Deliberazione n. SCCLEG/23/2025/PREV

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente Manuela Arrigucci;

formata dai Magistrati: Maria Luisa Romano (relatore), Carmela Mirabella, Nicola Bontempo, Luigi Caso, Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Luca Fazio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Giuseppe Teti, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Filippo Izzo, Donato Centrone, Gioacchino Alessandro, Renato Catalano, Ottavio Caleo, Federica Pasero, Ruben D'Addio, Emanuele Petronio;

nell'adunanza del 10 dicembre 2025

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, come successivamente modificata ed integrata, ed in particolare l'art. 3, commi 1, 2 e 2-*bis*;

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

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

VISTO il Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per lo sport in data 30 settembre 2025 (repertoriato con il n. 1517/2025), pervenuto per il controllo ex art. 3, comma 1, lett. *g)* della legge n. 20/1994 - per il tramite e con il visto dell'Ufficio bilancio e riscontro amministrativo e contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri (UBRAC) - in data 1° ottobre 2025 (prot. acquisizione n. 55988) e concernente l'approvazione di un accordo transattivo perfezionato il 6 agosto 2025, con assunzione del relativo impegno finanziario, tra il Dipartimento stesso, il Consorzio Volontario per la Valorizzazione Turistica del Litorale Tarantino Occidentale, in liquidazione, e il sig. XXX quale responsabile e rappresentante della capogruppo della Associazione temporanea di imprese (ATI) a suo tempo affidataria della concessione per la progettazione, realizzazione e gestione di un progetto di intervento, finanziato dallo Stato, denominato "Costa Verde Jonica – Sistema integrato di strutture e servizi";

VISTO il rilievo istruttorio formulato dall'Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e ritualmente inoltrato all'Amministrazione emittente l'atto con nota prot. n. 60572 del 23 ottobre 2025;

VISTA la risposta dell'Amministrazione di cui alla nota n. DPS-0015490-P–31 ottobre 2025 e relativi allegati, trasmessa per il tramite dell'UBRAC e acquisita a prot. n. 62342 *del 3 novembre 2025;*

VISTA la relazione in data 24 novembre 2025 con la quale il Magistrato istruttore, esaminati gli atti, ha proposto il deferimento della fattispecie al vaglio collegiale di legittimità, e la conseguente richiesta di fissazione di adunanza di questa Sezione

centrale di controllo di legittimità, formulata su concorde avviso dal Consigliere delegato, il giorno successivo, 25 novembre 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione in data 27 novembre 2025, con la quale è stata disposta la convocazione, per la data odierna, della Sezione stessa ai fini dell'esame del summenzionato provvedimento, ritualmente comunicata per l'integrazione del contraddittorio all'Amministrazione emittente l'atto con nota di Segreteria n. 67717 in pari data;

VISTE le memorie prodotte per l'adunanza dal Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri con nota n. 17728 del 4 dicembre 2025, introitata a protocollo della Sezione il giorno successivo con il n. 69562;

UDITI il relatore, Cons. Maria Luisa Romano, e, in rappresentanza dell'Amministrazione, il dott. Flavio Siniscalchi e il dott. Guglielmo Agosta, rispettivamente Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri e Direttore dell'Ufficio affari generali, attività internazionale e comunicazione del medesimo Dipartimento;

Considerato e ritenuto in

FATTO

1. Con le modalità, anche temporali, indicate in epigrafe, perveniva all'Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia, del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale – operante nell'ambito di questa Sezione centrale di controllo di legittimità ai sensi dell'art. 4 del "Regolamento per l'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei conti", parimenti citato in premessa – per la sottoposizione al controllo di legittimità ex art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nel testo vigente – il decreto della Presidenza del

Consiglio dei Ministri - Dipartimento per lo sport in data 30 settembre 2025 (repertoriato con il n. 1517/2025), sottoscritto dal Dirigente delegato (come da normativa regolamentare della Presidenza e segnatamente secondo il vigente Regolamento di contabilità) all'adozione degli atti di spesa, avente ad oggetto l'approvazione di un annesso accordo transattivo datato 6 agosto 2025 e con il quale la Presidenza assumeva a proprio carico cospicui oneri finanziari per la chiusura di un rapporto concessorio a suo tempo (con convenzione del 7 febbraio 1991) instaurato tra un Consorzio volontario di comuni e altri enti pugliesi, beneficiario di finanziamenti statali di scopo e il gruppo di imprese, appositamente riunito in Associazione temporanea, dallo stesso prescelto – previo espletamento di gara pubblica – per il pieno realizzo del progetto finanziato, con finalità di valorizzazione territoriale.

Il provvedimento all'esame, coerentemente, disponeva l'assunzione – a carico del bilancio di previsione 2025 della Presidenza – dell'occorrente impegno di spesa pari a complessivi euro 4.551.490,00, cioè al controvalore negoziato della fattispecie – valevole anche agli effetti del conseguimento della soglia per il controllo ex art. 3, c. 1, lett. *g)* della legge n. 20/1994 – da corrispondere nelle misure concordate alle altre due parti dell'Accordo transattivo.

In particolare, dette risorse – secondo quanto convenuto in transazione – erano da corrispondersi per la parte più rilevante, pari ad euro 4.500.000,00 al dott. XXX, in qualità di rappresentante legale *pro tempore* dell'impresa "XXX", nonché di procuratore speciale della società "XXX srl", impresa mandataria e capogruppo dell'ATI concessionaria, in forza della convenzione sopra richiamata, della progettazione, realizzazione e gestione del progetto di intervento in argomento, denominato "Costa Verde Jonica – sistema integrato strutture e servizi" e consistente nella creazione di un complesso di impianti sportivi sull'omonimo litorale tarantino occidentale per la sua

valorizzazione turistica, a tacitazione delle pretese creditorie a vario titolo vantate dalle dette imprese nei confronti del Consorzio concedente. Con l'accordo transattivo all'esame, inoltre, veniva convenuta l'erogazione di euro 51.490,00 in favore dello stesso Consorzio, come detto, ormai in liquidazione, per consentire al medesimo di far fronte al pagamento di "*prestazioni effettuate per la realizzazione del centro sportivo polivalente dalla commissione esaminatrice di gara*".

2. Nelle articolate premesse del provvedimento e dell'atto transattivo, veniva illustrato il contesto nel quale la Presidenza aveva maturato la scelta di addivenire alla approvata transazione assumendosene in via esclusiva il sopra descritto onere finanziario, con richiamo agli accadimenti che a partire dal lontano 1990 – anno della pubblicazione della delibera in data 19 dicembre 1989 con la quale l'allora CIPE aveva approvato l'intervento, con inclusione fra quelli di interesse prioritario ed urgente da finanziare a valere sul Fondo Investimenti Immediatamente Eseguibili, nella quota assegnata al Ministero del turismo e dello spettacolo, al quale il progetto stesso era stato presentato ai sensi dell'art. 2, comma 6, del d.l. 3 gennaio 1987, n. 2, convertito dalla legge n. 65/1987, come modificato dalla legge n. 92/1988, dal gruppo di enti pugliesi volontariamente consorziati ex art. 156 del TU n. 383/1934 (nella specie Comuni di Castellaneta, Ginosa, Massafra, Palagianello, Palagiano, Provincia di Taranto, Consorzio di bonifica Stornara e Tara, Ente regionale sviluppo agricolo pugliese) – hanno riguardato a più riprese la fase attuativa, allontanando dal risultato e compromettendo la chiarezza dei rapporti economici tra il Consorzio committente e l'ATI concessionaria, che a tutt'oggi vanta nei confronti di controparte concedente pretese economiche insoddisfatte di ardua verificazione nell'importo e, secondo quanto desumibile in atti, di non pacifica debenza.

3. In particolare, da quanto esposto e documentato in atti, emergeva che il progetto "Costa Verde Jonica", originariamente rivolto alla costruzione di una serie di infrastrutture sportive – un palazzetto polivalente, maneggi, scuderie, piste per gare ippiche, campi da tennis, spogliatoi e relative strutture di servizio – per lo sviluppo delle esigenze turistiche delle comunità della zona, era stato ammesso a finanziamento dal CIPE per l'equivalente di complessivi euro 28,4 milioni, di cui 14,3 milioni in prima assegnazione, previa sottoscrizione da parte del Ministero del turismo e dello spettacolo, amministrazione statale destinataria e responsabile della erogazione dei fondi, di apposita convenzione regolatoria con il Consorzio che lo aveva presentato, avvalendosi dell'ATI concessionaria, nelle more selezionata con gara ed incaricata della progettazione nonché, subordinatamente al conseguimento del detto finanziamento, anche dell'eventuale esecuzione e gestione delle opere da realizzare.

In forza di quanto sopra, veniva sottoscritta apposita convenzione, datata 16 maggio 1990, tra il Ministero del turismo e dello spettacolo e il Consorzio Costa Verde Jonica, contenente le condizioni e le modalità per l'erogazione dei fondi. In essa, nel fissare i tempi di inizio e conclusione dei lavori di realizzazione del progetto e nel riservare ad apposta commissione ministeriale le operazioni di collaudo, veniva, tra l'altro, specificato che il Ministero non avrebbe assunto "*alcuna obbligazione nei confronti dei contraenti e terzi in genere aventi rapporti con il Consorzio*" e sancito l'impegno di quest'ultimo, quale unico responsabile della corretta esecuzione del progetto, a tener "*sollevato ed indenne lo stesso Ministero da ogni controversia ed eventuali oneri che possano derivare da contestazioni, riserve, pretese, azioni risarcitorie di Imprese affidatarie, fornitori e terzi in ordine a quanto ha diretto o indiretto riferimento all'attuazione della convenzione* (stessa) *e in particolare all'esecuzione dei lavori"* (così art. 6).

Seguiva, quindi, la stipula della menzionata convenzione del 7 febbraio 1991, con la quale il Consorzio Costa Verde Jonica affidava all'ATI concessionaria le attività di progettazione esecutiva e di costruzione del programmato complesso sportivo polivalente, da consegnarsi al concedente "chiavi in mano" nel termine di 270 giorni dall'avvio dei lavori, salve proroghe autorizzate, con previsione di penali da ritardi. La stessa convenzione, poi, all'art. 15 poneva a carico della concessionaria oneri vari, tra cui "*le spese contrattuali relative all'asta e alla stipulazione*" e quella per "la *guardiania e la sorveglianza diurna e notturna*" del cantiere.

4. Secondo gli elementi in atti, la fase realizzativa – nella quale sarebbero maturate le pretese creditorie dedotte in transazione – aveva avvio e sviluppo come da progetto, comportando tra il 1992 e il 1993 l'erogazione al Consorzio di buona parte dei fondi già assentiti e disponibili per la prima *tranche* del progetto, e cioè di euro 8,1 milioni, di cui 2,4 per esproprio di terreni in parte di proprietà dello stesso sig. XXX. Il regolare completamento dei lavori di tale prima *tranche*, tuttavia, veniva compromesso a seguito di un attentato dinamitardo che, nel corso del 1993, colpiva il cantiere danneggiando le stesse opere già realizzate ed occasionando, ad iniziativa unilaterale della concessionaria, una riduzione del programma costruttivo per un importo pari a circa 940.000,00 euro, al fine di recuperare – a carico dei finanziamenti disponibili – le risorse necessarie per spese di ripristino delle opere compromesse e per interessi da ritardato pagamento di parte di queste già consegnate al Consorzio, come da stati di avanzamento.

Tale iniziativa non solo non veniva approvata dal Ministero finanziatore, ma anzi risultava da questo tempestivamente contestata quale inadempienza contrattuale, rilevante ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 della Convenzione di finanziamento, ai fini della risoluzione del rapporto e del recupero integrale delle somme erogate, nell'inerzia

del Consorzio e senza alcuna coerente iniziativa conseguente da parte del Ministero stesso. Nessuna altra erogazione finanziaria, peraltro, veniva predisposta per far fronte ai pretesi crediti dell'ATI per lavori già consegnati, e ciò in quanto i fondi disponibili per portare a compimento la prima parte del progetto erano stati sottoposti a sequestro quali saldi attivi del conto corrente del Consorzio, su istanza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, nell'ambito dell'inchiesta penale seguita all'attentato.

In pendenza della definizione dei rapporti con il Consorzio quanto ai lavori della prima fase del progetto "Costa Verde Jonica", peraltro, dapprima il Ministero respingeva l'approvazione del progetto relativo alla seconda fase dell'intervento, redatto dalla stessa concessionaria, ritenendo il programma "*non suscettibile di completamento*" e successivamente il CIPE revocava la pertinente tranche di finanziamenti, sostanzialmente limitando il progetto alla sola prima parte.

5. In questa situazione, si innestava lo scioglimento del Consorzio Costa Verde Jonica, con la nomina di un commissario per la gestione della fase di liquidazione, disposto con decreto del Prefetto di Taranto del 13 marzo 1997 in applicazione delle disposizioni dell'art. 60 della legge n. 142/1990, come modificato dal d.l. 28 agosto 1995, n. 361, convertito dalla legge 27 ottobre 1995, n. 437, atteso il mancato assenso della totalità degli enti aderenti a procedere alla sua trasformazione obbligatoria in una delle forme associative degli enti locali consentite dalla richiamata normativa di riforma.

Al disciolto Consorzio, peraltro, venivano erogati ulteriori 3,1 milioni di euro a carico della parte residua dei concessi finanziamenti non appena sbloccati con intervenuto dissequestro nel corso del 2006, per consentirgli di far fronte ai pagamenti, ancora non effettuati, di lavori iscritti nei registri di contabilità da parte dell'ATI concessionaria e certificati dalla Commissione di collaudo già nel 1994.

In atti ed in particolare nelle premesse della transazione, veniva data evidenza delle iniziative assunte successivamente, e cioè nel 2011, dal Consorzio in liquidazione – presumibilmente per la chiusura definitiva di ogni pendenza con la concessionaria, insinuatasi al passivo – intese a sollecitare presso l'Autorità finanziatrice e vigilante (da individuarsi nell'Ufficio per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri nel frattempo subentrato al Ministero del turismo e dello spettacolo nei compiti concernenti la fattispecie) l'approvazione di una perizia di assestamento del quadro economico, adottata dal commissario liquidatore anche in ragione di quanto suggerito dalla Commissione di collaudo a seguito di un sopralluogo effettuato nel 2010, contenente *"le somme per il ristoro delle spese sostenute a seguito dell'attentato dinamitardo e gli interessi per il ritardato pagamento delle somme erogate tra il 1992 ed il 1994"*.

Veniva, altresì, dato conto della conseguente richiesta di parere formulata dalla detta Autorità all'Avvocatura dello Stato per disporre di un vaglio tecnico in ordine alla sussistenza dei presupposti per avviare la risoluzione parziale della Convenzione di finanziamento, per inadempimento contrattuale a carico dell'affidataria ovvero sulle azioni, amministrative e/o giudiziarie, da intraprendere utilmente in tale contesto a propria salvaguardia, rimasta inevasa per circa un decennio e tornata all'attenzione nel 2021 in occasione della presentazione da parte della concessionaria di un ricorso dinanzi al giudice amministrativo, previa diffida a provvedere rimasta senza seguito, per ottenere l'approvazione ministeriale della perizia di variante del 2011, ancora giacente e necessaria alla validazione da parte della Commissione di collaudo delle debenze insoddisfatte e al loro pagamento da parte del Consorzio, previa erogazione delle risorse da parte dello Stato finanziatore.

Nel parere rilasciato in tale contesto e datato 21/24 maggio 2021, l'Avvocatura dello Stato avanzava, peraltro, serie perplessità in ordine all'effettiva spettanza alla

concessionaria di pagamenti per oneri aggiuntivi di ripristino delle opere danneggiate dall'attentato e per interessi da ritardati pagamenti di lavori a suo tempo realizzati e non pagati, pretese che avrebbero potuto ritenersi già soddisfatte per effetto degli anticipi percepiti nel tempo sui lavori da realizzare e della sopravvenuta riduzione unilaterale di questi ultimi da parte della stessa concessionaria per un cospicuo importo, evidenziando la necessità di verifiche in tal senso "*in fase di approvazione del quadro economico, attraverso una puntuale ricostruzione delle vicende dell'appalto sul piano contabile ed amministrativo che metta in evidenza le somme ancora realmente spettanti all'impresa, da liquidarsi su ciò che residua della prima tranche dell'intervento*" e concludendo che "*Sulla base delle esposte coordinate di massima si dovrebbe pervenire all'approvazione dell'assestamento del quadro economico da definire preferibilmente mediante un accordo transattivo tra il Consorzio e l'Impresa, rispetto al quale potrebbe valutarsi l'opportunità che vi aderisca anche l'Amministrazione statale finanziatrice. Nel contesto dell'accennato accordo transattivo andrebbe definito anche il rimborso all'Impresa degli oneri di conservazione e custodia del complesso immobiliare, che potrebbero essere accollati, a titolo di ingiustificato arricchimento, alle Amministrazioni locali cui il Centro Sportivo Polivalente sarà devoluto*".

A fronte di tali accadimenti, il Dipartimento per lo sport, subentrato all'Ufficio dello sport nei compiti e nel ruolo già ereditati in materia dal Ministero del turismo e dello spettacolo, avviava interlocuzioni con il Consorzio rappresentando l'impossibilità di approvare la perizia di assestamento del 2011, in quanto contenente richieste economiche di non pacifica debenza e commissionava alla società Sport e Salute, quale soggetto *in house*, un accertamento tecnico sull'attuale stato di manutenzione e conservazione dell'opera, nonché sulla congruità delle pretese creditorie per le prestazioni di custodia e conservazione dell'intero impianto avanzate dall'impresa. La società incaricata, con perizia dell'11 giugno 2024, unita agli atti, segnalava, anche con

documentazione fotografica, lo stato di degrado del complesso sportivo, l'impossibilità di accertare sulla base della documentazione fornita dalla stessa Impresa XXX l'entità dei lavori realizzati e la *"verosimiglianza dei soli oneri di custodia e guardiania vantati dall'Impresa quantificati come riconoscibili con abbattimenti in misura di euro 2,9 milioni"*. In tale contesto, si addiveniva, quindi, alla sottoscrizione dell'accordo transattivo, approvato con il provvedimento all'esame e supportato da nuovo ed apposito parere dell'Avvocatura dello Stato in data 14 luglio 2025, che si limitava – come da richiesta intesa a sollecitare un parere sulla congruità delle somme offerte in transazione – a richiamare le risultanze del verbale della Commissione di collaudo del 2010, sui lavori eseguiti e da pagare, l'applicazione – quanto al computo degli interessi – delle norme sul Capitolato generale d'Appalto approvato con d.p.r. 16 luglio 1962, n. 1063, e della legge statale 10 dicembre 1981, n. 741, e il consistente abbattimento degli oneri transattivi rispetto alla quantificazione dei crediti proposta dall'ATI con note del 18 dicembre 2023 e dell'8 febbraio 2024 (pari a circa 27,69 milioni di euro). In sostanza, l'Avvocatura dello Stato, senza esprimersi nello specifico sulla legittimazione all'accordo del Dipartimento per lo sport, manifestava parere favorevole alla conclusione dell'accordo in considerazione del fatto che *"gli importi contemplati nella bozza di definizione consensuale della controversia risultano afferire a prestazioni eseguite dall'A.T.I. concessionaria che hanno generato crediti rispetto ai quali – se giudizialmente azionati dall'impresa – può ragionevolmente stimarsi un elevato rischio di soccombenza per l'amministrazione concedente, con la conseguenza che codesto Dipartimento (quale finanziatore del progetto) potrebbe essere chiamato a farsi carico di oneri economici ben superiori a quanto l'impresa accetterebbe in transazione per chiudere l'annosa vertenza"*.

6. Alla luce di quanto in atti, si rilevavano in istruttoria profili critici da chiarire nell'ambito del procedimento di controllo di legittimità ex art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994.

In primo luogo, si chiedeva di puntualizzare le motivazioni alla base della decisione di giungere alla stipula di un accordo transattivo con l'ATI affidataria della realizzazione del Centro Sportivo Costa Verde Jonica ed in particolare di precisare il titolo giuridico a fondamento del coinvolgimento diretto della Presidenza del Consiglio dei ministri, subentrata al Ministero del turismo e dello spettacolo in qualità di mero ente finanziatore del progetto, quale emergente dalla Convenzione del 16 maggio 1990 intercorrente con il Consorzio Costa Verde Jonica e stante la sua estraneità al rapporto concessorio per la realizzazione dell'opera, instaurato con altra e successiva convenzione del 7 febbraio 1991, tra il Consorzio e l'ATI concessionaria, evidenziando come i dubbi circa il valido ricorso, nella specie, allo strumento transattivo da parte del Dipartimento fossero corroborati proprio da uno dei pareri interlocutori resi sulla vicenda dall'Avvocatura dello Stato e, segnatamente, da quello del maggio del 2021, che prospettava la possibilità un accordo di tale tipo tra il Consorzio e l'ATI, con richiamo alla mera opportunità di partecipazione allo stesso dell'Autorità statale nella sua qualità di finanziatore del progetto.

Si segnalava, inoltre, la necessità di acquisire gli atti, giudiziali o stragiudiziali, non menzionati nel provvedimento e neppure rinvenibili a corredo, con i quali l'ATI in parola aveva richiesto al Dipartimento la refusione delle spese sostenute per custodia e manutenzione degli impianti (riconosciute per 2,9 milioni di euro) e le somme maturate a titolo di interessi e di indennizzo per ulteriori spese dichiarate (riconosciute in ragione di 1,6 milioni di euro), nonché le istanze del Consorzio relative al rimborso degli oneri sostenuti per la commissione esaminatrice di gara (dichiarati riconoscibili per euro

51.490,00), al fine di poter valutare se ed in quali termini sussistessero in concreto gli elementi qualificanti causa e contenuto del contratto di transazione, da individuare nella prevenzione dei rischi di una lite futura (non risultando in atto pendente un contenzioso per il realizzo delle pretese creditorie nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri) e nelle concessioni reciproche concordate tra le parti dell'accordo. A quest'ultimo riguardo, si rilevavano anche le discrepanze tra la quantificazione dei vantati crediti richiamata nel parere dell'Avvocatura dello Stato (pari a circa 27,69 milioni di euro) e quella, di importo notevolmente inferiore (pari a 12 milioni di euro) riportata nell'art. 3 del contratto di transazione, non trovando questo espresso fondamento in alcun atto. Nello specifico, sulle somme riconosciute si osservava criticamente, per i chiarimenti del caso, che, mentre i 2,9 milioni attribuiti a titolo di spese di custodia e manutenzione risultavano quantificati sulla base dell'accertamento tecnico-specialistico condotto dalla società Sport e salute, rimanevano del tutto vaghe le verifiche tecniche concernenti i presupporti per il disposto riconoscimento di 1,6 milioni di euro a titolo di "*interessi per ritardato pagamento e indennizzo per ulteriori spese*" in favore dell'ATI che – stando al verbale del 2010 della Commissione di collaudo, non menzionato nelle premesse del provvedimento e non in atti, ma richiamato dall'Avvocatura dello Stato nel parere del 14 luglio 2025 quale fondamento dell'*an* e senza alcun riferimento al *quantum* del riconoscimento – riguarderebbero lavori eseguiti ma non apprezzabili, allo stato degli atti, con puntualità nell'importo realmente da soddisfare e negli abbattimenti transigibili. Analoghe carenze motivazionali venivano rilevate quanto al riconoscimento di euro 51.490,00 per le attività della commissione di gara – non meglio precisate e presumibilmente espletate all'epoca della attribuzione del finanziamento, cioè tra fine anni '80 e inizio anni '90 dello scorso millennio – in favore del Consorzio Costa Verde Jonica.

Infine, si chiedevano delucidazioni circa la conformità dei maggiori lavori dichiarati dall'impresa e oggetto di riconoscimento in transazione alla convenzione originaria stipulata dalle parti, aspetto dubbio in ragione dell'intervenuta unilaterale riduzione del programma costruttivo dell'opera (per un valore di circa 940 mila euro) all'epoca contestata dal Ministero del turismo e dello spettacolo quale ipotesi di comportamento configurante una inadempienza contrattuale.

7. Nella risposta al rilievo (nota n. DPS-0015490-P–31 ottobre 2025, pervenuta agli atti dell'Ufficio di controllo il 3 novembre 2025), il Dipartimento per lo sport affermava, quanto al primo dei profili in contestazione, che "*il titolo giuridico a fondamento del coinvolgimento diretto della Presidenza del Consiglio dei ministri, subentrato al Ministro del Turismo in qualità di mero ente finanziatore del progetto, è ravvisabile nel decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, recante: "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri*", ed in particolare nell'art. 1, comma 19, lett. *a)*, che attribuisce alla Presidenza con norma generale tutte le funzioni statali in materia di sport, fatte salve unicamente le competenze specificamente attribuite ad altri Ministeri, norma in forza della quale la Presidenza stessa, con il Dipartimento dello sport, "*è subentrata nelle competenze e nei rapporti giuridici attivi e passivi inerenti alla materia dello sport e facenti capo al Ministero del Turismo, inclusa la vicenda in oggetto, relativa alla realizzazione del Centro sportivo "Costa Verde Ionica*". A fondamento legittimante del proprio intervento, nella fattispecie, ribadiva poi la generica menzione degli atti da cui la stessa era originata, peraltro già formalmente citati nelle premesse di provvedimento ed accordo assoggettati a controllo, consistenti nei seguenti: delibera CIPE del 19 dicembre 1989; convenzione tra il Ministero del turismo e dello spettacolo e il Consorzio Costa Verde Ionica, stipulata in data 16 maggio 1990; convenzione tra il Consorzio Costa Verde Ionica e l'ATI, stipulata in data

7 febbraio 1991. Richiamava, poi, quanto alle motivazioni della assunta posizione di parte nell'accordo all'esame, i suggerimenti contenuti nel parere dell'Avvocatura del maggio 2021 in merito alla chiusura transattiva dei rapporti fra il Consorzio e l'ATI, dal quale ricavava – con chiave di lettura diversa da quella prospettata nel rilievo – il convincimento della legittimità del proprio operato.

Circa gli altri profili oggetto di rilievo, richiamava la perizia della società Sport e salute con riguardo alla quantificazione delle spese da riconoscere per oneri di manutenzione e custodia ed evidenziava di avere assunto a riferimento, quali atti esclusivamente stragiudiziali rivolti a formulare richieste alla Presidenza, le note ATI prot. n. 1760 del 20 dicembre 2023 e n. 1675 dell'8 febbraio 2024, allegate agli atti, esplicitanti le singole pretese creditizie avanzate dall'impesa per gli oneri da interessi e pagamenti di lavori svolti, per un totale vantato di euro 27.693.693,00, analizzate schematicamente – quanto a titolo e ragione – in forma di tabella, nonché il Registro contabilità dell'ATI con iscrizione delle riserve, parimenti allegato. Forniva quindi precisazioni in ordine alla composizione della "*somma omnicomprensiva e forfettaria a titolo di interessi maturati e di indennizzo per ulteriori spese dichiarate, pari a 1.598.882,83 euro*", comprensiva di oneri per lavori oggetto di due stati di avanzamento, il n. 7 e il n. 8, pari a complessivi euro 617.923,44 (come indicato dal verbale n. 10 della Commissione di collaudo, citato dall'Avvocatura dello Stato nel parere del 14 luglio 2025, e prodotto in allegato) oltre ad interessi da ritardato pagamento e risarcimento danni, quantificati in misura significativamente ridotta rispetto alle pretese originarie della concessionaria, come riportate nelle tabelle analitiche di cui alle citate note prot. n. 1760 del 20 dicembre 2023 e n. 1675 dell'8 febbraio 2024.

Sulle somme riconosciute al Consorzio Costa Verde Jonica per spese, pari ad euro 51.490,00, relative alle attività della commissione di gara, il Dipartimento per lo sport

univa una specifica del Commissario liquidatore in cui si precisava che trattavasi di parte, ritenuta congrua a fini transattivi, delle maggiori competenze spettanti ai componenti del seggio di gara.

Infine, sui dubbi espressi circa la riconduzione dei maggiori lavori dichiarati dall'impresa e oggetto di transazione alla convenzione originaria, l'Amministrazione richiamava le attestazioni dell'allegato verbale n. 10 della Commissione di collaudo, documentante la visita del 5 novembre 2010, per il quale "*Dopo approfondito esame di tutti gli atti acquisiti e dinanzi specificati e dopo aver constatato lo stato delle opere realizzate compreso i lavori di ripristino delle opere danneggiate a seguito dell'attentato dinamitardo prende atto che: 1) i lavori contabilizzati nel s.a.l. n. 7 relativi al ripristino delle opere danneggiate contabilizzati sulla base dei prezzi elementari rilevati dall'elenco prezzi allegato al progetto del 1 stralcio risultano effettivamente realizzati; 2) i lavori realizzati relativi al ripristino delle opere danneggiate non contabilizzate sono stati effettivamente eseguiti e formeranno oggetto di nuovi prezzi nella perizia di assestamento a farsi*".

8. A fronte di tali risposte, il Magistrato istruttore proponeva di valutare in sede collegiale la conformità del decreto di approvazione del contratto di transazione alla disciplina, amministrativa e civilistica, di riferimento.

La relazione di deferimento, presentata su concorde avviso del Consigliere delegato, innanzitutto sottolineava come la risposta fornita non consentisse di superare i dubbi posti con il primo motivo di rilievo in ordine alla sussistenza nella specie di un titolo giuridico legittimante il coinvolgimento diretto della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'accordo transattivo con accollo integrale di tutti i pertinenti impegni economici. Al riguardo si evidenziava come i dubbi espressi non riguardassero le norme concernenti il subentro della Presidenza nelle competenze in materia di sport già di spettanza del Ministero del turismo e dello spettacolo, quanto piuttosto la titolarità del

rapporto instaurato con l'ATI concessionaria, con le conseguenti responsabilità contrattuali ed extracontrattuali alla cui definizione stragiudiziale la proposta transazione risulta finalizzata.

In proposito, si ribadiva all'attenzione quanto già esposto nel rilievo istruttorio, richiamando i contenuti delle Convenzioni del 16 maggio 1990 e del 7 febbraio 1991 ed evidenziando come in base alla prima ed in aderenza alla delibera CIPE e alla normativa di riferimento, l'allora Ministero del turismo e dello spettacolo aveva assunto il ruolo di mero finanziatore del progetto (artt. 3 e 9) e di controllore della sua corretta esecuzione, con compiti di recupero delle somme erogate a titolo di anticipazione o acconto in caso di decadenza o risoluzione della convenzione (art. 12). Ne derivava l'estraneità al rapporto instaurato con la seconda Convenzione tra l'ATI concessionaria e il Consorzio Costa Verde Jonica, che semmai avrebbe dovuto farsi carico degli impegni derivanti dalla transazione. Non dirimente in diversa direzione, poi, era considerato il richiamo al parere dell'Avvocatura dello Stato del 21/24 maggio 2021 che, a fronte della prospettazione di un accordo transattivo "*fra il Consorzio Costa Verde Ionica e l'ATI XXX*" (parti della convenzione stipulata nel 1991), ventilava la "*opportunità*" (non la "necessità") di adesione da parte dell'Amministrazione statale finanziatrice, enunciata, peraltro, senza indicarne specificamente fini e modalità, né precisare se la stessa implicasse la possibilità di accollo diretto degli oneri economici dell'accordo.

Neppure le risposte rese venivano considerate pienamente utili a superare le questioni poste con il secondo e con il terzo motivo di rilievo, conseguentemente anch'esse deferite ad esame collegiale, previo contraddittorio formale con l'Amministrazione interessata.

In particolare, circa l'eccepita carenza di motivazioni della decisione assunta – contestata sotto il duplice profilo della mancata evidenziazione dei rischi di lite con

possibile soccombenza gravanti in concreto sull'Amministrazione finanziatrice, nonché del corretto apprezzamento, quanto all'effettività delle reciproche concessioni proprio di ogni contratto di transazione, delle somme riconosciute nella specie alla controparte – la documentazione e le argomentazioni prodotte in istruttoria non erano considerate sufficienti a dimostrare la sussistenza di un rischio di lite direttamente in capo alla Presidenza, perché esulanti dalla considerazione delle clausole delle convenzioni più volte citate, che stabiliscono e limitano obblighi e responsabilità delle parti, così venendo a costituire il sottostante quadro di riferimento negoziale imprescindibile per stabilire se il sottoscritto accordo sia effettivamente riconducibile all'archetipo causale del contratto di transazione e non configuri l'integrale ed autonomo riconoscimento delle pretese di controparte.

Infine, si reputava necessario approfondire collegialmente anche il profilo della corrispondenza dei lavori non pagati e riconosciuti in transazione con maggiorazioni di interessi e rivalutazioni, rimasto anch'esso dubbio agli esiti dell'istruttoria. Sul punto, si prospettava come il verbale del 5 novembre 2010 redatto dalla Commissione di collaudo, al quale l'Amministrazione faceva riferimento nella risposta al rilievo, attestava unicamente l'effettività dei lavori realizzati e non pagati, finalizzati all'attuazione della convenzione originaria fra ATI e Consorzio ed il ripristino delle opere danneggiate dall'attentato dinamitardo, ma non affrontava l'aspetto dell'aggiornamento del quadro economico dell'opera e della possibile compensazione dei relativi costi con risorse già anticipate prima della riduzione unilaterale del programma costruttivo da parte dell'ATI. Veniva anche attenzionata la contraddittorietà, almeno apparente, fra le dette attestazioni del 2010 e quanto certificato dalla stessa Commissione di collaudo in precedenza, in merito all'avvenuta erogazione in favore del Consorzio Costa Verde, sulla prima tranche degli assentiti

finanziamenti, dapprima di circa 8,1 milioni di euro per espropri e lavori effettuati fino al 1993 e, nel 2006, con lo sblocco dei residui attivi sottoposti a sequestro penale nel 1994, di ulteriori 3,1 milioni (somme presumibilmente corrisposte all'ATI esecutrice). Infine, si ribadivano dubbi e perplessità quanto al disposto accollo da parte della Presidenza di cospicui oneri qualificati in transazione come "*di manutenzione e custodia*", non solo perché gravanti per convenzione sulla concessionaria e semmai, data la straordinarietà del loro espandersi in modo anomalo nel tempo, da addebitare – come suggerito dall'Avvocatura dello Stato – agli enti consorziati cui pertiene la titolarità degli impianti sportivi reliquati, ma anche per le incoerenze rispetto alla perizia redatta dalla società Sport e salute, che escludeva ogni debenza per spese manutentive considerato lo stato di degrado dell'impianto e considerava "*verosimili*" solo gli importi richiesti "*per custodia, guardiania e vigilanza notturna*".

9. Nelle memorie prodotte per il contraddittorio, il Dipartimento per lo sport ha riconosciuto che dai titoli giuridici a fondamento dell'accordo transattivo, e segnatamente dalle due Convenzioni del 1990 e del 1991, emerge la totale estraneità dell'allora Ministero del turismo e dello spettacolo, quale mero finanziatore e controllore di corretta esecuzione del progetto, alle vicende riguardanti il rapporto tra il Consorzio e l'ATI.

Ha, tuttavia, affermato che da ciò non si può ricavare l'assoluta e inderogabile carenza di legittimazione a transigere in capo al Dipartimento, dovendosi a tal fine contestualizzarne l'iniziativa in ragione delle circostanze concrete del caso, tra le quali assume particolare rilevanza l'insolvibilità attuale dell'Ente appaltatore ormai sciolto da tempo e posto in stato di liquidazione, nonché quella dei Comuni aderenti anch'essi in stato di crisi finanziaria.

Ha poi ribadito i richiami in fatto alle eccezionali vicende che hanno interessato la fase di realizzazione e che, a suo dire, ne rendono sostanzialmente giustificato ed ammissibile l'intervento, anche nella sola qualità di soggetto finanziatore, per definire senza danno ogni pendente pretesa – di fatto non componibile diversamente in modo bonario tra le parti del rapporto, stante l'indisponibilità di risorse allo scopo in capo al Consorzio, ormai in liquidazione – ed, in particolare, al ritardo nei pagamenti di parte dei lavori eseguiti dall'ATI e regolarmente collaudati (certificati 5, 6 e 7) in ragione del blocco "*dei saldi attivi del conto corrente intestato al Consorzio*" dissequestrati dopo lungo tempo e della conseguente richiesta, avanzata dal Consorzio e diretta alla Presidenza del Consiglio dei ministri, avente ad oggetto la restituzione delle somme necessarie per il pagamento dei detti lavori, nonché alle incertezze che hanno riguardato l'ammissibilità della riduzione unilaterale dei lavori presentata dall'impresa e alle perplessità non risolte, anche per l'assenza di riscontri ai richiesti pareri tecnici, in merito alla debenza di interessi da mancato pagamento, precludendo l'approvazione della perizia di assestamento del quadro economico dei lavori presentata dal Consorzio. Ad avviso dell'Amministrazione, in sostanza, i cennati comportamenti silenti hanno impedito sia il collaudo finale amministrativo delle opere, sia il pagamento a favore dell'ATI delle somme ad essa spettanti per l'esecuzione dei lavori realizzati, determinando uno stallo pluriennale che ha reso necessario un coinvolgimento diretto nella fattispecie in esame della Presidenza del Consiglio, destinataria di lettere di diffida e di messa in mora nonché di ricorsi giurisdizionali avverso il silenzio-inadempimento sull'assestamento economico conseguente alle introdotte varianti progettuali non autorizzate e per l'accesso ai documenti amministrativi di competenza.

L'Amministrazione ha, poi, controdedotto sulla reputata estraneità del Consorzio all'accordo transattivo, evidenziando come ai sensi dell'art. 6, comma 2, dell'accordo

stesso per il quale "*Il Consorzio, correlativamente, riconosce di essere debitore nei confronti dell'ATI affidataria relativamente alla somma di € 4.500.000,00 […] e delega il pagamento direttamente al Dipartimento per lo Sport, a valere sulla somma riconosciuta al comma 1 che precede, così da definitivamente estinguere ogni ragione di debito e credito tra le parti*", così evocando l'istituto della delegazione di pagamento ex art. 1269 c.c. "*ossia l'accordo che intercorre tra il debitore, in questo caso il Consorzio, e il terzo, il Dipartimento per lo sport, in forza del quale il debitore delegante delega il terzo ad una certa prestazione verso il terzo delegatario, ossia l'ATI appaltatrice*".

Ha, infine, rappresentato di avere nella specie "*effettuato una valutazione ponderata ed omnicomprensiva, rapportando gli obiettivi da conseguire con le spese da sostenere, e valutando i rischi connaturati alla fattispecie, nel rispetto dei principi di economicità e di efficacia, anche sulla base di un giudizio prognostico circa l'esito del contenzioso, attuale e potenziale, e della sua prevedibile durata (come ribadisce il Cons. Stato, Sez. III, 7 luglio 2011, n. 4083)*", con una "*diligente ed accurata istruttoria procedimentale*" corroborata "*dal parere favorevole degli organi di controllo interno in ordine alla copertura finanziaria dell'operazione*" nonché "*da ben tre pareri pro veritate, rilasciati dall'Avvocatura Generale dello Stato nel 2001, 2021 e 2025*" e di aver pienamente rispettato il parametro dell'equilibrio di bilancio, inteso come "*garanzia costituzionale di buon andamento e di integrità delle finanze pubbliche a tutela dei diritti dei contribuenti e dei cittadini tutti*", in ossequio agli insegnamenti della giurisprudenza contabile e nel convincimento di evitare, con la soluzione adottata, possibili maggiori esborsi futuri.

In adunanza, oltre a ribadire diffusamente tali posizioni, l'Amministrazione – su sollecitazione del Collegio – ha confermato di non essere titolare degli impianti ad oggi realizzati, rientranti nel patrimonio del Consorzio ed il cui pieno ripristino ed utilizzo a

beneficio degli interessi pubblici sottostanti all'originaria ammissione a finanziamento andrà eventualmente pianificato in seguito.

DIRITTO

1. Il Collegio è chiamato ad affrontare, con la disamina del provvedimento all'esame e dell'accordo che ne forma oggetto, la delicata questione dei presupposti e dei limiti per il legittimo ricorso da parte di una amministrazione pubblica, nella specie il Dipartimento per lo Sport della Presidenza dei Consiglio dei ministri, al contratto di transazione, quale valida opzione per porre fine ad una lite in corso ovvero per evitarne l'insorgenza in via anticipata. Trattasi di questione da approcciare in questa sede in punto di stretto diritto, tenendo conto cioè dei parametri normativi applicabili alla fattispecie e rivenienti la propria fonte non solo negli artt. 1965 e seguenti del codice civile, che tipizzano e regolano l'istituto contrattuale di cui trattasi, ma anche nei principi e regole del diritto amministrativo applicabili all'attività delle pubbliche amministrazioni, sia pubblicistica sia negoziale, a presidio e tutela dell'interesse pubblico loro affidato. Esulano dal presente procedimento di controllo considerazioni e valutazioni in punto di opportunità, ammesse unicamente con i tratti e nei confini del sindacato esterno sul corretto esercizio delle facoltà discrezionali spettanti all'amministrazione nella fattispecie.

2. Al riguardo, mette conto qui precisare che, se in astratto l'assunzione della qualità di parte di un accordo transattivo è pacificamente reputata ammissibile per ogni soggetto pubblico quale portato della propria capacità negoziale, e perciò anche a prescindere da specifiche norme legittimanti, il ricorso a tale strumento va pur sempre ricondotto nell'alveo della discrezionalità amministrativa e del suo corretto esercizio, scontando il rigore che si richiede a fronte di una scelta – come quella in argomento – finalizzata alla

deflazione del contenzioso ed alla composizione di una *res litigiosa* senza l'intermediazione di un giudice, ma certamente non ordinaria o necessitata e comunque orientata su un negozio causalmente connotato da caratteri dispositivi ed abdicativi, oltreché sinallagmatici, perciò in sé implicante un sacrificio che deve trovare fondamento giuridico certo e, parimenti, coerente tanto con l'intrinseca funzionalità dell'atto, tanto con l'interesse generale di cui l'amministrazione è portatrice.

Nei termini indicati, è noto che la giurisprudenza contabile, nei diversi ambiti funzionali di pertinenza, ha avuto occasione a più riprese di enucleare gli elementi, che rendono l'archetipo civilistico di riferimento validamente ed utilmente conciliabile con le finalità pubblicistiche, offrendo le coordinate per una corretta interpretazione dell'art. 1965 cc da parte delle amministrazioni pubbliche.

Tra queste – oltre e prima ancora della necessità di motivazioni adeguate e approfondite volte a dimostrare la convenienza dell'operazione sul piano economico-finanziario, ad apprezzare l'equilibrio costi/benefici sotteso al contratto, a dimostrare la coerenza della scelta con i fini istituzionali e di cura dell'interesse pubblico dei quali ogni soggetto pubblico è portatore – è stato valorizzato il richiamo alle norme civilistiche che individuano la causa della transazione nella definizione di una lite, attuale o potenziale, *inter partes,* per porre l'accento sull'indefettibilità, a monte della scelta di ricorrervi, del collegamento con un rapporto giuridico sottostante e preesistente tra le parti, quale fonte di pretese reciproche e contrapposte, di incerta e non chiara fondatezza ma idonee, in virtù della loro genesi, a sfociare in una controversia giuridica. Si è ritenuto, di contro, che un semplice conflitto di natura economica non costituisce, di per sé, valido fondamento legittimante il ricorso ad una transazione.

Inoltre, proprio nella considerazione della natura corrispettiva del contratto di cui all'art. 1965 cc e della corretta funzionalità del pertinente sinallagma, basato sulla

reciprocità delle concessioni delle parti, la giurisprudenza (ex multis, Sez. Reg. contr. Lombardia n. 128/2013 PAR e n. 168/2018; idem sez. reg contr. Umbria n. 123/2015) ha enucleato la necessità di altre due condizioni indispensabili per la legittimazione di un ente pubblico ad assumere la qualità di parte di un accordo transattivo, richiedendosi da un lato l'ottenimento, da parte dell'amministrazione procedente, di una prestazione effettiva e dall'altro che quella oggetto di transazione, riconosciuta al netto della componente sacrificata per evitare sviluppi contenziosi e più onerosi, non sia addebitabile ad altri soggetti tenuti al relativo adempimento.

Come è ovvio, la sussistenza degli indicati presupposti e delle enucleate condizioni legittimanti la sottoscrizione di una transazione va verificata in concreto ed alla luce degli assetti dei rapporti controversi, quali ricavabili da norme e convenzioni ad essi riferibili.

In questa stessa direzione, va intesa, del resto, anche l'affermata necessità di rispondenza di tale scelta "*a canoni di razionalità, convenienza, logica e correttezza gestionale*", non riducibili al mero risultato prospettico di un risparmio economico, ma più propriamente declinati in rapporto e secondo "*una imprescindibile valutazione della cura concreta di interessi pubblici*", cosicché "*sarà, dunque, foriera di potenziale responsabilità erariale una transazione che abbia ad oggetto, a titolo esemplificativo, una pretesa, nei confronti di una pubblica amministrazione, manifestamente infondata, oppure una transazione riguardante un credito prescritto o, ancora, una transazione caratterizzata da condizioni manifestamente svantaggiose per l'amministrazione*" *(così Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, n. 65/2020 e prima, nello stesso senso, Sez. II centr. app., 20 marzo 2006, n. 127).*

3. In forza dei principi e degli orientamenti sopra esposti, dai quali non si ravvisa apprezzabile motivo per discostarsi in questa sede, il Collegio – agli esiti dell'istruttoria

e del contraddittorio di adunanza – ritiene fondato e non superabile il primo motivo di rilievo.

Come ampiamente documentato in atti ed ammesso dalla stessa Amministrazione nelle memorie di adunanza, infatti, il Dipartimento per lo sport ha, a suo tempo, assunto unicamente il ruolo di soggetto finanziatore del progetto Costa Verde Jonica, già spettante al Ministero del turismo e dello spettacolo nelle cui competenze la Presidenza del Consiglio dei ministri è subentrata *ope legis*.

Del resto, la natura della funzione intestata al detto Ministero, non mutata all'atto del suo trasferimento alla Presidenza, discende con chiarezza dalla stessa normativa posta a base dell'iniziativa progettuale in argomento e della sua riconduzione alle attribuzioni di un soggetto diverso, al quale "naturalmente" pertiene l'interesse alla relativa realizzazione, sia pure per finalità di rilevanza generale reputate meritevoli di incentivi finanziari statali.

Va tenuto conto, infatti, che il progetto Costa Verde Jonica è stato, a suo tempo, formulato e presentato al Ministero dall'omonimo Consorzio per lo sviluppo del litorale tarantino ai sensi della normativa sull'edilizia sportiva e turistica di cui al d.l. 3 gennaio 1987, n. 2, convertito dalla legge n. 65/1987 all'epoca vigente ed in particolare in applicazione dell'art. 2, comma 6, che espressamente consentiva agli enti interessati alla costruzione di grandi strutture sportive, connessi servizi tecnologici e sistemi infrastrutturali, di predisporre *"direttamente o tramite concessionaria un progetto unitario da inoltrare al Ministero del turismo e dello spettacolo per l'accesso al Fondo investimenti e occupazione (FIO)"*, e per il quale il coinvolgimento nell'operazione dell'Amministrazione statale era limitato al solo aspetto finanziario, con esclusione di ogni diretta compartecipazione alla fase realizzativa e alla gestione dell'opera, rientranti nella sfera giuridica dell'ente interessato.

La menzionata delibera CIPE, poi, nel ricondurre l'intervento all'alveo di quelli immediatamente cantierabili e finanziabili per il più celere perseguimento di obiettivi di sviluppo e di politica economica, non ne ha modificato la titolarità e le modalità di realizzazione, con l'unico vincolo, per l'Amministrazione assegnataria dei finanziamenti, di curare la tempestività nell'avvio dei cantieri.

Trova, perciò, in questo quadro fondamento la Convenzione del 16 maggio 1990 tra il Ministero e il Consorzio che, con i contenuti enucleati in fatto, regola obiettivi, modalità, tempi e condizioni per l'erogazione dei finanziamenti ed *ex adverso* per la decadenza dal beneficio, subordinatamente agli esiti dei controlli e delle verifiche ministeriali, anche di tipo tecnico progettuale, sul corretto impiego delle risorse assegnate e, parallelamente, con esonero espresso del finanziatore da ogni responsabilità realizzativa e da ogni tipo di contenzioso eventualmente correlato.

Per essa, rimane fuor di dubbio l'estraneità del Ministero ai rapporti fra Consorzio e ATI, derivanti da diversa e successiva Convenzione, mai sottoscritta, e neppure approvata nei contenuti, a livello ministeriale e, con essa, rimane acclarata l'assenza di relazioni dirette con la concessionaria.

Tale accertata posizione di terzietà della Presidenza rispetto alle obbligazioni reciprocamente assunte tra Consorzio committente e concessionaria, ad avviso del Collegio, è dirimente per escludere nella specie il legittimo ricorso all'istituto della transazione, essendo a monte inconciliabile con la causa tipica di tale figura negoziale, consistente nella soluzione stragiudiziale di una controversia pendente o prevedibilmente azionabile in giudizio fra le parti a tutela delle reciproche e contrapposte pretese disponibili che ne formano oggetto, con la finalità di ricondurre a certezza immediatamente, e al netto dell'alea di un giudizio, il rapporto giuridico preesistente nel quale le stesse si innestano, con corrispettività di rinunzie e vantaggi.

4. Del resto, i richiamati elementi costitutivi non sono rinvenibili nella fattispecie all'esame, non a caso affetta da carenze motivazionali – nello specifico contestate con il secondo motivo di deferimento – che appaiono difficili da colmare in concreto ed in presenza di un assetto regolatorio convenzionale per il quale fra ATI concessionaria e soggetto finanziatore non intercorre nessun rapporto diretto, in termini di responsabilità e pretese reciproche deducibili validamente in transazione.

A tale fine, insoddisfacenti sono apparsi i forniti chiarimenti e le stesse articolate argomentazioni rese dall'Amministrazione nel contraddittorio di adunanza per giustificare la conformità a legge del proprio operato, anche nell'incontestata carenza di formale titolo giuridico legittimante.

In concreto, infatti, non solo non risulta in atto pendente alcuna controversia giuridica da parte dell'impresa nei riguardi del soggetto finanziatore sulle pretese economiche riconosciute con l'accordo – tale non potendosi considerare, per evidente diversità di oggetto il giudizio dinanzi al giudice amministrativo, di cui peraltro si ignorano ad oggi gli sviluppi, avverso il silenzio del medesimo sull'approvazione della perizia di assestamento a suo tempo prodotta dal Consorzio e dalla concessionaria – ma appaiono anche indimostrate l'effettività e rilevanza degli evocati rischi di soccombenza in capo al soggetto finanziatore.

A sostegno della loro sussistenza l'Amministrazione richiama da un lato le note con le quali l'ATI concessionaria ha quantificato le proprie pretese e dichiarato la propria disponibilità a rinunciare a parte di esse, come da perizia di variante mai approvata, dall'altro il parere positivo reso da ultimo dall'Avvocatura dello Stato (14 luglio 2025) a corredo del proposto accordo transattivo.

Tuttavia, le prime non sono formulate in termini di diffida e messa in mora del finanziatore a fini contenziosi, apparendo piuttosto tese a rendere edotto il finanziatore

della fondatezza delle pretese maturate, per consentirgli di rilasciare l'approvazione dell'assestamento del quadro economico-progettuale di propria competenza, quale presupposto necessario per la definizione, anche in via transattiva, dei rapporti pendenti con il Consorzio.

Quanto al parere dell'Avvocatura, lo stesso è espressamente circoscritto nei contenuti ai soli aspetti afferenti alla congruità delle somme offerte in transazione rispetto alle vantate pretese creditorie e non si esprime sulla sussistenza in capo alla Presidenza dei presupposti per accedere alla transazione. Tuttavia, e pur in quest'ottica, imputa *per tabulas* i rischi di soccombenza connessi alla fattispecie all'amministrazione concedente (cioè, al Consorzio), quale destinataria delle prestazioni cui dette pretese afferiscono, e solo segnala come mera eventualità che "*il Dipartimento (quale finanziatore del progetto) potrebbe essere chiamato a farsi carico di oneri economici ben superiori a quanto l'impresa accetterebbe in transazione per chiudere l'annosa vertenza*".

Nessuna ponderazione puntuale risulta, però, formulata per soppesare l'effettività di tale rischio indiretto ed eventuale alla luce delle disposizioni convenzionali originarie, per le quali il diritto alla fruizione dei concessi finanziamenti da parte del Consorzio veniva condizionato al fisiologico sviluppo della fase realizzativa, che il Consorzio si era impegnato a garantire, sotto la vigilanza del finanziatore, assumendosene senza eccezioni la responsabilità, pena la risoluzione della convenzione e la decadenza dal finanziamento, in coerenza con la sua qualità di beneficiario finale dei fondi e titolare degli impianti da realizzare.

Eppure, nell'assetto dei rapporti sopra descritto, gli eventi imprevisti e le circostanze sopravvenute – che nel tempo hanno obiettivamente allontanato dal conseguimento dei risultati convenuti creando una situazione di stallo protrattasi in modo del tutto anomalo e alimentando l'insorgenza di oneri impropri rispetto ai costi pianificati per

l'intervento originario – non possono ritenersi di per sé giustificativi, diversamente da quanto ritenuto dall'Amministrazione procedente, del ricorso alla transazione, nei termini in cui è stata formulata.

Tali accadimenti concretamente verificatisi, infatti, non incidono sulla attuale regolazione giuridica dei rapporti tra Ministero e Consorzio da un lato e tra Consorzio ed ATI dall'altro, così come posta dalle due diverse Convezioni più volte richiamate, e perciò non possono costituire di per sé titolo giuridico sostitutivo idoneo a ricondurre allo schema tipico della transazione l'accordo proposto.

Invero, lo stato di liquidazione in cui attualmente versa il Consorzio e l'evocata indisponibilità di risorse del medesimo, oltre che le difficoltà finanziarie degli enti aderenti concretamente non più interessati alla gestione dell'opera, non costituiscono valido motivo di esonero dalle responsabilità da committenza su di esso gravanti e che, per parte sua, il concessionario ha già inteso far valere insinuandosi a passivo nelle procedure liquidatorie.

Così come non si può ignorare che la causa principale di ritardi e resistenze nell'approvazione di revisioni del quadro economico-progettuale sono stati occasionati da una pluralità di concause (attentato, blocco giudiziario delle risorse), astrattamente al medesimo non addossabili in quanto gravanti sulla fase esecutiva, oltreché dalle difficoltà tecniche – che gli anni ad oggi trascorsi hanno ulteriormente aggravato – di regolarizzare *ex post* modifiche realizzative e ridimensionamenti progettuali introdotti di fatto dallo stesso concessionario – sia pure con la dichiarata finalità di rendere fruibile il complesso, dopo il danneggiamento, senza esborsi aggiuntivi rispetto alle assentite coperture – quali varianti non autorizzate preventivamente, come invece era previsto nella convenzione di finanziamento.

E nella direzione di tener conto di ciò appaiono, invero, indirizzati suggerimenti contenuti nei pareri rilasciati dall'Avvocatura nella vicenda, già a partire da quello del 21 maggio 2021, che evidenzia l'opportunità e non la necessità di adesione alla transazione del soggetto finanziatore al solo fine di approvare l'assestamento del piano economico e ripartirne equilibratamente gli oneri fra concessionario e concedente, anche tenendo conto dei vantaggi derivanti dalla acquisizione della titolarità degli impianti reliquati da parte di quest'ultimo e degli enti consorziati destinatari della loro devoluzione con la definitiva chiusura del Consorzio.

Con l'accordo proposto all'attenzione, al contrario, la Presidenza si obbliga direttamente a soddisfare le pretese dell'impresa, sostituendosi nel rapporto controverso al Consorzio, chiamato a rilasciare una delegazione atipica di pagamento che ne evidenzia il mero coinvolgimento formale e indenne da rinunce nella transazione, con una chiara inversione di ruoli rispetto a quanto prospettato nella convenzione originaria per effetto della quale si viene concretamente a determinare una scissione nella titolarità di oneri e benefici immediati scaturenti dall'accordo stesso, del tutto esulante dal corretto funzionamento del sinallagma, proprio del contratto di transazione.

Al tempo stesso, tale situazione di contesto rileva anche sul piano amministrativo, non risultando – contrariamente a quanto dichiarato anche in adunanza – sufficientemente argomentata, in punto di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di corretta gestione delle risorse pubbliche, la scelta di sottoscrivere impegni negoziali con immediati esborsi certi, non accompagnati da vantaggi aventi le stesse connotazioni temporali, e legati a rischi da contenzioso del tutto eventuali e di remoto esito infausto, senza neppure prendere in considerazione le sorti effettive degli impianti in obsolescenza e le possibilità di una loro acquisizione a beneficio dell'interesse pubblico generale sotteso alla loro realizzazione con risorse della collettività.

Per le esposte ragioni, pur senza disconoscere l'impegno profuso e le difficoltà incontrate nel chiudere definitivamente un'annosa e complessa vicenda gestionale già connotata da cospicuo e ad oggi infruttuoso impiego di fondi pubblici, il provvedimento e l'accordo transattivo, così come formulati, non possano superare il prescritto vaglio di legittimità per le carenze motivazionali concernenti i presupposti e requisiti di corrispettività necessari per la riconduzione della sottoscritta operazione allo schema negoziale di cui agli artt. 1965 e ss. del codice civile.

5. Restano, infine e per debita completezza, da esaminare gli altri due aspetti critici deferiti al vaglio del Collegio, che possono essere esaminati congiuntamente, in quanto relativi ai profili affini:

a) delle verifiche di fondatezza dei crediti vantati dall'impresa ed effettività dei relativi abbattimenti concessi in transazione;

b) della corrispondenza dei lavori considerati ammissibili a pagamento a quelli commissionati originariamente.

Sul punto, il Collegio ritiene che i riscontri documentali ed i chiarimenti forniti in contraddittorio siano sufficienti a ritenere superati parzialmente i dubbi di irregolare apprezzamento, nell'*an* e nel *quantum*, delle partite creditizie dedotte in transazione.

Invero, limitatamente alle finalità poste in rilievo in questa sede di controllo di legittimità – come esposto in fatto, volte ad escludere fenomeni di inesatta perimetrazione e sovrastima a monte delle pretese creditorie avanzate della concessionaria e di effettività degli abbattimenti prospettati – si può ritenere che gli sforzi profusi dal soggetto finanziatore abbiano consentito, almeno in parte, di ricostruire con ragionevole certezza l'entità delle somme spettanti alla concessionaria a titolo di controprestazione per le attività svolte in favore del Consorzio e per la realizzazione del progetto, anche in via straordinaria e non previamente autorizzata.

E ciò, a prescindere dalla reputata illegittimità del loro accollo integrale da parte del Dipartimento con lo strumento della transazione – come detto carente di presupposti e comportante un sacrificio economico immediato non giustificato da vantaggi diretti – sul piano sostanziale crea i presupposti per avviare correttamente a soluzione, in un quadro di aggiornata certezza e trasparenza – conformemente a quanto già suggerito dall'Avvocatura dello Stato – la situazione di stallo venutasi a determinare per il concorso di diversi fattori e di diffuse responsabilità anche della stessa concessionaria.

Sul punto si può ritenere, in particolare, che le verifiche di tipo tecnico e amministrativo-contabile effettuate, prospettino, pur in assenza di puntuali "pezze di appoggio" ma con adeguati e validi elementi di supporto, gli oneri attualizzati verosimilmente necessari per i servizi accessori di guardiania e custodia assicurati nel tempo dall'impresa in forza delle norme del contratto di concessione (artt. 8 e 12) e comprovino, con documentazione eloquente, la non riconoscibilità di quelli per manutenzioni ordinarie, con ridimensionamento delle richieste di controparte, già a tale titolo regolarmente iscritte a riserva nei registri di contabilità per importi superiori fino al 2007.

Quanto alla ben più delicata questione del riconoscimento di spettanze per lavori svolti e non pagati, con prospettato aggravio di cospicui interessi da ritardato pagamento, il Collegio è, invece, dell'avviso che le contraddizioni e le perplessità espresse in fatto non possano dirsi pienamente superate. Infatti, se sulla base di quanto in atti ed in particolare delle attestazioni della Commissione di collaudo possono considerarsi accertate l' effettività di realizzo e l'inerenza al progetto dei lavori in argomento, non altrettanto è a dirsi circa le necessità di tardivo e oneroso ristoro per essi vantato, stante la mancata produzione di un prospetto di calcolo idoneo a ricostruire analiticamente i giustificativi delle singole cospicue erogazioni effettuate a tutto il 1994 e nel 2006, pari a circa la totalità della prima tranche del finanziamento originariamente concesso, dopo

lo sblocco delle risorse sequestrate ed a verificare l'incidenza sulla quantificazione del dovuto di fenomeni compensativi già scattati a fronte dell'unilaterale riduzione del programma costruttivo da parte dell'impresa, come indicato dal parere dell'Avvocatura dello Stato del maggio 2021.

A fronte di tali incertezze, se il prospettato riconoscimento forfettario di debenze pari a 1,6 milioni di euro può apparire un conveniente compromesso, in contesto concordato, rispetto alle ben maggiori richieste avanzate dall'impresa al riguardo nelle note in atti e nelle contabilizzate riserve extracontrattuali (pari a euro 617.923,04 per lavori e ad euro 5.981.124,96 per interessi e indicizzazione, per un totale di euro 6.599.048,00), allo stato degli atti non può affermarsi che lo stesso abbia in concreto valido e comprovato fondamento effettivo.

Non si comprende, infine, la "ratio" giustificativa della affermata riconoscibilità di crediti verso il Consorzio per rifusione di spese di gara, trattandosi di oneri strumentali al realizzo dell'opera la cui refusione è espressamente posta a carico della concessionaria dall'art. 15 della convenzione originaria.

P. Q. M.

ricusa il visto e la conseguente registrazione del provvedimento in epigrafe.

Il Presidente

Manuela Arrigucci

(firmato digitalmente)

Il Relatore

Maria Luisa Romano

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria l'8 gennaio 2026

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmeri

(firmato digitalmente)