 la Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ha ricusato il visto e la conseguente registrazione della delibera n. 41/2025 adottata dal CIPESS il 6 agosto 2025 [\[1\]](#).

Tale delibera, sottoposta al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, aveva approvato una serie di atti determinanti per la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, tra i quali: il progetto definitivo (approvato il 29 luglio 2011 – *sic* – dal Consiglio di amministrazione della società concessionaria Stretto di Messina S.p.A.- SdM) e la “Relazione del progettista del 20 gennaio 2024” attestante la rispondenza del progetto stesso al progetto preliminare e alle prescrizioni dettate dalla deliberazione del CIPE n. 66 del 2003; le osservazioni, le richieste e le prescrizioni acquisite nella conferenza di servizi e ritenute assentibili dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) nonché le prescrizioni formulate, all'esito della valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), incluse in specifico “Quadro prescrittivo”, allegato quale parte integrante e sostanziale alla delibera; il Piano economico-finanziario (PEF)[\[2\]](#) sottoscritto dalle parti il 1° agosto 2025, e assentito con decreto del 1° agosto 2025 del MIT, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), sentite la Regione siciliana e la Regione Calabria; la relazione istruttoria del MIT che indica l'integrale copertura finanziaria dei costi di realizzazione dell'intervento (pari a 13.532 milioni di euro); l'elenco delle opere compensative e sociali; la modifica del soggetto aggiudicatore da Rete ferroviaria italiana (RFI) a SdM relativamente ad una variante e

all'assegnazione di 7 milioni di euro già disposta con precedenti delibere CIPE; le varianti al progetto preliminare approvato dal CIPE con delibera n. 66 del 2003 ai fini dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio; il programma di risoluzione delle interferenze, di cui all'art. 170, comma 4, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (cioè, del Codice dei contratti pubblici allora vigente).

Sul piano finanziario, la medesima deliberazione ha attestato la copertura dei costi di progettazione e realizzazione dell'opera (pari a 13.532 milioni di euro), in considerazione delle risorse statali previste

dalla legge di bilancio 2024, come modificata dalla legge di bilancio 2025), e di quelle di pertinenza di SdM, pari a 370 milioni di euro, acquisite in esito all'operazione di aumento del capitale sociale effettuata dal MEF; ha disposto il finanziamento degli oneri (6 milioni di euro per il periodo 2025-2030) non ricompresi nel quadro economico dell'opera, correlati all'attuazione da parte di SdM di un piano di comunicazione avente ad oggetto iniziative permanenti per l'informazione e la sensibilizzazione della cittadinanza sullo stato di avanzamento dell'opera; ha assegnato al MIT le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2021- 2027; ha formulato raccomandazione al MIT di "adoperarsi per il conseguimento di un finanziamento europeo, anche in considerazione dell'inclusione dell'opera nella rete TEN-T".

Alla stessa delibera del CIPESS era apposta condizione sospensiva, che ne subordinava l'efficacia alla registrazione del decreto del MIT, di concerto con il MEF, sentite la Regione siciliana e la Regione Calabria recante, tra l'altro, il nuovo PEF della concessione oggetto di approvazione con il provvedimento all'esame.

Il contenuto complesso della delibera, riferito ad un arco temporale di diversi decenni, rappresenta l'atto conclusivo del procedimento finalizzato al "riavvio delle attività di programmazione e di progettazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria".

La Corte dei conti, Collegio del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ricostruisce in narrativa la "più ampia e complessa operazione" nella quale si iscrive la delibera CIPESS esaminata, che origina ben 57 anni orsono, allorquando la legge 28 marzo 1968, n. 384 aveva indetto un concorso di idee, con la partecipazione di oltre cento concorrenti al bando internazionale e la premiazione di sei *ex aequo*. Si rinvia interamente alla ricostruzione operata dal Collegio contabile, cui va riconosciuto il merito di aver sistematizzato un procedimento frammentato, ripetutamente interrotto, con i correlati interrogativi sugli effetti giuridici delle operazioni di "riavvio" approvate dal CIPESS.

Basti pensare, solo sul piano progettuale, alle varianti al progetto preliminare e relative prescrizioni del 2003, oggetto di relazione del progettista ben 21 anni dopo e al progetto definitivo approvato nel 2011 e oggetto di verifica 14 anni dopo, peraltro con la sopravvenienza di un sistema normativo profondamente mutato e l'entrata in vigore, nel frattempo, di ben due diversi Codici dei contratti pubblici (addirittura tre, se il riferimento è al progetto preliminare) che hanno radicalmente ridisegnato la materia. L'attualizzazione dei costi risente ovviamente in modo amplificato dell'anomalo trascorrere del tempo, come il Collegio osserva puntualmente, richiamando la disciplina dell'Unione europea da cui deriva quella nazionale.

## **2. Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in funzione prognostica: evitare pregiudizi nella realizzazione dell'opera**

La funzione del controllo preventivo di legittimità intestata alla Corte dei conti ha radici storiche lontane e sollecita interesse *de jure condendo*, visto il suo prospettato ampliamento ad opera del pdl Foti in corso di approvazione[\[3\]](#).

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 origina fin dall'istituzione dello stesso giudice contabile: già la legge n. 800 del 1862 (Legge Cavour), “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[\[4\]](#).

L'art. 100 della Costituzione assegna alla Corte dei conti, quale organo magistratuale terzo e indipendente, il controllo preventivo a tutela dell'interesse generale alla legittimità dell'attività pubblica, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 226 del 1976, c.d. “sentenza Crisafulli”)[\[5\]](#). Attraverso tale giudizio, la Corte dei conti 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., sentenze n. 196 del 2018 e n. 18 del 2019).

La disciplina normativa del controllo preventivo, oltre che dal Testo Unico n. 1214 del 1934, è stata oggetto di diverse leggi successivamente intervenute, sino alla completa rivisitazione ad opera della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che oggi costituisce il riferimento generale in materia. Il controllo preventivo di legittimità è volto a verificare la conformità a legge dei provvedimenti sottoposti all'esame della Corte dei conti. L'attività di verifica interviene in una fase antecedente alla produzione degli effetti dell'atto e il cui esito determina, in caso positivo, la registrazione con apposizione del visto e, in caso negativo, la ricusazione del visto. Dal momento dell'apposizione del visto e della registrazione (anche con riserva) l'atto acquista efficacia, inizia quindi a produrre effetti giuridici.

Le tipologie degli atti da sottoporre a controllo preventivo sono tassativamente indicate nell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e hanno subito ampliamenti e limitazioni negli anni secondo la discrezionalità del legislatore, in relazione alle finalità e alla rilevanza finanziaria che determinati atti possono assumere in un determinato periodo storico [\[6\]](#).

In via generale, occorre ricordare che il controllo preventivo di legittimità è preordinato a tutela del diritto oggettivo, a differenza dei controlli c.d. amministrativi, esercitati all'interno della pubblica amministrazione nell'interesse dello stesso ente conferente, e di altri tipi di controllo disciplinati da leggi speciali.

La disciplina del procedimento di controllo preventivo garantisce il contraddittorio con l'amministrazione interessata e consente alla stessa di adottare processi di autocorrezione e misure di autotutela: così nel caso di richiesta di ritiro da parte delle amministrazioni degli atti assoggettati al controllo di legittimità per un riesame degli stessi, alla quale può seguire la riproposizione degli atti, emendati dei vizi. In tutti questi casi, il procedimento di controllo si conclude nella c.d. fase monocratica, con la proposta del Magistrato istruttore e il visto del Consigliere delegato e conseguente registrazione dell'atto, senza cioè che ne sia data evidenza in deliberazioni. In altri casi la richiesta di ritiro avviene in conseguenza del deferimento dell'atto all'esame collegiale [\[7\]](#).

La Corte dei conti utilizza strumenti quali “note avviso” o “rilievi a vuoto” per indirizzare l'attività delle amministrazioni controllate, provocando il loro spontaneo adeguamento alle indicazioni o di manifestare le ragioni di ammissione a visto, giacché l'avvenuta registrazione dei provvedimenti presuppone il verificarsi di determinate condizioni, affidate all'effettiva verifica da parte dei responsabili dell'amministrazione.

Nel caso qui in esame il Magistrato istruttore, a conclusione dell'attività di competenza, ha analiticamente riportato in apposita relazione i chiarimenti forniti dall'Amministrazione e le proprie corrispondenti osservazioni e, ritenendo non pienamente superati i dubbi emersi, ha prospettato l'opportunità di deferire alla competente sede collegiale la valutazione della delibera CIPESS n. 41/2025 e della sua conformità al quadro normativo di riferimento oltre che ai principi del diritto dell'Unione Europea. Il Consigliere delegato, condividendo le conclusioni del Magistrato istruttore, ha rimesso la questione al Collegio.

È stato garantito il contraddittorio con il DIPE e le amministrazioni interessate, che hanno controdedotto alle osservazioni formulate e condivise dal Consigliere delegato nell'ambito della relazione di deferimento. In sede di adunanza, i rappresentanti delle amministrazioni hanno confermato le considerazioni già svolte nel corso dell'istruttoria e hanno fornito ulteriori chiarimenti.

Prima di analizzare i profili di illegittimità che hanno condotto a riuscire il visto, appare necessario comprendere in via generale quale sia l'ambito di cognizione e di decisione rimesso al Collegio del controllo preventivo in materia di contratti pubblici e di investimenti infrastrutturali, come nel caso di specie.

I più recenti orientamenti della Corte dei conti, con particolare riferimento al perimetro dei contratti pubblici (in specie art. 3, lett. g), legge n. 20 del 1994, cit. sull'approvazione dei contratti d'importo sopra le soglie ivi indicate), rimarcano che 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. L'attrazione della materia alla contabilità pubblica ha radici lontane, come puntualmente ricordato dalla recente pronuncia della Sezione regionale campana, fin dal r.d. n. 3074 del 1885, recante "Regolamento per l'applicazione del testo unico della legge sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato", poi della legge di contabilità generale dello Stato r.d. n. 2440 del 1923, "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato" e dal regolamento attuativo di cui al r.d. n. 827/1924. Le disposizioni ivi contenute (artt. 3 ss.), ancora applicabili in via residuale rispetto alla disciplina contenuta nell'attuale Codice dei contratti pubblici di cui al 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 [\[8\]](#).

La finalità principale delle menzionate norme è 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”[\[9\]](#).

Nel caso in esame, il Collegio ricorda che la funzione del controllo preventivo, nel caso in cui abbia ad oggetto provvedimenti relativi a investimenti pubblici infrastrutturali, è esercitata anche al fine di intervenire preventivamente su aspetti procedurali suscettibili di incidere, negativamente, sulla realizzazione dell’opera, una volta avviata.

In tale contesto si collocano le valutazioni del Collegio che, avuto particolare riguardo all’importanza strategica dell’opera e alle risorse pubbliche alla stessa destinate, ha assegnato prioritario rilievo alle violazioni della normativa del diritto dell’Unione europea nonché alle “illegittimità maggiormente significative”, sulle quali conviene ora distintamente soffermarsi.

### **3. Nel merito: le singole censure di illegittimità e il sindacato “rafforzato” (di legalità finanziaria) rispetto alla cognizione del giudice amministrativo**

#### **3.1. Violazione della direttiva 92/43/CE del 21 maggio 1992 (c.d. direttiva Habitat). Tra politica e tecnica**

La questione della violazione della Direttiva UE Habitat e della disciplina interna sulla valutazione di incidenza ambientale è correlata alla deliberazione con la quale il Consiglio dei Ministri, pur a fronte di una valutazione “tecnica” di incidenza negativa, ha approvato la c.d. relazione IROPI, cioè ha ritenuto sussistere “Motivi Imperativi di Rilevante Interesse Pubblico” che consentono di procedere senza necessità di ottenere il parere della Commissione europea, essendo sufficiente, ai predetti fini, la mera informativa.

In primo luogo, il Collegio ha dovuto verificare se tale deliberazione governativa fosse assoggettabile a controllo preventivo di legittimità: pur negando la sua riconduzione agli atti previsti dall’art. 3, co. 1, lett. a), della legge n. 20 del 1994, cit. il Collegio la ha ritenuta incidentalmente valutabile in quanto atto endoprocedimentale rispetto all’approvazione del

progetto definitivo. La precisazione merita attenzione: seguendo lo schema del giudizio amministrativo di legittimità, è noto che l'atto endoprocedimentale di regola non è idoneo a produrre effetti lesivi e la sua impugnazione deve avvenire congiuntamente al provvedimento conclusivo, tranne nei casi in cui sia in grado di “dimostrare anticipatamente quale sarà la conclusione del procedimento” oppure concluda un subprocedimento dotato di autonomia[\[10\]](#). Nel caso di specie, il provvedimento conclusivo coincide con l'approvazione del progetto definitivo, i cui vizi discendono dalla relazione IROPI, giacché essa ha condizionato il seguito di un procedimento “composto”, nel quale è previsto l'intervento della Commissione europea[\[11\]](#).

Nessun dubbio riguardo all'esclusione del carattere politico dell'atto[\[12\]](#), laddove è evidente, come rimarcato dal Collegio, che le valutazioni di incidenza ambientale, tra le quali rientra anche la procedura IROPI, sono espressione di esercizio di discrezionalità tecnica, oltre che amministrativa, sindacabile nell'ipotesi in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato[\[13\]](#).

Il ragionamento seguito dal Collegio, assolutamente condivisibile, attiene alla valutazione tecnico discrezionale che riguarda l'istruttoria secondo la direttiva Habitat, da condurre con maggiore rigore proprio quando si invoca l'applicazione di una procedura in deroga (art. 6, comma 4).

La deliberazione del Consiglio dei Ministri (per assurgere a “una scelta politica consapevole”) avrebbe dovuto trovare supporto nella compiuta istruttoria amministrativa, che per contro è mancata nel caso in esame. L'affermazione assume significato particolare ove rapportata all'istituto della c.d. “esimente politica presunta” che verrebbe introdotta in caso di approvazione del pdl Foti (nuovo art. 1, comma 1-ter, legge n. 20 del 1994) che argomenta la buona fede dei titolari degli organi di indirizzo politico quando gli atti da loro assunti siano proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici in assenza di pareri formali di contrario avviso. Tale esimente richiede però che gli atti adottati dai medesimi titolari rientrino “nell'esercizio delle loro competenze”: evenienza che secondo il Collegio non ricorre nel caso di specie[\[14\]](#).

Peraltro non si tratta di vizio meramente procedimentale, posto che all'affermazione secondo cui la relazione è stata predisposta a seguito di un confronto con tutte le Amministrazioni competenti per materia, non è corrisposto altro atto istruttorio, oltre la relazione medesima (peraltro mancante di qualsiasi elemento identificativo quali data e sottoscrizione), da cui potesse desumersi quali amministrazioni, oltre al MIT, siano state coinvolte in dette valutazioni nell'ambito di adeguata attività istruttoria. Il Collegio non si spinge a definire il vizio di legittimità integrato, che indubbiamente integra l'eccesso di potere per difetto d'istruttoria e

l'incompetenza riguardo alla deliberazione conseguentemente assunta dal Consiglio dei Ministri (che viene definita “l'involucro formale” nel quale sono ricomprese anche valutazioni sostanzialmente di natura amministrativa).

Il Collegio nega peraltro che l'esercizio dell'attività discrezionale possa essere riferito all'attività della società concessionaria (peraltro del MIT e non del MASE, al quale sono ascrivibili le competenze in esame): ancorché si tratti di società *in house*, non può la concessionaria sostituirsi all'amministrazione nell'esercizio dei poteri istruttori affidati alla titolarità di quest'ultima, *sub specie* tutela degli interessi ambientali.

La rilevanza diretta della disciplina europea “Habitat” e delle linee guida nazionali per la VlnCA [\[15\]](#) sono serventi a rendere omogenea, a livello nazionale, l'attuazione dell'art. 6, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva Habitat. A tal fine individuano quali momenti fondamentali delle valutazioni di competenza dell'Amministrazione, da un lato, l'assenza di soluzioni alternative a progetti che incidono su zone speciali di conservazione e, dall'altro, la sussistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.

Anche in questo caso il Collegio ricostruisce le fasi essenziali del servente procedimento, che si svolge in maniera progressiva su tre livelli, la verifica dell'assenza di soluzioni alternative costituisce un prerequisito del livello III (misure di compensazione della procedura in deroga *ex art. 6.4*); a detta verifica si dà corso laddove, nonostante una valutazione negativa, si ritenga di non respingere un piano o progetto, ma di darvi, comunque, esecuzione.

In ogni caso, per quanto detta valutazione possa essere integrata anche nel livello II, quello relativo alla valutazione appropriata o di incidenza *ex art. 6.3* – come prospettato dal MASE nella memoria inviata in vista dell'adunanza pubblica – la stessa deve, comunque, rispondere a precisi criteri sostanziali, afferenti ai siti interessati, che, ad avviso del Collegio, non risultano soddisfatti.

Al riguardo le medesime linee guida prevedono che, su ogni soluzione alternativa proposta, debba essere svolta un'analisi basata sui criteri di valutazione appropriata. A tal fine gli unici criteri da prendere in considerazione devono essere quelli ambientali e le varie alternative vanno confrontate alla luce dei loro effetti sugli habitat e sulle specie, presenti in misura significativa nel sito, e sui relativi obiettivi di conservazione, nonché sull'integrità del sito e sulla sua importanza per la coerenza ecologica della Rete Natura 2000. Le incidenze individuate di ogni alternativa devono essere descritte e quantificate in modo completo e preciso, talché “in assenza di una valutazione adeguata di tutte le alternative ragionevoli disponibili, non si può

concludere che non vi siano soluzioni alternative”.

È di tutta evidenza la complessità delle verifiche, degli approfondimenti, degli studi e, delle conseguenti valutazioni, che sono demandate alle amministrazioni competenti in coerenza allo speciale valore ambientale che connota i siti della Rete Natura 2000.

Sul punto soccorre la giurisprudenza sovranazionale, particolarmente sensibile sulla conduzione del procedimento amministrativo servente all’autorizzazione e sul previo esperimento della VIIncA, nel rispetto del principio di buona fede nell’azione amministrativa. Così: “In virtù dell’articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, un’opportuna valutazione delle incidenze sul sito interessato del piano o progetto implica che, prima dell’approvazione di questo, siano individuati, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche in materia, tutti gli aspetti del piano o progetto che possano, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudicare gli obiettivi di conservazione di tale sito. Le autorità nazionali competenti autorizzano un’attività sul sito protetto solo a condizione che abbiano acquisito la certezza che essa è priva di effetti pregiudizievoli per l’integrità del detto sito. Ciò avviene quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all’assenza di tali effetti”[\[16\]](#). Lo stesso art. 6, par. 3, della direttiva 92/43 istituisce un procedimento di controllo preventivo fondato su un criterio di autorizzazione severo che, contenendo il principio di precauzione, consente di prevenire efficacemente pregiudizi all’integrità dei siti protetti dovute ai piani o ai progetti proposti, dal momento che impone alle autorità nazionali competenti di negare l’autorizzazione di un piano o progetto qualora sussistano incertezze sull’assenza di effetti pregiudizievoli di tali piani o progetti per l’integrità di tali siti[\[17\]](#).

A completamento delle censure mosse dal Collegio nel caso in esame, si deve ricordare che l’Autorità competente alla valutazione dei documenti prodotti per la VIIncA deve essere in possesso delle migliori conoscenze disponibili sul sito Natura 2000, nonché essere in grado di effettuare una analisi rigorosa degli studi e delle informazioni trasmesse da parte del Proponente del piano/progetto/intervento o attività, ed avere le competenze necessarie per valutare in maniera oggettiva e certa in che modo la proposta possa incidere sul sito Natura 2000 interessato. Le stesse Linee guida qui richiamate ricordano che il Valutatore, ai sensi della legge n. 241 del 1990, è tenuto ad operare sulla base del principio di buona fede nell’azione amministrativa[\[18\]](#).

Nel caso in esame, per contro, la Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale ha solo riportato la descrizione delle alternative ragionevoli prevista nell’ambito dello studio di

fattibilità che il proponente deve presentare unitamente all'istanza di VIA, così come inserita nei formulari predisposti dalla società concessionaria.

Anche la c.d. relazione IROPI risulta immotivata, asserendo in via generica (e assiomatica) “date le motivazioni imperative di sicurezza e di sviluppo economico solo il Ponte sullo stretto, a campata unica, riesce a soddisfare le necessità minimizzando gli impatti ambientali”.

E dopo la deliberazione del Consiglio dei ministri, il MASE non ha offerto supporto motivazionale “tecnico”, limitandosi a valutare le misure di compensazione, recependo le scelte della società concessionaria.

Anche le ragioni di interesse pubblico “connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica” che consentono di prescindere dall'acquisizione di formale parere della Commissione europea e di far ricorso a mera informativa in favore della stessa sono state ritenute sprovviste di adeguata istruttoria svolta dalle strutture tecnico-amministrative dei ministeri competenti.

La relazione si sofferma, di contro, ampiamente sugli effetti economici dell'aumentata accessibilità, che risultano inconferenti ai fini della procedura in deroga, che, ai sensi del paragrafo 4 dell'art. 6 della direttiva Habitat e, in considerazione delle peculiarità ambientali del sito ascrivibile alla Rete Natura 2000, come già detto, può trovare giustificazione unicamente in ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze di primaria importanza per l'ambiente, richiedendosi, nelle altre ipotesi, tra le quali possono ascriversi quelle economiche, il previo parere della Commissione europea. Si tratterebbe, in altri termini, di un'ipotesi di sviamento dal fine tipico.

Il Collegio evidenzia infine un'incompleta conduzione dell'interlocuzione con la Commissione europea circa la necessità di definire, in modo corretto e completo, sia gli impatti sui siti protetti, sia l'interesse pubblico prevalente, riferendo di aver individuato ambiti su cui sono necessari chiarimenti, nonché ulteriori misure che dovrebbero aiutare le autorità italiane a garantire che eventuali carenze vengano affrontate preventivamente (“prior to granting development consent or initiating works”). Il Collegio non lo richiama, ma pare violare il principio di leale collaborazione opporre, come fatto dal MASE, che la richiesta della Commissione europea risulterebbe generica.

Curiosa, infine, “l'interpretazione minimale del principio di precauzione” sostenuta incautamente dal MIT, secondo cui “lo stesso si applica esclusivamente alle cantierizzazioni che incidono sui siti di interesse prioritario senza precludere la libertà di attività economica”[\[19\]](#).

Conclusivamente il Collegio ritiene che la delibera all'esame debba considerarsi illegittima per violazione dell'art. 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva europea Habitat, la cui osservanza si impone agli Stati membri e alle loro articolazioni organizzative, tra le quali anche al CIPESS, cui sono attribuiti compiti di tutela dello sviluppo sostenibile nell'ambito delle politiche di investimento pubblico[20]. È appena il caso di ricordare, al riguardo, che il 1° gennaio 2021, il CIPE è stato ribattezzato come Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), segnando un passaggio importante verso un'economia orientata alla transizione ecologica e alla sostenibilità[21]. Il cambiamento riflette la sfida principale del Paese nel promuovere la crescita in modo sostenibile, in linea con gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 e dell'Unione Europea. Il CIPESS ora è chiamato a valutare in modo sostenibile le opere relative agli investimenti pubblici, tenendo conto dei principi del "Do Not Significant Harm" previsti dai vincoli europei[22]. Inoltre, il CIPE approva i singoli progetti delle ex Infrastrutture Strategiche che hanno già avviato la valutazione d'impatto ambientale dal momento dell'approvazione del Codice dei contratti nel 2016, assegnando loro le risorse finanziarie necessarie.

### **3.2. Violazione dell'art. 72 della direttiva n. 2014/24/UE (c.d. direttiva Appalti). "Reviviscenza contrattuale" e necessità di nuova procedura selettiva**

Il secondo profilo di censura riguarda l'approvazione del piano economico e finanziario che, tra l'altro, contiene "il costo complessivo dell'opera e le voci di spesa che lo compongono".

Il tema è connesso al particolare e affatto peculiare istituto della "ripresa dell'efficacia" di contratti "caducati" nel 2012: lo schema normativo, affidato alla decretazione d'urgenza, prevede che la società concessionaria e il contraente generale nonché gli altri affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera possono, mediante la stipula di atti aggiuntivi ai contratti caducati (a loro volta per effetto di un decreto legge del 2012), manifestare la volontà che ciascun contratto "riprenda a produrre i propri effetti" subordinatamente alla delibera di approvazione del progetto definitivo e previa definizione, per il relativo contratto, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di una serie di rinunzie e condizioni menzionate dalla stessa norma[23].

L'art. 2 dello stesso decreto-legge, nel disciplinare il rapporto di concessione e i contenuti del relativo piano economico e finanziario, al comma 8-bis regola la rideterminazione del costo complessivo dell'opera includendovi i prezzi dei contratti caducati, aggiornati secondo i criteri ivi previsti in conformità al citato art. 72 della direttiva n. 2014/24/UE (c.d. direttiva appalti).

Il Collegio censura la delibera CIPESS che si sarebbe limitata a prendere atto, sotto l'aspetto finanziario, del costo totale dell'opera, senza svolgere alcuna considerazione in ordine alla procedura di aggiornamento dei costi, con particolare riguardo al rispetto dei presupposti di cui all'art. 72 della direttiva 2014/24/UE.

In tal senso non soccorrono neanche le note congiunte, predisposte in vista delle riunioni del CIPESS, e la relazione istruttoria del MIT, dalle quali non risulta evidenza di una dedicata attività istruttoria.

Ed anche la relazione della Società concessionaria riporta unicamente attestazioni di conformità dei corrispettivi “alla stregua di una teorica disamina dell'articolo 72 della direttiva, asseritamente supportata da un parere legale non allegato in atti, e in assenza di dati finanziari di riferimento”[\[24\]](#).

I riscontri hanno avuto particolare riguardo alla verifica dei presupposti ai quali l'art. 72 della direttiva appalti subordina la possibilità di modificare il contratto senza necessità di nuova procedura concorrenziale, e alla conformità della complessiva operazione, nonché delle modifiche *medio tempore* intervenute, alla predetta disposizione nella duplice prospettiva della natura sostanziale delle stesse e del contenimento dei rispettivi costi nel limite del 50%.

Il MIT ha fornito al riguardo una “interpretazione minimale” della disposizione europea, ma le finalità di trasparenza delle procedure e di parità di trattamento degli offerenti sottese alla direttiva[\[25\]](#) hanno condotto il Collegio a ritenere integrati i presupposti di cui al combinato disposto del paragrafo 1, lett. e) e del paragrafo 4 dell'art. 72 da cui discende la necessità di un nuovo confronto concorrenziale.

In particolare, risultano verificate “condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero attratto ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione”, essendo intervenute nell'originario programma contrattuale modificazioni, oggettive e soggettive, di favore per i soggetti aggiudicatori, talché l'operazione economica entro cui si collocano i rapporti negoziali differisce, in maniera significativa, da quella originaria.

Al riguardo rilevano le nuove modalità di finanziamento dell'opera, a valere, *ex lege*, integralmente su risorse pubbliche, del tutto diverse da quelle previste nell'originario contratto del 2006, che all'art. 5.2 prevedeva che “il soggetto aggiudicatore, la SdM, avrebbe dovuto ricorrere alla tecnica della finanza di progetto”[\[26\]](#).

Al riguardo, il Collegio ricorda che nel 2012 la realizzazione dell'opera fu interrotta proprio per l'impossibilità di reperire idonei capitali sul mercato.

È stata inoltre modificata la clausola di indicizzazione, prendendo a riferimento principale il costo di costruzione di un tratto stradale con galleria o con viadotto, corretto per il differenziale tra questo e l'IFOI. Ciò a fronte della previsione dell'originario contratto in forza della quale “il corrispettivo come determinato con l'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE, verrà aggiornato tenendo conto della variazione dei prezzi intervenuta tra la data della delibera di approvazione del contratto preliminare, il 1° agosto 2003 e la data di adozione della delibera con cui il CIPE approva il progetto definitivo” sulla base del tasso di inflazione valutato secondo l'indice ISTAT relativo ai prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Medesimo carattere innovativo, rispetto all'originario programma negoziale, deve riconoscersi, altresì, alla previsione di cui all'art. 2, comma 8-bis, del d.l. n. 35 del 2023, cit. che, nel prevedere il criterio di aggiornamento del corrispettivo, introduce una ulteriore clausola “di indicizzazione” secondo la qualificazione prospettata dal MIT.

Il Collegio rimarca inoltre la modifica essenziale alle percentuali di prefinanziamento dell'opera [\[27\]](#).

Il MIT ha eccepito l'impossibilità di applicare la direttiva 24/2014/UE alle modifiche precedenti il 2014[\[28\]](#). Sul punto il Collegio, senza approfondire l'anomalo istituto del contratto che “riprende vita” e la distinzione con la “sola efficacia”, ricorda che l'effetto della reviviscenza non avviene automaticamente *ex lege*, ma richiede una nuova manifestazione di volontà delle parti contrattuali (atto aggiuntivo ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 35 del 2023, cit.), la cui validità deve essere accertata alla luce dell'attuale quadro normativo di riferimento, europeo e nazionale. Peraltro, le richiamate disposizioni della direttiva 2014/24/UE costituiscono declinazione di principi generali di trasparenza e di concorrenza, già previsti nella precedente direttiva 2004/18/CEE, nella cui vigenza sono stati adottati gli atti in questione.

Conclusivamente, ritiene il Collegio che le evidenze istruttorie depongano nel senso che risulta integrata la fattispecie di cui al richiamato paragrafo 4 e, in particolare, la sussistenza delle condizioni che, in forza della previsione di cui alla lett. a) del medesimo paragrafo, “avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione”.

Anche il MIT, nel corso dell'adunanza pubblica, ha espressamente ritenuto che l'operazione in esame costituisca una modifica sostanziale del contratto, ritenendo, tuttavia, che se le modifiche sono sostanziali si impone una nuova competizione concorrenziale solo in caso di superamento

del limite del 50%. Al riguardo il Collegio eccepisce che la stessa prospettazione non è stata accompagnata dall'enucleazione di alcun elemento di calcolo idoneo a rendere esplicita la relativa operazione e il risultato ottenuto, sul presupposto che si tratti di “elaborazioni endoprocedimentali mai formalizzate in un provvedimento, effettuate ai fini dell’interlocuzione con la Commissione europea”, laddove, per contro, la Direzione generale della Commissione europea (DG Grow) ha posto particolare attenzione all’integrazione dell’art. 72 della Direttiva, cit.

[29]

Il Collegio contesta infine l’incerta definizione dei costi dell’opera, in parte meramente stimati e, comunque, non includono alcuni oneri i quali, pur se ricompresi nel quadro economico dell’opera, non sono stati contrattualizzati; tra questi ultimi, rientrano, tra gli altri, i costi dei lavori indicati nella relazione del progettista (per 787 milioni di euro).

Nella stessa prospettiva deve riconnettersi rilievo alla mancata inclusione degli oneri afferenti all’importante quadro prescrittivo allegato, quale parte integrante alla delibera, nella sua dimensione fisica e finanziaria, e la cui quantificazione il Collegio non ha potuto apprezzare in ragione della mancata allegazione delle schede relative alle prescrizioni ritenute assentibili dal MIT, messe a disposizione nella versione non aggiornata.

### **3.3. Esclusione dell’Autorità di regolazione dei Trasporti dalla procedura di approvazione del Piano Economico-Finanziario. La tutela della concorrenza a danno della tutela dell’utenza**

La delibera CIPESS ha escluso la necessità di acquisire il parere dell’Autorità di regolazione dei trasporti (ART), nell’ambito della procedura di approvazione del piano economico-finanziario, con specifico riguardo al sistema tariffario, desunto da uno studio di una società privata individuata dalla società concessionaria. L’esclusione è stata motivata asserendo che la Società concessionaria “gestirà in regime di concessione *ex lege* tratti di rete classificati, tenuto conto delle caratteristiche strutturali, tecniche e funzionali, come strada extraurbana di categoria B”, con conseguente inapplicabilità dell’art. 43 del d.l. n. 201 del 2011, istitutivo dell’Autorità.

Il Collegio correttamente ricorda la più ampia competenza generale nel settore dei trasporti e dell’accesso alle relative infrastrutture, affidata all’ART dall’art. 37 dello stesso decreto, riferita anche alla definizione “dei criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell’esigenza di assicurare l’equilibrio economico delle imprese regolate, l’efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le

imprese, i consumatori” (comma 2, lett. b)[\[30\]](#).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha del resto chiarito che “le attribuzioni dell’ART comprendono, in ampiezza, l’intero settore dei trasporti e dell’accesso alle infrastrutture”[\[31\]](#).

In tal senso depongono, altresì, i principi desumibili dalla direttiva (UE) 2022/362, che, al fine di radicare la competenza delle autorità nazionali di regolazione, valorizza non già la natura e la tipologia della strada, ma la circostanza che sia previsto il pagamento di una tariffa.

La stessa classificazione del tratto di rete oggetto di concessione quale strada extraurbana di categoria B è controversa e il MIT ha invocato l’eccezionalità del ponte e il tentativo di adottare una classificazione “quanto più vicina possibile” ad una delle categorie previste dalla disciplina di settore.

Manca in ogni caso un provvedimento amministrativo di classificazione formale del medesimo collegamento e il Consiglio Superiore dei lavori pubblici nel 1997 aveva qualificato il sistema di attraversamento come “autostrada”, secondo una classificazione ripresa nel PEF per quantificare gli importi dei costi per la manutenzione ordinaria.

Ulteriore argomento speso dal MIT per escludere l’ART dal procedimento risiederebbe nella peculiare “natura giuridica del sistema di pedagiamento in esame, diversa dalla funzione sinallagmatica tipica delle concessioni di costruzione e gestione”. Atteso che l’infrastruttura è finanziata integralmente da fondi pubblici, il PEF non è strutturato per assicurare l’ammortamento del costo complessivo dell’investimento e il pedaggio non avrebbe funzione remunerativa del capitale, essendo configurato esclusivamente quale provvista finanziaria volta ad assicurare la sostenibilità della fase di gestione e come uno strumento di governance pubblica e di attuazione di politiche di coesione territoriale e sociale.

Il Collegio ha ritenuto infondate tali argomentazioni, non contenute nella delibera CIPESS, e non coerenti con la disciplina del PEF, dove i ricavi complessivi previsti e le tariffe di pedaggio per l’attraversamento del collegamento stabile, pur idonei a promuovere la continuità territoriale tra la Sicilia e la Calabria, siano “in misura tale da perseguire la sostenibilità economica e finanziaria dell’opera”[\[32\]](#).

Se dunque la disciplina speciale richiamata non assegna né al PEF né alle tariffe una natura peculiare, o difforme da quella ordinaria, non reggono nemmeno le deduzioni riferite alla provvisorietà del piano tariffario.

Il Collegio censura conclusivamente la lettura parziale, non condivisibile, del d.l. n. 201 del 2011, cit., istitutivo dell'ART, “calibrata esclusivamente sulla tutela della concorrenza”[\[33\]](#), precludendo la partecipazione al procedimento della medesima Autorità, quale soggetto autonomo e indipendente istituzionalmente preposto, altresì, alla tutela dell'utenza.

### **3.4. Le ulteriori osservazioni con finalità conformativa della successiva attività amministrativa**

Il Collegio sottolinea inoltre altri profili rilevanti per conformare la successiva attività amministrativa. Per punti:

- L'istruttoria soffre il mancato apporto delle specifiche competenze del Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), che il dpcm 26 settembre 2023 qualifica come organo consultivo del CIPESS in materia tariffaria;
- la delibera del CIPESS non avrebbe “valenza sostitutiva assoluta” rispetto a ogni altra autorizzazione, approvazione e parere, comunque denominato ai sensi dell'art. 3, comma 8, del medesimo decreto;
- la permanenza dei requisiti di gara in capo al Contraente generale, al Project Management Consultant e al Monitore ambientale non sono documentate: occorre rispettare il principio generale di continuità in forza del quale il possesso dei requisiti di gara, generali e speciali, deve essere verificato per tutta la durata del contratto e durante l'esecuzione dello stesso senza soluzione di continuità (Cons. di Stato, Ad. Plen. n. 8/2015, Cons. di Stato, Ad. Plen. n. 7/2024)[\[34\]](#);
- la possibilità di una integrazione postuma della motivazione, espressa dal DIPE in adunanza, deve essere contemperata con l'esigenza di garantire effettività al principio di trasparenza dei processi decisionali e valutativi che caratterizza le grandi opere infrastrutturali e a cui assolve, tra l'altro, la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale;
- il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici risale al 1997 ed era riferito a un assetto normativo che prevedeva unicamente due livelli di progettazione (quello di massima e quello esecutivo): occorre un secondo parere, in ragione delle varianti al progetto preliminare rese necessarie da richieste di enti terzi e da sopravvenute prescrizioni di legge e dal committente. La precedente valutazione “potrebbe risultare gravemente inficiata sotto l'aspetto della necessaria attualità e concretezza”.

#### **4. Osservazioni riassuntive sul controllo preventivo di legittimità nel caso di specie**

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, si può valorizzare l'ambito di cognizione e di decisione del Collegio del controllo preventivo di legittimità, che utilizza lo schema del giudizio amministrativo di legittimità, ma lo rafforza sotto il profilo della legalità finanziaria.

Nel dettaglio si può ravvisare, nella prima e terza censura (Direttiva Habitat e mancato coinvolgimento dell'ART) una attenta ricognizione dei vizi procedurali capaci di incidere sul contenuto sostanziale del provvedimento assoggettato a controllo, che si uniscono agli ulteriori rilievi contenuti nelle osservazioni con finalità conformativa della successiva attività amministrativa.

Assumono rilevanza, a tal fine, le considerazioni sulla c.d. relazione IROPI come atto endoprocedimentale che vizia l'approvazione del progetto definitivo, la carenza di istruttoria tecnica e la conseguente illegittimità della deliberazione assunta dall'organo politico, gli effetti del mancato coinvolgimento dell'ART nel procedimento di definizione tariffaria e la conseguente indebita violazione dei diritti dell'utenza. Rigorosi sono poi le indicazioni conformative per la successiva attività amministrativa, per le quali si ritiene difficile o comunque complessa un'attività atecnicamente esperibile “in sanatoria”. Il riferimento è alla impossibilità di una integrazione postuma della motivazione, che vanificherebbe il principio di trasparenza dei processi decisionali e valutativi che caratterizza le grandi opere infrastrutturali e alla necessità di nuovo coinvolgimento in via consultiva del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, trascorsi ben 28 anni dall'acquisizione del suo parere. È ben noto che il parere obbligatorio pretermesso non rientra di regola tra i vizi procedurali sanabili, perdendo la sua acquisizione successiva la sua ontologica natura di “consiglio”.

Quanto alla seconda censura, relativa alla possibilità di modificare il contratto senza necessità di nuova procedura concorrenziale e alla conformità della complessiva operazione, nonché delle modifiche *medio tempore* intervenute, il Collegio esprime il proprio sindacato negando la sussistenza di entrambi i presupposti *ex lege*: accerta la natura sostanziale delle modifiche e il superamento del limite del 50% dei rispettivi costi. In disparte la discutibile nozione di “reviviscenza” contrattuale, imposta dal legislatore in via d'urgenza, la valutazione della Corte dei conti a sostegno della riuscita del voto unisce aspetti di legittimità sostanziale e di legalità finanziaria, proiettati sulla sostenibilità dell'opera e sui rischi gravanti sulla collettività per effetto della sua realizzazione.

## 5. Le conseguenze del diniego di visto

Alla luce delle considerazioni esposte, per il Collegio del controllo preventivo di legittimità la richiamata delibera n. 41/2025 del CIPES “non può essere dichiarata conforme a legge”, con conseguente ricusazione del visto e della conseguente registrazione del provvedimento.

L’unica possibilità di cui l’amministrazione dispone per ovviare alle conseguenze di un diniego di visto, consiste nella richiesta di registrazione con riserva, ai sensi degli artt. 24 e 25 del T.U. n. 1214 del 1934, cit. nei casi e con i limiti previsti dalla norma stessa. Il procedimento di “registrazione con riserva” 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.

In caso di diniego, il Consiglio dei ministri può decidere egualmente che l’atto deve aver corso e in tale ipotesi la Corte dei conti è chiamata a deliberare, a Sezioni riunite. In questi casi, si procede alla cosiddetta registrazione con riserva (cioè, più precisamente, all’apposizione del visto con riserva) dandone notizia al Parlamento, che può poi sindacare politicamente il comportamento del Governo.

Una volta richiesto che l’atto abbia corso, l’Amministrazione non può più ritirare l’atto, che è ormai efficace, ma può al più annullarlo in autotutela, secondo i principi generali del diritto amministrativo.

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 contraddirsi 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.

Tale natura imperativo-cogente è consentanea alla funzione “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”[\[35\]](#).

Non è conseguentemente possibile, né legittimo, ritenere che la rimozione dell'atto ritenuto illegittimo dalla Corte dei conti debba avvenire attraverso il paradigma dell'autotutela facoltativa (di cui all'art. 21 *nonies*, l. n. 241 del 1990).

Con grande precisione, il giudice contabile ha recentemente ricostruito il seguito della ricusazione del visto, in rapporto con gli istituti di autotutela amministrativa decisoria [36], richiamando la giurisprudenza della Cassazione secondo la quale 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.

È importante ricordare che la registrazione con riserva non attribuisce 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 esclude la gravità della colpa 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*”.

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.

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'alt