IL PONTE SULLO STRETTO: TRA URGENZA STORICA REALE E COMPLESSITÀ PROCEDURALE*

di Chiara Liotto**

Sommario. 1. Inquadramento storico della vicenda. – 2. Il riavvio delle attività progettuali. – 3. Il potere di controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti e le deliberazioni nn. 19 del 27 novembre e 20 del 16 dicembre 2025. – 4. Scenari futuri e implicazioni di sistema.

1. Inquadramento storico della vicenda. «L'*excursus* storico relativo alla programmazione e progettazione di un collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria potrebbe partire (quantomeno) dall'epoca romana»[1]. Invero, la necessità di collegare con una infrastruttura la Sicilia e la Calabria risale già a Plinio il Vecchio il quale riferisce della costruzione, da parte del console Lucio Cecilio Metello, di un ponte di barche e botti per collegare *Messana* a *Regium* (i.e. Messina a Reggio Calabria)[2]. D'altronde, la Regione Sicilia, «in quanto collocata al centro del Mediterraneo, una volta collegata al continente con un attraversamento stabile, è naturalmente vocata ad assolvere la funzione di piattaforma logistica di collegamento tra Nord/Sud Europa ed Africa e tra oriente ed occidente»[3].
Da allora, il dibattito è proseguito tanto sul piano politico[4], quanto nelle comunità scientifiche di settore[5], la cui concretizzazione si colloca nei più recenti anni, con l'emanazione della l. n. n. 384/68. Con il predetto intervento legislativo, l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade statali (ANAS) venne autorizzata, in collaborazione con l'Azienda autonoma delle Ferrovie

---

* *Sottoposto a referaggio*.
** Specialista giuridico, legale e finanziario – Presidenza del Consiglio dei Ministri.
[1] S. Vaccari, *Il "ponte sullo Stretto di Messina": profili giuridici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2023, 753.
[2] L'autore ne sottolinea poi la finalità del tutto circoscritta: trasportare nell'Urbe il bottino di guerra, consistente in centoquaranta (o centoventi, secondo altre fonti storiografiche) elefanti da guerra sottratti dai romani ai cartaginesi dopo la battaglia di Palermo. S. Vaccari, op. cit.
[3] *L'Audizione al Senato della Repubblica*, Commissione 8, Lavori Pubblici e Comunicazioni, Intervento dell'Amministratore Delegato di Messina S.p.A., P. Ciucci, 6 novembre 2012.
[4] Si pensi, ad esempio, che nel 1840 Ferdinando II di Borbone, re del Regno delle due Sicilie, diede ordine di predisporre gli studi del caso, ma gli studi dell'epoca suggerirono al monarca di lasciar perdere, visti gli eccessivi costi di progettazione e realizzazione. Vedi A. Cottrau, *Può gettarsi un ponte sullo Stretto di Messina?*, 1883. Successivamente, nel 1866, l'allora Ministro dei Lavori Pubblici, Stefano Jacini, commissionò uno studio all'Ing. Alfredo Cottrau per verificare la possibilità di collegare Scilla e Cariddi mediante la costruzione di un'opera in metallo. Vedi L. De Rosa, *Alfredo Cottrau e il ponte sullo Stretto di Messina*, in *www.storiaeconomica.it*, 413. Tale studio si concluse negativamente, con l'evidenziazione di notevoli difficoltà di realizzazione dell'opera e l'ingente spesa da sostenere.
[5] G. Pace, *Il dibattito sull'attraversamento stabile dello Stretto*, in G. Pace G., E. Petroncelli (a cura di), *L'area dello Stretto: Messina e Reggio Calabria nelle prospettive dell'economia mediterranea*, Napoli, 1997, 23. Vedi anche lo studio di E. Vismara, *Proposta di studi per una galleria sotto lo Stretto di Messina*. Comunicazione fatta al Congresso Geografico tenutosi in Firenze nel marzo-aprile 1921, a seguito del terremoto di Messina dell'anno 1908, dopo il quale si prende consapevolezza delle criticità geologiche e sismiche che contraddistinguono l'area di riferimento.

dello Stato, «ad effettuare studi e ricerche per stabilire se e con quali sistemi potesse essere realizzato il collegamento stabile sullo Stretto di Messina»[6] e in questo contesto, il 28 maggio 1969 venne bandito dall'ANAS il Concorso Internazionale di idee per il collegamento stabile viario e ferroviario tra la Sicilia e il continente[7].

In previsione della realizzazione dell'opera, la l. n. 1158/1971, *Collegamento viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente*, con la finalità di indicare la struttura preposta alla realizzazione dell'opera, ha disposto la concessione a una società di diritto privato a capitale interamente pubblico delle attività di progettazione, di realizzazione e gestione di un collegamento viario e ferroviario tra il continente e la Sicilia da intendersi come opera dettata da prevalente interesse nazionale. «La costituzione della società per il Ponte sullo Stretto, però, dà il via ad una crescente battaglia di interessi economici e politici che ponevano in secondo piano la progettazione dell'opera e gli intenti di pianificazione nazionale e regionale»[8] così da rinviare ancora la nascita della Società Stretto di Messina S.p.A. (S.d.M.) al 1981.

Il progetto di massima definitivo di attraversamento stabile dello stretto e di tutte le opere di collegamento con le infrastrutture esistenti venne presentato dopo un decennio insieme allo Studio di Impatto Ambientale conforme alle prescrizioni fissate dall'allora d.P.C.M. 27 dicembre 1988[9].

All'indomani della presentazione del progetto preliminare, però, seguirono ulteriori anni di dibattiti incentrati sulle difficoltà tecniche e finanziarie connesse alla costruzione del ponte[10], fin quando, con l'entrata in vigore della l. n. 443/2001, cd. legge obiettivo, il ponte sullo Stretto venne inserito dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)[11] tra le 19 infrastrutture connotate da un "preminente interesse nazionale" e pertanto da approvare con procedure semplificate e più celeri.

Sennonchè, con il d. lgs. n. 114/2003, apportante modifiche e integrazioni alla legge del 1971, la Società Stretto di Messina divenne organismo di diritto pubblico e concessionaria *ex lege* non solo della progettazione, ma anche della realizzazione e gestione dell'opera[12].

Il CIPE, con delibera del 1° agosto 2003, n. 66[13], approvò il progetto preliminare del ponte sullo Stretto di Messina con cui venne stabilito che la copertura del costo complessivo di costruzione dell'opera fosse assicurata per il 40 per cento dall'aumento di capitale della società Stretto di Messina S.p.A., già deliberato dagli azionisti, e per il rimanente 60 per cento con finanziamenti da reperire sui mercati internazionali, senza garanzie da parte dello Stato.

---

[6] A. Angelini, *Il mitico ponte sullo Stretto di Messina. Da Lucio Cecilio Metello ai giorni nostri:la storia, la cultura, l'ambiente*, Napoli, 2007, 90.

[7] «Alla Commissione giudicatrice, nominata congiuntamente dal ministro dei Lavori Pubblici e presidente dell'ANAS e dal ministro del Tesoro 138, furono necessari due anni per scegliere, tra i 143 partecipanti, i progetti vincitori, sei primi premi *ex aequo* e sei menzioni». A. Angelini, op. cit., 90.

[8] A. Angelini, op. cit., 104.

[9] «Tra il luglio del 1994 e l'autunno del 1995 prima le FF. SS. e poi l'ANAS completarono l'esame tecnico del progetto di massima al quale accordarono parere favorevole, richiedendo però l'approfondimento di alcuni aspetti tecnologici e raccomandando che il progetto proseguisse nell'iter delle decisioni amministrative e politiche essendo sufficientemente maturo e avanzato per tali finalità. Nell'ottobre 1997 il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, massimo organismo tecnico dello Stato, approvò all'unanimità il Progetto di massima (corredato dei pareri della Delegazione alta sorveglianza ANAS e FS), concedendogli il proprio parere favorevole e autorizzando lo studio della progettazione esecutiva». A. Angelini, op. cit., 113.

[10] M. Centorrino, *Le domande sospese sul Ponte dello Stretto*, in *La Repubblica*, 2003, 1.

[11] Delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) n. 121 del 21 dicembre 2001.

[12] Il Ponte sullo Stretto di Messina diventa così un'opera di interesse non solo nazionale, ma anche comunitario. Vedi il quotidiano *La Sicilia*, 4 aprile 2003.

[13] La delibera del 1° agosto 2003, n. 66 è consultabile sul sito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Qualche mese dopo, il 30 dicembre 2003, veniva sottoscritta la convenzione di concessione[14] con allegato Piano Economico Finanziario (P.E.F.) tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (concedente) e la Società Stretto di Messina S.p.A. (concessionaria), avente ad oggetto le successive attività di progettazione, realizzazione e gestione dell'infrastruttura, su cui intervenivano successive modificazioni e integrazioni disposte con due Atti aggiuntivi, del 25 febbraio 2004 e del 30 novembre 2009[15]; veniva, così, fissata a ottobre 2018 la data di entrata in esercizio dell'opera e prorogata al 31 dicembre 2047 la durata della concessione.
Nel biennio compreso tra il 2004 ed il 2006, la società Stretto di Messina svolse la gara per l'individuazione del contraente generale («*General contractor*») cui affidare le progettazioni (definitiva ed esecutiva) e la realizzazione del ponte, connessa ai lavori stradali e ferroviari, e del Project Management Consultant (cui affidare l'attività di controllo e verifica della progettazione definitiva, di quella esecutiva e della realizzazione dell'infrastruttura) e del Monitore ambientale (cui demandare l'attività di monitoraggio ambientale, territoriale e sociale in relazione alle aree interessate dalla realizzazione dell'intervento) e, il 27 marzo 2006, stipulò il contratto con i vincitori della gara, per un importo di 3.879.599,733 euro[16].
A novembre del medesimo anno, però, la l. n. 286/2006 n. 286 stabilì di non considerare il Ponte sullo Stretto di Messina una priorità nel programma di Governo, differendo nel tempo ogni decisione sull'opera. Il Parlamento eletto con le elezioni del 2008 ed il Governo da esso espresso ritornarono sulla decisione del 2006, riaffermando la natura prioritaria dell'opera[17] ed il mese successivo la Società Stretto di Messina impartisce l'Ordine di inizio attività al Contraente generale, al Project Management Consultant e al Monitore ambientale.
Dopo alcuni differimenti, nel 2010 veniva redatto il progetto definitivo, integrato con le varianti *medio tempore* adottate in forza dei diversi accordi integrativi e atti aggiuntivi e, all'esito di un'attività di verifica e validazione, il progetto veniva approvato, in data 29 luglio 2011, dal Consiglio di amministrazione della società Stretto di Messina e sottoposto alle amministrazioni competenti per l'avvio del relativo procedimento autorizzativo[18].
Sul progetto definitivo così approvato venivano avviate la Conferenza di servizi, nonché le prescritte procedure in materia ambientale, archeologica e paesaggistica, ma, anche in questo caso, il progetto subì un'ulteriore battuta di rallentamento dell'*iter* su descritto. Invero, il legislatore, con l'art. 34-*decies*, c. 3, d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni in l.n. 221/2012, *Disposizioni in materia di collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente*, in considerazione della «condizione di tensione dei mercati finanziari internazionali e delle conseguenti particolari esigenze di cautela nella verifica della sostenibilità dell'operazione», ha richiesto – proprio per la difficoltà di reperire idonei capitali sul mercato – specifici adempimenti relativi al finanziamento dell'opera e all'approvazione del progetto definitivo, fissando, a tal fine, termini perentori il cui mancato rispetto comportava la caducazione di ogni rapporto, convenzionale e contrattuale, stipulato dalla società Stretto di Messina e la messa in liquidazione della stessa. Qualora l'atto aggiuntivo non fosse stato sottoscritto nei termini o il progetto non fosse stato approvato dal CIPE entro 540 giorni, ne sarebbe derivata

[14] La convenzione è consultabile sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
[15] Vedi *L'Audizione al Senato della Repubblica*, *supra*. Il II Atto aggiuntivo del 30 novembre 2009, approvato con l.n. 191/2009 (in particolare, l'art. 2, c. 205).
[16] In *Audizione al Senato della Repubblica*, *supra,* 6 e 7.
[17] *Relazione della Corte dei Conti sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato*, 15.
[18] Relazione illustrativa al d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 35/2023, 1. Inoltre, «per quanto riguarda il quadro economico, il progetto manteneva le modalità del precedente piano finanziario, ossia il 40% del ponte finanziato con l'aumento di capitale della SdM e il restante 60% tramite finanziamenti da reperire sui mercati nazionali e internazionali dei capitali secondo lo schema tipico del project financing, con circa 2,2 miliardi di euro finanziati dallo Stato, tramite gli azionisti della SdM». A. Angelini, op. cit., 198.

la caducazione *ex lege* degli atti convenzionali, con conseguente liquidazione della società concessionaria. A fini di ristoro delle parti interessate, venne riconosciuto un indennizzo di ammontare pari al pagamento delle prestazioni progettuali sino a quel momento realizzate, oltre a un'ulteriore somma pari al 10% del valore delle medesime.
La trattativa tra Stretto di Messina ed il contraente generale trovò una serie di ostacoli e, non essendosi perfezionato l'accordo entro i termini previsti, la società Stretto di Messina S.p.A. è stata posta in liquidazione[19], ottenendo il vaglio della magistratura contabile[20].
Dalla decisione relativa alla messa in liquidazione della società è seguito un complesso contenzioso, ad oggi non ancora concluso, ad opera degli operatori economici privati che hanno avanzato pretese risarcitorie nei confronti della Società concessionaria, del Consiglio dei Ministri e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Le domande formulate dalle società ricorrenti sono state ad oggi respinte dai giudici di prime cure evidenziando in motivazione che la caducazione normativa dei rapporti contrattuali non integri un inadempimento contrattuale in quanto manifestazione legittima del recesso unilaterale della parte committente[21].

2. Il riavvio delle attività progettuali. Dopo circa un decennio, il legislatore è recentemente intervenuto al fine di riavviare le attività volte alla realizzazione dell'infrastruttura.
Ed infatti, la l. n. 197/2022 (legge di bilancio 2023), nel confermare il rilievo del collegamento stabile viario e ferroviario tra la Sicilia e il Continente, quale opera prioritaria e di preminente interesse nazionale, ha, tra l'altro, revocato lo stato di liquidazione della società Stretto di Messina, rafforzandone il patrimonio con un aumento di capitale di 50 milioni di euro.
Durante la XIX legislatura, il Governo Meloni riprende concretamente l'avvio dell'attività di progettazione e realizzazione del collegamento stabile, viario e ferroviario tra la Sicilia e la Calabria[22].
Il riavvio è originato dalla legge di bilancio per l'anno finanziario 2023 (art. 1, c. 487, l.n. 197/2022) che riprende il concetto di opera prioritaria e di preminente interesse nazionale, in quanto collegata all'obiettivo di rilanciare l'economia del Paese, necessariamente connessa al completamento della rete infrastrutturale primaria. Il rinnovato interesse per la realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina viene considerato strumentale per alcune specifiche finalità[23].
In primo luogo, vengono in rilievo gli obiettivi connessi al processo di integrazione europea di cui all'art. 170 T.F.U.E.[24], sul versante della libera circolazione delle persone, inserendosi

[19] Con d.P.C.M. 15 aprile 2013 (art. 1, c. 1).
[20] I giudici contabili, infatti, hanno approvato, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente «Lo stato della liquidazione di Stretto di Messina S.p.A». Vedi Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione 30 ottobre 2017 n. 14, in *Relazione della Corte dei Conti sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato*.
[21] Trib. Roma, Sez. XVI civ., 21 novembre 2018, n. 22386.
[22] *Resoconto stenografico dell'audizione dell'ex Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Dott. Enrico Giovannini, in occasione della seduta del 4 agosto 2021 dinanzi alle Commissioni riunite Ambiente (VIII) e Trasporti (IX)*, p. 5. Per completezza, va sottolineato che la ripresa dei rapporti contrattuali non costituisce una novità nel panorama del diritto amministrativo Si pensi alla precedente abrogazione della revoca delle concessioni rilasciate dall'ente Ferrovie dello Stato in favore della società TAV S.p.A. disposta dall'art. 11, c. 1, l.n.. 166/2002, e dall'art. 12, c. 1, d.l. 112/2008, conv. con mod. in l. n. 133/2008.
[23] *Relazione illustrativa al d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 35/2023*, 1.
[24] L'art. 170, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (T.F.U.E.), dispone che per «contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui agli articoli 26 e 174 e per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia». In dottrina,

nel più ampio piano di completamento e di sviluppo delle c.d. reti transeuropee di trasporto[25] nonché l'obiettivo di cui all'art. 174 del T.F.U.E.[26] di coesione economica, sociale e territoriale, anche nell'ottica della riduzione del divario tra le diverse aree del Paese, con particolare riferimento alle politiche di sviluppo del Mezzogiorno. Si ritiene infatti che la costruzione di una concreta unità territoriale possa potenziare le filiere dell'economia locale, dell'industria e del turismo.

Pari rilevanza assumono le finalità di matrice ambientale legate ai processi di riduzione dei c.d. gas climalteranti – la cui diminuzione sarebbe connessa alla riduzione dei tempi di percorrenza tra le aree di interesse – e le esigenze della mobilità militare, in ragione della presenza di importanti basi NATO nell'Italia meridionale[27].

Fatte queste premesse, l'art. 1, d.l. n. 35/2023 «ha operato una *restitutio in integrum* normativa»[28], aggiornando e integrando la legge costitutiva della società in house Società di Messina S.p.A. (l. n. 1158/197), quest'ultima ricostituita quale società in house ai sensi dell'art. 16 *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, d.lgs. n. 175/2016, nonché «riattivando contratti con il Contraente generale (Eurolink S.c.p.a.), il Project Management Consultant e il Monitore ambientale, originariamente sottoscritti tra il 2004 e il 2006 sulla base della delibera CIPE n. 66/2003 con cui veniva approvato il progetto preliminare, con prescrizioni, raccomandazioni e indicazioni afferenti alle opere e alle misure mitigatrici e compensative dell'impatto ambientale, territoriale e sociale e, a seguire, il III Atto Aggiuntivo alla convenzione MIT-Stretto di Messina S.p.A., sottoscritto il 1° agosto 2025 e approvato con decreto interministeriale MIT-MEF n. 190 dello stesso giorno»[29].

In conformità con quanto disposto dall'art. 1, vi partecipano le società R.F.I S.p.A. e ANAS S.p.A., la Regione Siciliana, la Regione Calabria «nonché, in misura non inferiore al 51 per cento, il Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al quale ultimo sono attribuite funzioni di indirizzo, controllo, vigilanza tecnica e operativa sulla società in ordine alle attività oggetto di concessione, coerentemente con quanto previsto all'articolo 3-*bis*»[30].

G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, 19, per il rilievo secondo cui le dotazioni infrastrutturali rappresentano «strumenti indispensabili per il funzionamento del mercato e la libertà di circolazione e comunicazione dei cittadini, oltre che per il governo del territorio e, in molti casi, per la protezione dell'ambiente».

[25] In merito agli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, v. il Regolamento (UE) 2024/1679 del13 giugno 2024 che modifica il regolamento (UE) 2021/1153 ed il regolamento (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n. 1315/2013 (in GUE L 28 giungo 2024). In particolare, i considerando nn. 24 e 29 del Regolamento, enfatizzano l'importanza di un asse continuo nord-sud che colleghi i paesi scandinavi all'Italia meridionale, integrando le infrastrutture terrestri con la dimensione marittima della rete TEN-T 37.

[26] L'art. 174 T.F.U.E. dispone che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

[27] *Relazione illustrativa al d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 35/2023*, 1.

[28] N. Romana, *Il controllo preventivo di legittimità sul progetto del ponte sullo Stretto di Messina tra tutela ambientale e regole eurounitarie,* in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente,* 2025, vol. XIII, 1211 e 1212.

[29] N. Romana, op. cit.

[30] Più precisamente, l'art. 1, d.l. n. 35/2023, prevede infatti che: la quota di maggioranza (51%) spetti al Ministero dell'Economia e delle Finanze (M.E.F.) e la quota restante alle società RFI S.p.A. e ANAS S.p.A. nonché alle regioni Sicilia e Calabria (ai fini del controllo analogo, è opportuno ricordare che entrambe le società RFI S.p.A. e ANAS S.p.A. sono ricomprese nell'elenco delle unità istituzionali facenti parte del settore

Pertanto, come disposto dall'art. 2, «dalla data di revoca dello stato di liquidazione della Stretto di Messina S.p.a., di seguito denominata: «società concessionaria», di cui all'art. 1, comma 491, della legge n. 197/2022, riacquista efficacia la concessione affidata alla medesima, avente ad oggetto la realizzazione e gestione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria, di seguito denominato: "opera", comprensivo dell'opera di attraversamento e delle relative opere a terra». La concessione affidata alla Società di Messina S.p.A. viene ricostituita disponendo la sottoscrizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di un aumento di capitale della società allo stesso riservato, di importo pari alle risorse di cui all'art. 1, c. 493, l. n. 197/2022 nonché a quelle di cui all'art. 4, c. 9, del presente decreto. Il prezzo di sottoscrizione delle azioni dell'aumento di capitale di cui al primo periodo è determinato sulla base di una relazione giurata di stima prodotta da uno o più soggetti di adeguata esperienza e qualificazione professionale nominati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (art. 2, c. 3), da realizzarsi entro il 31 dicembre 2023.
Inoltre, l'art. 2 autorizza il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Ministro dell'Economia e delle Finanze a stipulare con la società concessionaria e con i soci di cui all'art. 1, c. 1, l. n. 1158/1971, come modificato dall'art. 1 del presente decreto, un accordo di programma per la definizione dei rispettivi impegni di natura amministrativa e finanziaria connessi al riavvio dell'attività della società concessionaria e al completamento delle procedure di progettazione e di realizzazione dell'opera (c. 7).
Per le finalità di cui al c. 7, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è altresì autorizzato a sottoscrivere con la società concessionaria uno o più atti aggiuntivi alla convenzione stipulata ai sensi dell'art. 7, l. n. 1158/1971, da assentire con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentite la Regione siciliana e la Regione Calabria[31].
Come evidenziato nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione di tale decreto[32] – il decreto-legge ha introdotto disposizioni volte non solo a riavviare l'iter realizzativo dell'opera attraverso la prosecuzione del rapporto concessorio con la società Stretto di Messina S.p.A. la ripresa dei rapporti contrattuali tra la medesima società concessionaria, il contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera nonché la risoluzione del contenzioso pendente, ma ha altresì dettato la disciplina per il riavvio dell'attività di programmazione e progettazione dell'opera, disponendone l'inserimento nell'Allegato infrastrutture del Documento di economia e

delle Amministrazioni pubbliche- S.13, predisposto annualmente dall'ISTAT in attuazione dell'art. 1, c. 2, l.n. 196/2009); che il M.E.F. eserciti i diritti dell'azionista d'intesa con il M.I.T.; che il M.I.T. svolga le funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza tecnico-operativa rispetto alle attività oggetto di concessione, definendo – con l'ausilio della c.d. Struttura Tecnica di Missione (disciplinata dall'art. 223, comma 3, del nuovo Codice dei contratti pubblici – d.lgs. n. 36/2023) – gli indirizzi sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della Società concessionaria (garantendo, così, la c.d. influenza determinante); che il C.d.A. della Società concessionaria sia composto da cinque membri (due designati dal M.E.F. d'intesa con il M.I.T., preposti alle cariche di presidente e di amministratore delegato, uno dalla Regione Calabria, uno dalla Regione Sicilia e uno congiuntamente dalle società RFI S.p.A. e ANAS S.p.A.) e che gli amministratori designati dal M.E.F. ricevano dallo statuto particolari prerogative e diritti ai fini dell'esercizio del controllo analogo; e che lo statuto della Società concessionaria stabilisca che l'80% del fatturato debba essere realizzato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dalle amministrazioni socie.

[31] Infatti, il rapporto concessorio è regolato da: Convenzione di concessione del 30 dicembre 2003 con allegati; I Atto Aggiuntivo del 25 febbraio 2004 con allegati e II Atto Aggiuntivo 30 novembre 2009 con allegati.

[32] Relazione illustrativa del disegno di legge n. 1067 concernente la «conversione in legge del d.l. n. 35/2023, recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria».

finanza, con l'indicazione del costo stimato (art. 3) [33].

Nella risposta all'interrogazione 5-03233[34], resa nella seduta dell'11 dicembre 2024 della Commissione VIII (Ambiente) della Camera, viene inoltre evidenziato che «la società Stretto di Messina ha riattivato i rapporti con il contraente generale Eurolink, così come previsto dal citato d.l. n. 35/2023[35], tramite la stipula di un atto prodromico alla ripresa delle attività, reso a titolo gratuito». Successivamente alla conversione in legge del d.l. n. 35/2023, sono state introdotte disposizioni volte a garantire l'operatività della Società di Messina S.p.A (art. 14 del d.l. n. 104/2023), ad apportare correzioni al medesimo decreto (art. 2, d.l. n. 89/2024) nonché a individuare le risorse finanziarie destinate all'opera in questione (commi 272-275 della legge di bilancio 2024), abbandonando definitivamente il modello del *Project Financing* che aveva ispirato la concessione originaria CIPE 66/2003, la quale prevedeva una ripartizione del rischio operativo tra soggetto pubblico (40 per cento) e privati finanziatori (60 per cento).

La legge di conversione (l. n. 58/2023) ha integrato il testo del d.l. n. 35/2023 inserendo, tra l'altro, specifici criteri di rideterminazione del costo[36] complessivo dell'opera, assumendo come parametro generale di detta operazione, in relazione ai sottostanti rapporti contrattuali, l'art. 72, dir. n. 2014/24/UE, c.d. *direttiva Appalti*.

Il costo dell'opera è di 13,532 miliardi di euro, interamente coperto con finanziamenti pubblici già disponibili a seguito delle leggi di bilancio 2024 e 2025. Infatti, il d.l. n. 89/2024,

---

[33] Per approfondire i contenuti del d.l. n. 35/2023 e della normativa precedentemente emanata nonché la cronistoria del progetto si rinvia al dossier relativo al d.l. n. 35/2023. In ogni caso, è d'uopo evidenziare che la legge, avendo carattere puntuale e con concreto, può essere sussunta nell'eterogenea e multiforme categoria delle leggi- provvedimento, le quali, appunto, «mettono in discussione uno dei principi fondamentali degli ordinamenti liberal-democratici e cioè il principio di eguaglianza formale». In altre parole, mediante l'adozione di leggi provvedimento il «legislatore- anziché disporre in via generale e astratta (così come il concetto di legge senza aggettivi vorrebbe) – riveste con la forma legislativa un provvedimento sostanzialmente amministrativo». Vedi M. Losana, *Le leggi provvedimento: un tentativo di sistematizzazione, in Osservatorio sulle fonti,* 2, 2021; cfr. G. Arconzo, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, 2013, 84. Secondo parte della giurisprudenza costituzionale, non vi è un limite generale alle leggi provvedimento, «bensì un limite specifico che impone alla Corte di dichiarare illegittime le sole leggi provvedimento irragionevoli». Vedi M. Losana, *supra*. Ne deriva che, il controllo della Corte cessa «di essere un controllo sullo strumento legislativo per divenire una verifica della ragionevolezza della disciplina derogatoria introdotta». Vedi A. Cardone, *Le leggi-provvedimento e le leggi auto-applicative*, in *R. Romboli (a cura di), L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, 2006, 388.

[34] Interrogazione a risposta immediata in Commissione 5-0323.

[35] Invero, l'art. 4, c. 3, d.l. n. 35/2023, *Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria*, convertito con modificazioni dalla l. n. 58/2023, dispone che «la società concessionaria e il contraente generale nonché gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera, possano, mediante la stipula di atti aggiuntivi ai contratti caducati ai sensi dell'articolo 34-*decies*, c. 3, secondo periodo, del d.l. n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 221/2012, manifestare la volontà che ciascun contratto riprenda a produrre i propri effetti subordinatamente alla delibera di approvazione del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 3, cc. 7 e 8, e previa definizione, per il relativo contratto, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, delle seguenti rinunzie e condizioni: (omissis)».

[36] In particolare si fa notare che i commi 272-275 della legge di bilancio 2024 (l. n. 213/2023), come modificati e integrati dal comma 528 della legge di bilancio 2025 (l. n. 207/2024), hanno individuato le risorse necessarie e hanno previsto le conseguenti autorizzazioni di spesa, al fine di consentire l'approvazione da parte del CIPESS, del progetto definitivo del Ponte. Le risorse complessivamente destinate al Ponte dai commi citati ammontavano a 13,162 miliardi di euro (6,962 miliardi a carico del bilancio dello Stato e 6,2 miliardi a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione - FSC, periodo di programmazione 2021-2027). Al riguardo si precisa, in particolare, che ai sensi del comma 8-*bis* il costo complessivo dell'opera è stato rideterminato escludendo: gli oneri finanziari funzionali alla remunerazione dei capitali apportati dall'investitore privato, non coerenti con l'impianto finanziario delineato dal richiamato d.l. n. 35/2023; nonché gli oneri funzionali all'adeguamento del progetto esecutivo alle prescrizioni di cui all'articolo 3, c. 2, d.l. n. 35/2023, che sono previsti nell'aggiornamento complessivo del costo del progetto.

Disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport, ha stabilito come limite al costo complessivo dell'opera, le risorse disponibili a legislazione vigente per la realizzazione della stessa, ivi incluse quelle acquisite dalla società, a titolo di aumento di capitale sociale, nel corso del 2023.

Alla luce del rinnovato quadro normativo, sono stati avviati i prescritti adempimenti: la relazione del progettista sul progetto definitivo, il parere del Comitato scientifico e, in data 15 febbraio 2024, l'approvazione della Relazione di aggiornamento del progetto definitivo da parte del Consiglio di amministrazione di Stretto di Messina, inviata poi ai ministeri e alle autorità competenti.

Contestualmente si è dato corso alle procedure relative alla compatibilità ambientale del progetto definitivo. La procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), avviata con la presentazione dell'istanza di pronuncia di compatibilità ambientale del 27 febbraio 2024, si è conclusa con l'espressione del parere positivo n. 19 della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale (VIAVAS) presso il Ministero dell'Ambiente e dello Sviluppo Economico (VIA-VAS), nel mese di novembre 2024[37].

La stessa ha espresso parere positivo, seppur condizionato all'ottemperanza di molteplici prescrizioni, in ordine alla compatibilità ambientale del progetto definitivo e parere negativo con riferimento alla valutazione di incidenza appropriata ambientale («VIncA») per tre Zone Speciali di Conservazione, facenti parte della *Rete Natura 2000*[38], di cui alla Direttiva 92/43/CEE (c.d. *direttiva Habitat*).

Di conseguenza, in relazione alla VIncA, è stata attivata la procedura *ex* art. 6, par. 4, dir. n. 92/43/CEE[39] che dispone che «qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate. Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere addotte soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico»[40].

---

[37] Parere n. 19/2024 del 13 novembre 2024.

[38] Trattasi delle Zone: ZPS ITA030042 (Monti Peloritani, Dorsale Curcuraci, Antennamare e Area Marina Stretto), ZPS IT9350300 (Costa Viola) e ZSC IT9350172 (Fondali da Punta Pezzo a Capo dell'Armi). Vedi anche la risposta all'interrogazione 5-04058, resa nella seduta dell'11 giugno 2025 della Commissione VIII (Ambiente). Sul punto, come chiarito dalla giurisprudenza comunitaria, la direttiva, allo scopo di «contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato», contiene misure volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali di interesse comunitario. A tal fine, è «costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione denominata Natura 2000. Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale». Vedi, *ex multis*, Corte di Giustizia UE, Sez. II, sentenza 3 aprile 2024, causa C-301/12; Corte di Giustizia UE, sentenza 12 maggio 2022 C-719/20; Corte di Giustizia UE, sentenza 3 febbraio 2022, C-461/20 Corte di Giustizia UE sentenza 13 aprile 2010, C-91/08.

[39] La direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento attraverso l'art. 5, cc. 9 e 10, d.P.R. n. 357/1997 e ss.mm.ii.

[40] In Italia, lo strumento per determinare e valutare gli effetti che un piano o un intervento può avere su un Sito della rete, ai sensi dell'art. 5, d.P.R. n. 357/97, come modificato dal d.P.R. n. 120/2003, è la cd. *Valutazione di Incidenza*. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse

Di talchè, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in data 4 aprile 2025, ha trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri la cosiddetta relazione IROPI (*Imperative Reasons of Overriding Public Interest*), il quale, in data 9 aprile 2025, ne ha deliberato l'approvazione[41], prendendo atto dell'assenza di idonee alternative progettuali e dichiarando la sussistenza di motivi imperativi di interesse pubblico legati alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o relative conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, con adozione di ogni misura compensativa necessaria, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 4, dir. n. 92/43/CE, *direttiva habitat*.

Il Governo ha poi disposto la trasmissione[42], per il tramite del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, alla Commissione europea, della relazione IROPI, unitamente all'inerente documentazione, dopo aver acquisito dalla competente Direzione del Ministero, il parere della Commissione tecnica VIA-VAS[43] con il quale la documentazione trasmessa è stata ritenuta coerente con la necessità di garantire la tutela degli obiettivi di conservazione dei siti e con la rete Natura 2000.

Nell'Allegato infrastrutturale al Documento di Finanza Pubblica (DFP) del 2025[44] viene evidenziato che «la conclusione dell'iter approvativo del progetto definitivo, integrato dalla Relazione del progettista, è prevista entro il primo semestre 2025 e che solo a seguito dell'approvazione da parte del CIPESS, sarà possibile avviare il progetto esecutivo e i lavori, già affidati al Consorzio Eurolink».

Infatti, data 6 agosto 2025, il Comitato Interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)[45], ha adottato la delibera n. 41/2025 con la quale è stato

---

pubblico, lo Stato membro è tenuto ad adottare ogni misura compensativa necessaria per garantire una tutela globale di Natura 2000, informandone la Commissione. «La Guida metodologica alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 della Direttiva 92/43/CEE Habitat rimanda all'autorità individuata come competente dallo Stato membro il compito di esprimere il proprio parere di Valutazione di Incidenza, basato anche sul confronto di dati e informazioni provenienti da più interlocutori e che non può prescindere da consultazioni reciproche dei diversi portatori di interesse». Vedi le *Misure di compensazione nella direttiva Habitat del Ministero dell'Ambiente, della tutela del Territorio e del Mare*, 2014. Vedi anche *European Commission, Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC: Clarification of the concepts of: alternative solutions, imperative reasons of overriding public interest, compensatory measures, overall coherence, opinion of the Commission. European Commission*, Brussels, 2012.

[41] La relazione e la delibera di approvazione sono consultabili sul sito del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Nella relazione, si evidenziano le ragioni di preminente interesse pubblico sottese alla realizzazione dell'Opera. Tra queste, la possibilità «di ridurre significativamente il carattere di insularità della Sicilia, rendendo i collegamenti non più intermittenti, genera evidenti vantaggi di natura economica» e per la sicurezza pubblica (3). Inoltre, si mette in risalto l'obiettivo di incrementare processo di integrazione europea, in particolare per il principio della libera circolazione e della politica comune dei trasporti sancito dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (6) e sotto il profilo della politica europea di coesione, in quanto capace di ridurre il divario fra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, quest'ultima circostanza già richiamata *Relazione per la Conversione in legge del d.l. n. 35/2023*.

[42] Come si evince dalla delibera CIPESS n. 41/2025 in commento, la trasmissione degli atti alla Commissione europea (o, più precisamente, alla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea) è avvenuta con nota n. 109934 del 10 giugno 2025 del M.A.S.E., ai sensi dell'art. 6.4 della Direttiva 92/43 CEE. In data 11 giugno 2025, la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea ha notificato l'informativa ricevuta alla Commissione Europea.

[43] Il parere n. 72 in data 21 maggio 2025 della Commissione tecnica VIA-VAS è consultabile sul sito del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

[44] Documento consultabile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Inoltre, il 16 luglio 2025 è stato firmato l'Accordo di Programma tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Regione Siciliana, la Regione Calabria, Rete Ferroviaria Italiana, Anas e Società Stretto di Messina atto a delineare gli impegni tecnici e finanziari dei soggetti firmatari coinvolti nella realizzazione e gestione del ponte sullo Stretto di Messina e delle opere connesse.

[45] Per completezza, si precisa che il 1° gennaio 2021, il CIPE ha assunto la denominazione di Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) dal d.l. n. 111/2019,

approvato il progetto definitivo[46], «il più completo atto di valutazione del progetto Ponte sullo Stretto di Messina da quando, nel 2023, il Governo ha deciso di procedere con il progetto, in precedenza abbandonato»[47].
Tale delibera può definirsi quale un «atto di programmazione generale riguardante la costruzione del Ponte, contenente l'approvazione del progetto definitivo, dei costi, delle future tariffe (Piano Economico Finanziario), dell'impatto ambientale, la valutazione del rispetto delle normative europee sugli appalti, la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Società Stretto di Messina (concessionaria)»[48].
Come descritto a valle della delibera in commento, «per il perfezionamento e l'efficacia delle deliberazioni adottate dal CIPESS è prescritto un articolato iter procedimentale che, in generale, prevede: a) la redazione, a cura del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, del testo definitivo del provvedimento; b) la verifica sugli impatti di finanza pubblica del Ministero dell'economia e delle finanze; c) la formalizzazione del Segretario e del Presidente del CIPESS; d) il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti». Con riferimento a quest'ultimo passaggio procedimentale, come sarà analizzato nel prosieguo, la Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei conti ha negato il visto alla delibera CIPESS di approvazione del progetto definitivo del Ponte sullo Stretto[49], il quale, dunque, ha subito una nuova sospensione.

3. Il potere di controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti e le deliberazioni nn. 19 del 27 novembre e 20 del 16 dicembre 2025. L'analisi della posizione della Corte dei Conti richiede, in via preliminare, un necessario ma breve inquadramento di contesto, al fine di delineare i presupposti ed i confini del controllo di legittimità-regolarità così come configurato dalla giurisprudenza costituzionale.
Com'è noto, la Carta costituzionale fa rientrare l'organo tra le supreme magistrature, «in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita (più precisamente: è il solo organo di controllo che si trovi in tale situazione); svolge altresì istituzionalmente funzioni

convertito, con modificazioni, dalla l. n. 141/2019 (articolo 1-*bis*), al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche in materia di sviluppo sostenibile di cui alla risoluzione A/70/L.I adottata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015.

[46] La comunicazione con cui è stata data notizia dell'approvazione della delibera n. 41/2025 avente ad oggetto il «Collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria: assegnazione risorse FSC ai sensi dell'articolo 1, comma 273-*bis*, della legge n. 213/2023 e approvazione, ai sensi dell'articolo 3, cc. 7 e 8, d.l. n. 35/2023, del progetto definitivo e degli atti di cui al d.l. n. 35/2023». Vedi anche *La normativa per la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina* (Pagine 16/18) – Dossier n. 486/2- *Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati 15 luglio 2025- Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici*. Come si evince dal sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, seguito dell'approvazione del CIPESS, sarà avviata la progettazione esecutiva in parallelo per le tre fasi previste: Fase 1 (maggio 2026): Collegamenti stradali e ferroviari; Fase 2 (settembre 2026): Gallerie, svincoli e le tre nuove stazioni ferroviarie; Fase 3 (marzo 2027): Opera di Attraversamento. Il completamento dei lavori è previsto per il 2032.

[47] Così come affermato in *Diritto & Conti*, 29 novembre 2025.

[48] Così come affermato in *Diritto & Conti*, *supra*.

[49] Tra i profili attenzionati dai magistrati contabili: coperture economiche, stime di traffico, conformità ambientale e antisismica, e il tema – tipicamente «europeo» – delle modifiche contrattuali quando l'aggiornamento dei costi supera determinate soglie. Il quadro normativo di riferimento è costituito: 1) dalla direttiva europea sugli appalti (art. 72, direttiva n. 2014/24/UE) che delimita quando si può proseguire senza una nuova gara e quando, invece, la modifica diventa «sostanziale». Se l'aggiornamento tecnico-economico supera certe soglie o cambia in modo sostanziale l'oggetto/assetto dell'affidamento, la Direttiva 2014/24/UE, art. 72 impone cautela: non ogni modifica può restare «dentro il contratto storico; 2) dalla direttiva 92/43/CE del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. *direttiva Habitat*), recepita in Italia nel 1997 attraverso il d.P.R. n. 357/97.

schiettamente giurisdizionali; è soggetto esclusivamente alla legge, esulando dal suo controllo qualsiasi valutazione di interessi. C'è perfino, nel modo come il controllo è effettuato, un contraddittorio, ed anzi, nel suo fondo, una lite o controversia, la Pubblica Amministrazione sostenendo la legittimità del proprio atto od attività ed essendo ammessa a far valere il proprio punto di vista»[50].

Composta di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma, Cost.), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro «solo per diversità di funzioni» (art. 10, l. n. 161/1953); annoverata, accanto alla magistratura ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le supreme magistrature (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, c. 2, Cost., la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale. Ed è appunto muovendo dall'esplicito riconoscimento di questa particolare posizione della Corte dei conti e della natura delle sue attribuzioni di controllo, che una recente pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione ha avuto occasione di affermare la non assoggettabilità degli atti da essa adottati nell'esercizio di quelle attribuzioni ad alcun sindacato»[51].

Il sindacato di legittimità può avere ad oggetto atti o attività ed ha quale esito un giudizio dicotomico (legittimo o illegittimo) in riferimento al parametro di riferimento normativo: «in particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico, nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità»[52].

Il controllo della Corte dei conti, dunque, si risolve, infatti, nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo[53], ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Trattasi di un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, diretto a garantire il contraddittorio con l'amministrazione interessata, avendo quest'ultima la possibilità di adottare processi di autocorrezione e misure di autotutela[54].

Il controllo di legittimità-regolarità assume particolare rilevanza a seguito della grave crisi economica e della conseguente imposizione in sede comunitaria di vincoli alle politiche di bilancio. A tale riguardo, con riferimento alle spese di investimento ed all'indebitamento, la Corte ha chiarito che «le definizioni che il legislatore statale ha offerto derivano da scelte di

[50] Intervento che il Presidente Vezio Crisafulli fece a Torino nel 1977 per illustrare la fondamentale sentenza n. 226/1976.

[51] M. Pieroni, S. Oggianu, P. Zitoli (a cura di) *La Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Cortecostituzionale.it*, 1° febbraio 2015; Corte costituzionale, sent. n. 226/1976.

[52] Corte costituzionale, sent. n. 40/2014. Vedi anche Corte costituzionale, sent. n. 179/2007, in cui la giurisprudenza di legittimità evidenzia che «il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purchè questo abbia un suo fondamento costituzionale. La sussistenza di detto fondamento è confortata, in primo luogo, dall'art. 100 Cost., il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale». E ancora, il controllo sulla gestione delle risorse collettive è affidato alla Corte dei conti in veste di organo terzo a servizio della Repubblica. Corte costituzionale, sent. n. 64/2005 e Corte costituzionale, sent. n. 60/2013.

[53] Gli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità della magistratura contabile sono tassativamente indicati nell'art. 3, l. n. 20/1994, subendo modifiche legislative negli anni in relazione, tra gli altri, alla rilevanza finanziaria che determinati atti possono assumere in un determinato periodo storico. Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa vedi R. Dainelli, *Il controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti delle Amministrazioni dello Stato*, in *Amministrazione in cammino*, 19 aprile 2021.

[54] Corte costitutzionale, sentenza n. 226/1976.

politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli»[55].

Una volta evidenziato che l'art. 100 Cost. 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 e che detta funzione, 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, occorre ripercorrere le motivazioni della deliberazione n. 19 del 27 novembre 20255 della Corte dei conti, in ordine alla legittimità della delibera n. 41/2025 adottata dal CIPESS il 6 agosto 2025[56] e della successiva deliberazione n. 20 del 16 dicembre 2025 sul decreto del 1° agosto 2025, n. 190, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, adottato ai sensi dell'articolo 2, c. 8, d.l. n. 35/2023, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 58/2023 che ha approvato il III Atto aggiuntivo alla convenzione del 30 dicembre 2003, n. 3077 stipulata tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la società Stretto di Messina S.p.A.

Con riferimento alla legittimità della delibera CIPESS sopra citata, in via preliminare, la Corte dei Conti chiarisce la piena assoggettabilità della predetta delibera a controllo preventivo di legittimità. Invero, sebbene non ascrivibile alla categoria degli atti previsti dall'art. 3, comma 1, lett. *a)*, della l. n. 20/1994 assoggettati *ex* se a controllo preventivo di legittimità, la legittimità del medesimo atto può essere incidentalmente valutata in quanto atto endoprocedimentale che si inserisce nel segmento procedurale volto all'approvazione del progetto definitivo. Del pari, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, le valutazioni di incidenza ambientale – entro cui si colloca 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[57].

Ciò posto, ritiene il Collegio che, in via generale, che la relazione c.d. IROPI contenente la valutazione dei motivi imperativi di preminente interesse pubblico espressi con decisione dall'intero Governo, non costituisca un atto politico, ma sia, al contrario, espressione di discrezionalità tecnico-amministrativa da esercitare entro precisi e tassativi limiti e secondo i criteri predeterminati imposti dalla direttiva Habitat e alle correlate linee guida nazionali per la VIncA, i quali, peraltro, attenendo ad una procedura in deroga, quella di cui all'art. 6, c. 4, sono da considerarsi stringenti.

Più precisamente, l'iter procedurale osservato «non risulti coerente con il riparto di competenze e la doverosa distinzione tra attività di indirizzo politico e attività amministrativa, ponendo problemi in punto di legittimità, con riguardo alla conformità della stessa alla c.d.

---

[55] Corte cost., sentenza n. 425/2004.

[56] Il testo della Deliberazione, depositata il 27 novembre 2025, è tratta dal sito ufficiale della Corte dei Conti.

[57] «La valutazione di incidenza ambientale, similmente alla valutazione di impatto ambientale, è espressione dell'esercizio di discrezionalità tecnica, oltre che amministrativa, ed è sindacabile da parte del giudice amministrativo soltanto nell'ipotesi in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta dall'Amministrazione in modo inadeguato». Vedi Consiglio di Stato, Sez. IV, 1° marzo 2024, n. 2044. Inoltre, «allorquando lo Stato membro intenda procedere alla realizzazione di un progetto ai sensi dell'art. 6, comma 4, della direttiva, la VINCA deve essere effettuata in maniera assolutamente completa ed esaustiva», con definizione delle misure di mitigazione/protezione e la valutazione comparata tra più alternative dannose, al fine di stabilire se ricorrano effettivamente le condizioni in presenza delle quali si può dare corso ad un progetto per rilevanti motivi di interesse pubblico in conformità con quanto disposto dall'art. 6, comma 4, della direttiva "habitat". Vedi Corte di giustizia UE, 6 luglio 2020, causa C-411/19.

direttiva Habitat. In tal senso, secondo la magistratura contabile, un ordinato esercizio delle diverse competenze, da parte dei rispettivi soggetti coinvolti nella vicenda, avrebbe richiesto l'adozione separata della deliberazione del Consiglio dei Ministri e di un atto amministrativo, espressione della discrezionalità necessaria a valutare e comporre gli interessi pubblici sottesi, alla luce delle conoscenze tecniche richieste dal caso. Nell'ambito di detta cornice, il Consiglio dei Ministri avrebbe potuto adottare una scelta politica consapevole, in quanto supportata da una previa decisione amministrativa, ovvero, nel caso la deliberazione avesse preceduto detta valutazione tecnica, avrebbe potuto fornire la linea da seguire nell'adozione dell'atto amministrativo».

Nel caso in esame, invece, per quanto sia stato rappresentato che la relazione è stata predisposta a seguito di un confronto con tutte le Amministrazioni competenti per materia, finalizzato alle valutazioni relative ai motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, non è stato prodotto altro atto istruttorio, oltre la relazione medesima (peraltro mancante di qualsiasi elemento identificativo quali data e sottoscrizione), da cui possa desumersi quali amministrazioni, oltre al MIT, siano state coinvolte in dette valutazioni nell'ambito di adeguata attività istruttoria.

I fatti così ricostruiti inducono, dunque, a ritenere che la deliberazione costituisce l'involucro formale nel quale sono ricomprese anche valutazioni sostanzialmente di natura amministrativa.

Nel merito, prioritario rilievo è stato dato dalla Corte alle violazioni della normativa eurounitaria. Due le direttive coinvolte:

- direttiva n. 92/43/CE relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. *direttiva Habitat*), recepita in Italia nel 1997 attraverso il d.P.R. n. 357/1992.
- art. 72, direttiva n. 2014/24/UE (c.d. *direttiva Appalti*).

Con riferimento al primo profilo, scopo della *direttiva Habitat* è «salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato» (art 2).

Per il raggiungimento di questo obiettivo la direttiva stabilisce misure volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat e delle specie di interesse comunitario elencati nei suoi allegati, «costituendo, unitamente alla direttiva 2009/147/CE (c.d. *direttiva Uccelli*), il cardine normativo per la tutela della biodiversità nell'Unione europea, dando vita alla Rete Natura 2000, un sistema coordinato e coerente di aree destinate alla conservazione della diversità biologica presente nel territorio dell'Unione»[58].

Più precisamente, «l'art. 6 della direttiva stabilisce un sistema di tutela articolato su più livelli, prevedendo al paragrafo 4 che, quando il sito in questione ospita un tipo di habitat naturale prioritario e/o una specie prioritaria, possono essere addotte solo considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione europea, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico (Imperative Reasons of Overriding Public Interest – IROPI)».

Nel merito, nella delibera in commento, Corte dei Conti ha evidenziato che la delibera CIPESS in commento è stata adottata dal Governo, nonostante la circostanza che la Commissione tecnica di impatto ambientale (VIAVAS) con il parere n. 19/2024[59] abbia

[58] N. Romana, op. cit., 1213.

[59] Parere n. 19/2024 del 13 novembre 2024. Avverso il parere è stato presentato ricorso presso il TAR Lazio da parte delle associazioni ambientalistiche Legambiente, LIPU e WWF Italia, con cui vengono sollevati rilievi

espresso un parere positivo condizionato all'ottemperanza di molteplici prescrizioni in ordine alla compatibilità ambientale del progetto definitivo e parere negativo con riferimento alla valutazione di incidenza appropriata ambientale («VIncA») per tre Zone Speciali di Conservazione, facenti parte della «Rete Natura 2000»[60].

In relazione alla VIncA, è stata attivata la procedura *ex* articolo 6.4 della direttiva n. 92/43/CEE (c.d. direttiva habitat) che dispone che «qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate. Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di *habitat* naturale e/o una specie prioritari, possono essere addotte soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico».

Il passaggio procedurale che ha consentito il superamento della predetta valutazione di incidenza ambientale negativa è stato possibile in considerazione della deliberazione con cui il Consiglio dei ministri, in data 9 aprile 2025, ha approvato la c.d. relazione IROPI.

Trattasi di un passaggio procedurale di particolare rilevanza che ha consentito di proseguire l'iter volto all'approvazione del progetto definitivo senza necessità di acquisire il previo parere della Commissione europea essendo sufficiente, ai predetti fini, la mera informativa.

Quanto all'adeguatezza dell'istruttoria svolta in vista dell'adozione della relazione IROPI giova, preliminarmente, evidenziare che la procedura in deroga di cui trattasi sconta la mancanza di una specifica procedura interna normata, talché ancora maggiore rilevanza assume la stessa direttiva quale unico, imprescindibile, parametro di riferimento.

Utili indicazioni sono, inoltre, rinvenibili nel d.P.R. n. 357/1997 e ss.mm.ii, nonché nelle linee guida nazionali per la VIncA[61], predisposte, su impulso del già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in raccordo con le regioni e le province, nell'ambito dell'attuazione della Strategia nazionale per la biodiversità 2011-2020 e per ottemperare agli impegni assunti dall'Italia in relazione al contenzioso comunitario, avviato in data 10 luglio 2014 con l'*EU Pilot* n. 6730/14, in merito alla necessità di produrre un atto di indirizzo per la corretta attuazione dell'art. 6, paragrafi 2, 3, 4, della direttiva n. 92/43/CEE *Habitat*.

Tali linee guida, elaborate a partire dai principi espressi dalla Corte di giustizia europea, sommamente di quello di precauzione che permea l'intero impianto della direttiva, rappresentano un documento di indirizzo – di carattere interpretativo e dispositivo – nonché lo strumento finalizzato 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

---

critici, tra l'altro, in ordine alla corretta applicazione delle direttive VIA, VAS, Habitat e delle Linee guida Vinca, nonché del principio di precauzione ex art. 191 TFUE.

[60] In particolare, trattasi delle zone: ZPS ITA030042 (Monti Peloritani, Dorsale Curcuraci, Antennamare e Area Marina Stretto), ZPS IT9350300 (Costa Viola) e ZSC IT9350172 (Fondali da Punta Pezzo a Capo dell'Armi).

[61] Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (VIncA). Direttiva 92/43/CEE, direttiva *Habitat*, art. 6, parr. 3 e 4, adottate il 28 novembre 2019 dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, pubblicate in GURI n. 303 del 28 dicembre 2019. Sulla VincA v., tra gli altri, M. Benozzo, F. Bruno, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, Milano, 2009.

zone speciali di conservazione e, dall'altro, la sussistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico (capitolo 4). 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»[62].

Parimenti, sotto il profilo delle ragioni di interesse pubblico che, secondo quanto affermato in adunanza nel caso in esame, costituiscono oggetto proprio della valutazione della deliberazione del Consiglio dei ministri, pur nella consapevolezza della particolare natura della decisione assunta e dell'organo emanante, ritiene il Collegio che le «considerazioni 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 – siano prive di adeguata istruttoria svolta dalle strutture tecnico-amministrative dei ministeri competenti.

Più precisamente, la Corte ha rilevato che «il parere CTVA n. 19/2024 si limita soltanto a riportare 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 S.d.M., senza condurre un'analisi critica indipendente né richiedere approfondimenti su scenari alternativi tecnicamente ed economicamente percorribili»[63].

Dalla disamina della relazione di cui trattasi emerge, quindi, che la stessa ha carattere descrittivo della situazione di fatto su cui va ad incidere l'opera. Le assunzioni relative ai diversi «motivi di interesse pubblico» non risultano validate da organi tecnici e corroborate da adeguata documentazione.

Inoltre, dalla lettura della nota in data 15 settembre 2025 della Direzione generale Environment della Commissione europea – nella quale si fa riferimento, altresì, a precedenti interlocuzioni del 2023 e del 2024 – emerge, in maniera significativa, l'esigenza di un confronto al fine di definire compiutamente sia gli impatti sui siti protetti sia l'interesse pubblico prevalente, avendo individuato ambiti che necessitano di chiarimenti, nonché ulteriori misure che dovrebbero aiutare le autorità italiane a garantire che eventuali carenze vengano affrontate preventivamente e che il progetto, siccome incidente su siti della Rete Natura 2000, sia conforme al diritto dell'UE, con particolare riguardo alle valutazioni di cui all'art. 6, paragrafi 3 e 4, della *direttiva Habitat*.

A tale richiesta il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha dato riscontro, con nota del 15 ottobre 2025, i cui contenuti, di fatto, riproducono i pareri della Commissione VIA-VAS 2024 e 2025 e non aggiungono alcuna ulteriore informazione o propria motivazione della scelta: ciò sul presupposto, riferito in adunanza pubblica, che la richiesta della Commissione Europea risulterebbe generica.

A parere della magistratura contabile, l'attuazione del principio di precauzione costituisce un elemento dirimente per comprendere «il grado di sensibilità e attenzione che un ordinamento ripone verso le tematiche ambientali: solo con un'attenta ponderazione e con un bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti, ad opera del decisore politico, sarà possibile anticipare ragionevolmente la tutela dell'ambiente, rendendo così possibile la fruizione dei beni ad esso connessi": ponderazione e bilanciamento di tutti gli interessi che appaiono del

[62] Con riferimento alle soluzioni alternative, vedi *La valutazione di soluzioni alternative per il sistema di attraversamento stabile dello Stretto di Messina* nella Relazione del Gruppo di lavoro della Struttura Tecnica di Missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, 30 aprile 2021.

[63] N. Romana, op. cit.

tutto assenti nella delibera CIPESS»[64], mostrando carenze istruttorie che inficiano a monte l'intera procedura.

Alla luce delle sopra citate considerazioni, il Collegio ritiene che la delibera all'esame sia da considerarsi illegittima per violazione dell'art. 6, parr. 3 e 4, *direttiva Habitat*, la cui osservanza si impone agli Stati membri e alle sue articolazioni e fra queste anche al CIPESS, nella cui *mission* istituzionale rientra la tutela, nell'ambito delle politiche di investimento pubblico, dello sviluppo sostenibile (cfr. art. 1-*bis*, d.l. n. 111/2019), di recente elevato a rango costituzionale.

Come anticipato, l'ulteriore riferimento normativo eurounitario oggetto delle valutazioni del Collegio è da individuarsi nella direttiva n. 2014/24/UE (c.d. direttiva n. 2014/24/UE *direttiva Appalti*).

Invero, la previsione di cui all'art. 72 della citata direttiva è stata richiamata dal d.l. n. 35/2023 (art. 2, c. 8-*bis* e art. 4, c. 5) quale parametro generale di riferimento per il riavvio delle attività volte alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria[65].

Orbene, l'art. 72, *direttiva Appalti* subordina la possibilità di modificare il contratto senza necessità di nuova procedura concorrenziale, qualora non vengano alterate le condizioni e la natura generale del contratto, 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%[66].

Tale norma è espressione della finalità di trasparenza delle procedure e di parità di trattamento degli offerenti sottese alla direttiva[67], i cui principi di portata generale erano già previsti nella direttiva n. 2004/18/CEE, nella cui vigenza gli atti di cui trattasi sono stati assunti.

Fatte queste premesse, il Collegio ha valutato la validità della nuova manifestazione di volontà delle parti contrattuali – consacrata nell'atto aggiuntivo reso *inter partes* ai sensi del disposto di cui all'art. 4, d.l. n. 35/2023 – alla luce dell'attuale quadro normativo di riferimento, nazionale ed eurounitario e ha ritenuto che siano integrati i presupposti di cui al combinato disposto del par. 1, lett. *e)* e del par. 4, dell'art. 72 da cui discende la necessità di un nuovo

---

[64] N. Romana, op. cit.. Sul principio di precauzione v., tra i vari contributi dottrinari, R. Ferrara, *I principi comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 509; A. Bianchi, M. Gestri (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario,* Milano, 2006; A. Napoletano, *L'evoluzione del principio di precauzione nel panorama giuridico nazionale ed europeo*, in *De iustitia*, 1, 2019, 64; G. Aversente, *Il principio di precauzione: il rapporto problematico tra diritto e incertezza scientifica*, in *DPCE online*, 3, 2020, 3475; M. Renna, *Il principio di precauzione e la sua attuabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2, 2023.

[65] Più precisamente, l'art. 2, c. 8-*bis* del citato decreto, che, nel disciplinare il rapporto di concessione e i contenuti del relativo piano economico e finanziario, 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 e l'art. 4, C. 5, ribadisce che agli atti aggiuntivi, alla cui stipulazione è subordinata la ripresa degli effetti dei contratti caducati, si applicano le disposizioni di cui all'art. 72, *direttiva Appalti*.

[66] Come chiarito dalla giurisprudenza eurounitaria, per quanto riguarda l'interpretazione letterale della norma, a differenza della nozione di «modifica sostanziale», la cui definizione figura all'articolo 72, par. 4, direttiva n. 2014/24, quella di «alterazione della natura complessiva» del contratto non è espressamente definita dalla direttiva, ed «il testo dell'art. 72 della stessa non costituisce peraltro, a tal riguardo, un modello di chiarezza». Fatte queste premesse, dunque, si può concludere che quest'ultima nozione riguardi non le «modifiche sostanziali» tout court, bensì quelle che danno luogo ad un'«alterazione della natura complessiva» del contratto, con l'obiettivo di evitare che «l'amministrazione aggiudicatrice e l'aggiudicatario apportino alle disposizioni di tale appalto modifiche tali che dette disposizioni presentino
caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle dell'appalto iniziale, nell'obiettivo più generale delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici, consistente nell'assicurare la libera circolazione dei servizi e l'apertura dei mercati ad una concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri». Corte di Giustizia UE, conclusioni dell'Avvocato generale, 30 aprile 2025, Causa C-282/24 e conseguente pronuncia del 16 ottobre 2025. Vedi anche Corte di Giustizia UE, 7 settembre 2004, C-127/02 e 8 novembre 2016, C-243/15.

[67] Corte di giustizia dell'Unione europea, X Sezione, sentenza 7 dicembre 2023, punto 61.

confronto concorrenziale.
Come si legge nella deliberazione, risultano invero, 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.
In tal senso depongono, in primo luogo, le nuove modalità di finanziamento dell'opera – a valere, *ex lege*, integralmente su risorse pubbliche (le uniche possibili per come evidenziato nel DEF 2023) – del tutto diverse da quelle previste nell'originario contratto del 2006, che all'art. 5.2 prevedeva che il soggetto aggiudicatario, la Società Stretto di Messina S.p.A., avrebbe dovuto ricorrere allo strumento della finanza di progetto.
Secondo i giudici contabili, ciò si pone in coerenza con la delibera CIPE n. 66 del 2003, che, a sua volta, nell'approvare il progetto preliminare, disponeva, altresì, che la copertura del costo complessivo dell'opera fosse assicurata per il 40% dall'aumento di capitale della società Stretto di Messina e per il rimanente 60% con finanziamenti da reperire sui mercati internazionali, senza garanzie da parte dello Stato, nonché in aderenza con il contenuto, pressoché pedissequo, dell'art. 16 della convenzione di concessione del 30 dicembre 2003.
La significatività delle modificazioni recate sulle modalità di finanziamento appare, peraltro, di tutta evidenza ove si abbia riguardo alla circostanza che, nel 2012, la realizzazione dell'opera – con le inevitabili conseguenze sui rapporti contrattuali – è stata interrotta proprio per l'impossibilità di reperire idonei capitali sul mercato.
Del pari, alla fattispecie di modifiche sostanziali cui al paragrafo 4) della direttiva in commento vengono sussunte dal Collegio anche le novità recate agli indici di aggiornamento dall'accordo del 2009, aggiuntivo del contratto originario, che, all'art. 2, ha modificato la clausola di indicizzazione e la previsione di cui all'art. 2, c. 8-*bis*, d.l. n. 35/2023 che, nel prevedere il criterio di aggiornamento del corrispettivo, introduce una ulteriore clausola di indicizzazione[68] con riferimento alle percentuali di prefinanziamento dell'opera.
Pertanto, alla luce delle evidenze istruttorie in base alle quali «ogni valutazione in merito al rispetto del vincolo del 50% risulti, allo stato, condizionata dall'incerta definizione dei costi dell'opera. Sotto tale profilo si osserva come detti costi, anche per quanto previsto dal d.l. n. 35/2023, sono, in parte, meramente stimati e, comunque, non includono alcuni oneri», il Collegio ha concluso che risulti integrata la fattispecie di cui al richiamato par. 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»[69].

[68] Più precisamente, con deliberazione n. 19/2025, la Corte dei conti osserva che il bando di gara prevedeva il prefinanziamento, a carico del Contraente generale, per una quota pari almeno al 10%, e non superiore al 20%, assegnando a detto requisito un punteggio pari a 5 punti; il Contraente generale si è aggiudicato il contratto proponendo per tale requisito il 15%. L'accordo integrativo del 2009 lo ha ridotto al 10% e ha assegnato a società Stretto di Messina S.p.A. la possibilità di ridurre ulteriormente la quota fino al limite del 5%.
[69] Inoltre, a detta della magistratura contabile, «il Contraente generale, Eurolink, oggi esiste ed è operativo (contratto firmato 6/8/2025), ma la sua composizione è evoluta rispetto al 2006: allora era composta da Impregilo (45% → oggi Webuild), Sacyr (18,7%), Società Italiana per Condotte d'Acqua (15%), CMC di Ravenna (13%), IHI (6,3%), Consorzio Stabile A.C.I. (≈2%). Oggi la leadership è Webuild (capofila) — erede di Impregilo/Salini-Impregilo, Sacyr — quota dichiarata 22,4% nelle note stampa del gruppo, IHI Corporation (Giappone), Condotte 1880 — nuova società (Tiberiade Holding/Mainetti) che ha rilevato il "ramo core" e mantiene la storica quota 15% in Eurolink-Itinera (Gruppo ASTM/Gavio) — indicata tra i partner industriali nelle comunicazioni ufficiali post-CIPESS. Ciò, secondo la magistratura contabile, rende oltremodo necessaria

Issn 2421-0528

Infine, la magistratura contabile ha ravvisato il mancato coinvolgimento di alcuni enti che- secondo ma la magistratura contabile- avrebbero dovuto essere coinvolti nel processo decisionale per garantire un'istruttoria completa nel rispetto della leale collaborazione istituzionale e del riparto delle competenze.

In particolare, in primo luogo, il Collegio ha deliberato circa la violazione degli artt. 43 e 37, d.l. n. 201/2011 nella parte in cui la delibera CIPESS abbia escluso il parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), soggetto autonomo e indipendente (cfr. art. 37) istituzionalmente preposto, altresì, alla tutela dell'utenza. L'esclusione – a detta del Collegio – è stata motivata evidenziando che la società Stretto di Messina S.p.A. «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, d.l. n. 201/2011.

L'art. 37 d.l. n. 201/2011, di contro, assegna all'ART una più ampia competenza generale nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture, con compiti specifici relativi, tra l'altro, 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)*). Tale lettura trova conforto nella magistratura amministrativa, laddove evidenzia che le attribuzioni dell'ART comprendono, in ampiezza, l'intero settore dei trasporti e dell'accesso alle infrastrutture[70].

In tal senso depongono, altresì, i principi desumibili dalla direttiva n. 2022/362/UE, 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.

In un contesto connotato da profili di novità, specialità e – da fisiologica – incertezza, l'apporto partecipativo dell'Autorità avrebbe fornito all'istruttoria sul piano economico-finanziario, oggetto di approvazione con la delibera all'esame, un doveroso contributo tecnico.

In ogni caso, il Collegio ritiene, altresì, che alla delibera del CIPESS non possa riconoscersi valenza sostitutiva assoluta rispetto a ogni altra autorizzazione, approvazione e parere, comunque denominato ai sensi dell'art. 3, c. 8, del medesimo decreto[71].

Inoltre, a detta del Collegio mancherebbe il doveroso coinvolgimento del Consiglio Superiore

---

la verifica della piena coerenza contrattuale tra gara originaria, modifiche sopravvenute e disciplina UE sulle modifiche sostanziali».

Come evidenziato nelle motivazioni della deliberazione n. 19/2025, il Governo, tramite i rappresentanti del M.I.T., ha ammesso che l'operazione prevista dal comma 8-*bis*, art. 2, d.l. n. 35/2023 sia da ritenersi una modifica sostanziale del contratto, ma che, ai sensi del combinato disposto della lett. e) del paragrafo 1 e del paragrafo 4, tale modifica imponga una nuova competizione concorrenziale solo in caso di superamento del limite del 50%. Tale argomentazione non è stata accolta dal Collegio.

[70] Come espresso dalla magistratura contabile nella deliberazione n.19/2025, «le funzioni dell'ART, che opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, concernono la promozione della concorrenza, la rimozione degli ostacoli all'accesso nel mercato di riferimento, la tutela dei consumatori "nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione». Consiglio di Stato, sentenza 4 gennaio 2021, n. 18.

[71] Inoltre, il Collegio evidenzia la mancata acquisizione dell'avviso preventivo del NARS, nell'ambito delle verifiche volte all'approvazione del PEF, previsto dall'art. 143, cc. 8 e 8-*bis*, d.lgs. n. 163/2006 e dall'art. 1, c. 1, d.P.C.M. 26 settembre 2023, le Amministrazioni hanno ritenuto non applicabile la norma non ravvisando un «aggiornamento del PEF». Il Collegio, attesa la valenza dirimente delle illegittimità rilevate e il carattere inedito della normativa e della complessiva operazione, si limita a osservare come, in punto di adeguatezza, l'istruttoria svolta soffra il mancato apporto delle specifiche competenze del NARS, che il d.P.C.M. 26 settembre 2023 qualifica, tra l'altro, come organo consultivo del CIPESS in materia tariffaria.

dei Lavori Pubblici (Consiglio Superiore LL.PP.) sulla valutazione del progetto definitivo 2024-2025, definito quale massimo organo tecnico consultivo dello Stato, con origini che risalgono al 1859, che opera con piena autonomia, esprimendo pareri obbligatori sui progetti di fattibilità tecnica ed economica di grandi opere pubbliche statali (sopra i 50 o 200 milioni di euro), oltre a definire le norme tecniche per la sicurezza delle costruzioni.
Ebbene, la delibera CIPESS in esame dà atto, nelle premesse, dell'assolvimento della richiesta di parere, facendo, a tal fine rinvio, a quello reso nel 1997[72] (voto n. 220) e ritiene non doverosa l'acquisizione di un secondo parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici per dichiarate esigenze di economia procedurale e in coerenza con quanto previsto dalla disciplina generale in materia di opere pubbliche.
In ragione dei tempi che hanno caratterizzato la gestazione dell'opera, la valutazione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, risalente nel tempo, però, il Collegio considera il parere del 1997 potenzialmente gravemente inficiato sotto l'aspetto della necessaria attualità e concretezza.
Appare chiaro che su un'opera di questa importanza il parere di questi due soggetti istituzionali nel riguardo del progetto siano non solo importanti ma fondamentali.
Orbene, nell'ambito del potere di controllo sugli atti di programmazione comportanti spese di cui all'at. 3, comma 1, lett. *c*), l. n. 20/1994[73], la Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei conti, non ha parimenti ammesso al visto e alla conseguente registrazione il decreto del 1° agosto 2025, n. 190, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, adottato ai sensi dell'articolo 2, c. 8, d.l. n. 35/2023, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 58/2023.
Tale decreto recante *Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria* ha approvato il III Atto aggiuntivo alla convenzione del 30 dicembre 2003, n. 3077 stipulata tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la società Stretto di Messina S.p.A.
In particolare, in via preliminare, la magistratura contabile ha rilevato un nesso inscindibile fra l'atto aggiuntivo in esame, contenente il PEF e la delibera CIPESS che approva il PEF stesso, oggetto della precedente deliberazione- adottata nel corso dell'Adunanza del 29 ottobre 2025- di non ammissione al visto e alla conseguente registrazione.
Nelle motivazioni della deliberazione n. 20/2025, si legge, infatti, che i provvedimenti, «in quanto aventi contenuti parzialmente sovrapponibili e convergenti, con evidente collegamento causale nell'ambito della complessa ed unitaria operazione di riavvio dell'opera di cui trattasi, si condizionino reciprocamente nella validità e nella sopravvivenza sul piano sostanziale, di talché la valutazione negativa dell'uno è destinata a ripercuotersi inevitabilmente anche sull'altro, a prescindere da quale dei due atti sia da collocare prioritariamente nell'iter disegnato dal legislatore»[74].
Nel merito, il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stato ritenuto

[72] In detto parere era stato, tra l'altro, disposto che «il progetto esecutivo del Ponte sarà sottoposto all'esame di questa Assemblea» (cfr. pag. 137). Detta prescrizione, contestualizzata e rapportata a un assetto normativo che prevedeva unicamente due livelli di progettazione (quello di massima e quello esecutivo), sembrerebbe rimarcare la necessità di un ulteriore passaggio presso il suddetto organo consultivo che è stato pretermesso in quanto ritenuto non necessario.
[73] Tra gli atti assoggettati al controllo della Corte dei Conti vi rientrano «non solo gli atti dai quali consegue direttamente, cioè immediatamente e contestualmente, un impegno di spesa, ma soprattutto quelli in cui la spesa è demandata a successivi provvedimenti di attuazione» Tra le altre, vedi Corte dei Conti, Sez. contr. deliberazione 164/1995. La finalità di assoggettare al controllo di legittimità anche atti programmatori privi di un'immediata capacità di generare impegni di spesa trova la sua giustificazione nell'esigenza evitare si conducano gestioni prive di un supporto normativo. Vedi C. conti, Sez. contr. St., deliberazione 30/2000.
[74] Deliberazione del 16 dicembre 2025, n. 20.

incompatibile con le regole europee sulla modifica dei contratti in corso di validità ed, in particolare, con l'art. 72, par. 1, lett. *c)*, *ii)*, e lett. *e)*, direttiva n. 2014/24/UE, che disciplina tassativamente le ipotesi in cui è possibile modificare i contratti e gli accordi quadro senza il ricorso ad una nuova procedura d'appalto.
Dal sopra citato articolo deriva che «la possibilità di far rivivere un contratto caducato senza l'indizione di una nuova procedura di gara rappresenta un'ipotesi assolutamente eccezionale e, quindi, soggetta a regole di stretta interpretazione»[75].
Ne deriva che, sebbene la riviviscenza del contratto sia avvenuta in virtù di una previsione normativa ad hoc (art. 4, d.l. n. 35/2023), secondo la magistratura contabile, l'Amministrazione avrebbe dovuto fornire una prova certa e rigorosa del rispetto del quadro normativo attualmente vigente, mentre la valutazione dei costi aggiuntivi solo stimati è stata rimandata alla progettazione esecutiva, comportando un aggiramento delle prescrizioni normative.
Inoltre, a modificare sostanzialmente la natura del contratto anche le modalità di finanziamento dell'opera. Invero, la precedente delibera CIPE n. 66 del 2003, «nell'approvare il progetto preliminare, disponeva che la copertura del costo complessivo dell'opera fosse assicurata per il 40 per cento dall'aumento di capitale di S.d.M. e, per il rimanente 60 per cento, con finanziamenti da reperire sui mercati internazionali, senza garanzie da parte dello Stato»[76], mentre nel III Atto aggiuntivo alla convenzione di concessione è previsto il finanziamento pubblico dell'opera, con facoltà (all'art. 16- *bis*) per la concessionaria S.d.M. di reperire finanziamenti sul mercato interno o internazionale.
Tale circostanza concreta, dunque, integra un'ipotesi di modifica sostanziale del contratto ai sensi delle lett. *a)* e *b)* del quarto paragrafo dell'art. 72 citato, in quanto introduce una modifica dell'assetto
contrattuale che se fosse stata conosciuta al momento della procedura d'appalto iniziale, avrebbe potuto attrarre candidati diversi ed ulteriori rispetto a quelli inizialmente selezionati, in considerazione della più favorevole condizione di finanziamento dell'opera.
A riprova di quanto finora esposto, si rileva che tra i motivi che giustificarono, nel 2012, l'interruzione della realizzazione dell'opera – con le inevitabili conseguenze sui rapporti contrattuali – vi era anche la difficoltà di reperire idonei capitali sul mercato.

4. Scenari futuri e implicazioni di sistema. Alla luce delle motivazioni espresse con delibere del 27 novembre e del 16 dicembre 2025, il Collegio ha deliberato di ricusare il visto e la conseguente registrazione dei provvedimenti.
In ipotesi di tal fatta, l'Amministrazione può scegliere se ritirare il provvedimento o riesaminarlo per le definitive determinazioni, facendo proprie le considerazioni espressa dalla magistratura contabile[77], riuscendo così ad ottenere l'apposizione del visto e la conseguente registrazione.
Qualora l'Amministrazione non ritenga di modificare il proprio avviso, può superare il diniego della magistratura contabile espresso nell'ambito dell'esercizio dei poteri di controllo sulla legittimità preventiva degli atti del Governo, attraverso una deliberazione del Consiglio dei ministri qualora l'atto venga considerato necessario per il perseguimento di un interesse pubblico superiore da considerarsi prevalente rispetto agli interessi contrapposti.
Ed infatti, l'art. 25, regio decreto n.1214/1934, *Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti*, dispone che il Ministro a cui sia stata comunicata la deliberazione della Corte, qualora lo ritenga

[75] Deliberazione del 16 dicembre 2025, n. 20.
[76] Deliberazione del 16 dicembre 2025, n. 20.
[77] Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 febbraio 1962, n. 204, in *Settimana Giuridica, ,* 1962, 77.

Issn 2421-0528

necessario, può investire della questione il Consiglio dei Ministri.
Il Consesso non è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'atto- già sottoposto, per queste ragioni, all'esame della magistratura contabile- ma sulla necessità politica dello stesso, deliberando che esso debba aver corso.
Ove il Consiglio dei Ministri non ritenga di doversi conformare alla decisione sulla ricusazione del visto ma, al contrario, di dare avvio alle procedure, la Corte è chiamata nuovamente a deliberare a Sezioni Riunite e, qualora non riconosca cessata la causa del rifiuto o non vengano forniti nuovi elementi idonei a porne in luce la legittimità[78], ne ordina la registrazione e vi appone il visto con riserva, rendendo l'atto efficace.
Le conseguenze della c.d. registrazione con riserva si manifestano sul piano della responsabilità politica per il Governo, la cui gestione può essere segnalata dalla Corte dei conti al Parlamento tramite comunicazioni periodiche[79]. Tale responsabilità è collegata al rischio di impegnare ingenti risorse finanziarie pubbliche per la realizzazione di un'opera incerta almeno dal punto di vista della sostenibilità ambientale e giuridica, con particolare riferimento al rispetto delle disposizioni eurounitarie[80], senza trascurare poi l'esposizione dello Stato al pagamento di eventuali penali nei confronti della Società di Messina S.p.A. in caso di inadempimento degli obblighi scaturenti dalla concessione.
Per tali ragioni, è sempre auspicabile che il Governo opti riesamini il progetto facendo proprie le considerazioni espressa dalla magistratura contabile. Con riferimento al caso che ci occupa, «la speranza è che tale decisione possa costituire l'occasione per un ripensamento complessivo della strategia di attraversamento dello Stretto, che privilegi soluzioni alternative basate sul potenziamento del sistema di traghettamento – incluso l'attraversamento ferroviario-marittimo che costituisce una componente essenziale della rete ferroviaria europea – nel pieno rispetto dei valori ambientali, paesaggistici e identitari che fanno dello Stretto di Messina un patrimonio inestimabile della civiltà mediterranea»[81].
Il 5 febbraio 2026, in un'ottica di apertura verso la leale collaborazione con la magistratura contabile, il Governo ha adottato un decreto- legge avente l'obiettivo di definire l'iter necessario per predisporre le integrazioni tecnico-istruttorie richieste dalla Corte dei Conti, attraverso il coinvolgimento di tutte le Amministrazioni competenti in materia, al fine di garantire la completezza istruttoria e documentale nonché il tempestivo completamento del procedimento di approvazione dell'opera.
In altre parole, il decreto- legge mira a regolare «gli adempimenti istruttori propedeutici all'adozione di una nuova delibera del CIPESS», la cui parte motiva – nel delineare i motivi di rilevante interesse pubblico atti a giustificare la realizzazione dell'opera in deroga ai vincoli

[78] Vi è ancora una terza ipotesi: dispone l'art. 25, T.U. che «il rifiuto di registrazione è assoluto e annulla l'atto quando trattasi di provvedimenti riguardanti: a) impegni o ordini di pagamento relativi a spese eccedenti la somma stanziata nel relativo capitolo di bilancio, ovvero a spese che, a giudizio della Corte, dovrebbero imputarsi ai residui piuttosto che alla competenza, e viceversa, ovvero ad un capitolo diverso da quello del Ministero che l'ha emesso; b)di decreti per nomine e promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado, disposte oltre i limiti dei rispettivi organici; c) di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati al pagamento di spese, emessi per un importo eccedente i limiti stabiliti dalle leggi».
[79] Più precisamente, in conformità con quanto disposto dall' art. 26, regio decreto n.1214/1934, la Corte dei Conti comunica gli atti registrati con riserva «direttamente agli uffici di presidenza del Senato e della Camera dei Deputati».
[80] Con riferimento alle violazioni eurounitarie, non è da escludersi il rischio che la Commissione europea avvii una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per violazione delle direttive eurounitarie. Invero, alcune associazioni ambientaliste hanno presentato alla Commissione europea due reclami (27 marzo e 4 agosto 2025) contestando all'Italia la disapplicazione del quadro normativo europeo in materia ambientale, chiedendo la riapertura della procedura di infrazione, a suo tempo archiviata perché il progetto era stato ritirato da parte del Governo italiano nel 2011.
[81] N. Romana, op. cit., 1227.

ambientali – dovrà tener conto, tra gli altri, di un nuovo piano economico-finanziario della società concessionaria e dei pareri dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) e del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

In ogni caso, il tema dei prossimi passi del Governo si presenta di grande attualità, specialmente se si considera che il ruolo della Corte dei Conti è all'attenzione del Parlamento e della giurisprudenza della Corte Costituzionale, nell'ambito di un contesto di evoluzione di diverse sensibilità ed equilibri istituzionali.

Ed infatti, in questo contesto, non è da trascurare che, con l'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020, come convertito, il legislatore ha previsto, per le condotte commissive pubbliche, una temporanea[82]limitazione della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi dolose, con conseguente esclusione della colpa grave[83] modificando la disciplina dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa che l'art. 1, c. 1, della l. n. 20/1994 (come modificato dall'art. 3, c. 1, lett. *a)*, d.l. n. 543/1996, come convertito) àncora, a regime, al dolo e alla colpa grave.

Tale riforma, come esplicitato nel suo preambolo, è stata introdotta in ragione della «straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità», con l'obiettivo di «introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, nonché interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19».

Il complessivo impianto normativo è stato ritenuto ragionevole dalla Corte costituzionale[84], in quanto avente natura temporanea e oggetto limitato da inserirsi nel «peculiare contesto economico e sociale in cui l'emergenza pandemica da Covid-19 aveva determinato la prolungata chiusura delle attività produttive, con danni enormi per l'economia nazionale e conseguente perdita di numerosi punti del prodotto interno lordo (PIL), e che aveva ovvie ricadute negative sulla stessa coesione sociale e la tutela dei diritti»[85].

Il giudice costituzionale, in un'ottica di leale collaborazione istituzionale di tipo proattivo, ha inviato un monito al legislatore, chiamato a ricercare- decorsa la scadenza della disposizione censurata- un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, che superi la fase transitoria, atteso il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico

[82] Come minuziosamente precisato dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 132/2024.

[83] Invero, la modifica legislativa ha previsto che «limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge n. 20/1994 è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente».

[84] Come evidenziato da parte della dottrina, trattasi di «una questione più volte discussa in dottrina, ravvisandovi in essa un'eccessiva compressione dei poteri del giudice contabile. Non a caso nell'ordinanza di remissione il giudice a quo aveva ipotizzato una molteplicità di dubbi di costituzionalità in relazione ad altrettanto numerosi parametri normativi: gli artt. 28, 81, 97 e 103, in quanto il sistema della responsabilità nel nostro ordinamento si baserebbe sul binomio colpa e dolo e la disposizione apparirebbe irragionevole e sproporzionata; nonché l'art. 3, in quanto la diposizione risulterebbe troppo ampia e creerebbe un'evidente discriminazione tra coloro che hanno obblighi di controllo e vigilanza, che potrebbero essere perseguiti per omissione, e coloro che hanno la gestione attiva, che invece rimarrebbero esenti da responsabilità per colpa». Vedi F.S. Marini, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte Costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie,* in *Discrimen*, 4, 2024,1.

[85] Corte costituzionale, sent. n. 132/2024.

e sociale in cui essa opera, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione. L'obiettivo richiesto è «una complessiva riforma della responsabilità amministrativa per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare», al fine di evitare che vengano pregiudicati, oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali.

La Corte, dunque, va oltre l'accoglimento della questione di costituzionalità per come prospettata dal giudice remittente, formulando serie di misure alternative alla normativa oggetto del giudizio, anticipando considerazioni sulla legittimità costituzionale di un'eventuale futura previsione a regime[86].

Alla luce delle sopra citate considerazioni, le riforme legislative, le scelte del Governo e le considerazioni della giurisprudenza di legittimità hanno costituito il preludio di un più ampio processo riformatore della responsabilità erariale, il quale trova la sua origine nella presa d'atto di fattori organizzativi (tagli alle risorse umane e finanziarie delle amministrazioni), giuridiche (sistema normativo in cui operano fonti di provenienza diversa (eurounitaria, statale, regionale e locale, spesso tra loro non coordinate, che rendono problematica l'attività interpretativa) e un nuovo impulso nella presenza di dinamiche sociali e istituzionali sui procedimenti amministrativi che espongono in modo sempre crescente alla contestazione la ponderazione degli interessi da parte della pubblica amministrazione. «Un insieme di fattori che, sempre ad avviso della Corte, hanno accentuato la fatica dell'amministrare e hanno stimolato la burocrazia difensiva»[87].

Ed infatti, con legge n. 1/2026 il legislatore ha approvato una riforma volta ad introdurre modifiche alla legge n. 20/1994 e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale. L'obiettivo del legislatore è quello di «attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell'articolata gestione delle risorse pubbliche»[88], con la considerazione che «amministrare risorse pubbliche in Italia, soprattutto dopo la torsione pan-penalistica avviata nel 1992, è diventato sempre più rischioso per gli amministratori onesti, poiché la

---

[86] Tra i suggerimenti rivolti al legislatore, la Corte costituzionale ha evidenziato la necessità di non circoscrivere in linea generale la responsabilità contabile all'elemento soggettivo del dolo, in quanto la limitazione soggettiva ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria giustificata dalle caratteristiche peculiari del contesto sopra ricordato. L'esclusione della responsabilità colposa potrebbe essere, infatti, ragionevole per specifiche categorie di pubblici dipendenti, in relazione a determinate tipologie di atti o in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale.
Nell'orientare l'esercizio della discrezionalità che ad esso compete, la Corte Costituzionale ha invitato il legislatore e vagliare con attenzione anche l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce.
Il cosiddetto "tetto" andrebbe, quindi, ad anticipare il potere riduttivo del giudice, dal momento che il primo, fissato ex ante dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile.
Del pari, meritevoli di considerazione potrebbero essere il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni e l'incentivazione delle polizze assicurative (che, allo stato attuale, non sono obbligatorie), incentivazione, peraltro, cui ha già fatto ricorso, come rammentato, il nuovo codice dei contratti pubblici.

[87] F.S. Marini, *supra*. Sulle prospettive del modello attuale della responsabilità amministrativa, tra i contributi più recenti, M. Sciascia, *La responsabilità erariale è ancora compatibile con le esigenze dell'attuale amministrazione o svolge un insostenibile impatto disfunzionale?*, in *Discrimen,* 2024, 1, 51 ss.

[88] Atto di Camera n. 1621, FOTI: Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale" (1621), in *www.camera.it*.

normativa di settore è oggettivamente troppo complessa».
Come evidenziato dalla magistratura contabile in veste consultiva, «la proposta di legge interviene, parallelamente, sulla funzione giurisdizionale e sulla funzione di controllo, senza trascurare la funzione consultiva della Corte dei conti che, pur non essendo esplicitamente richiamata in Costituzione, trova piena legittimazione nel ruolo che la legge fondamentale riconosce alla Corte stessa nelle materie di contabilità pubblica»[89].
Tra i punti di maggiore interesse, la riforma propone di non sottoporre a giudizio per responsabilità erariale gli amministratori che abbiano adottato «un atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità, quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità ovvero da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo»[90].

Tale disposizione va letta in combinato disposto con la modifica concernente l'attività consultiva per il controllo di legittimità su atti e delle Sezioni regionali anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC. Invero, ai sensi dell'art. 2, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, la Corte dei Conti rende pareri in materie di contabilità pubblica su fattispecie concrete non sottoposte al controllo preventivo di legittimità. Orbene, la riforma in comento dispone che «I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione» (art. 2). Pertanto, «viene esclusa una responsabilità per colpa grave, per silenzio assenso, in assenza di un vaglio effettivo da parte della Magistratura contabile»[91].
Inoltre, nelle ipotesi in cui vi sia colpa grave ed escludendo le ipotesi di illecito arricchimento, si impone al giudice di esercitare «il potere di riduzione e si limita nella misura massima di due annualità del trattamento economico dell'autore dell'illecito la sanzione che può essere posta a carico del medesimo» (art.1). Le due annualità del trattamento economico diventerebbero il parametro per determinare il massimale della copertura assicurativa obbligatoria per coloro che abbiano responsabilità nella gestione contabile, garantendo di regola premi contenuti. Parallelamente, viene disposto un aggravio della responsabilità dei pubblici dipendenti responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC in relazione ai quali si verifichi, per fatto loro imputabile, un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento (art. 3).

Abstract. Il presente lavoro analizza i passaggi storici, legislativi ed amministrativi del progetto infrastrutturale relativo alla realizzazione di un collegamento stabile tra la Sicilia e il Continente attraverso lo Stretto di Messina. L'idea di realizzare un'opera di tal fatta, tema ricorrente nella definizione della politica delle infrastrutture, affonda le radici sin dall'antichità, trovando la sua concretizzazione in un dibattito tecnico e politico persistente a partire dalla legge n. 1158 del 1971, base normativa per la costituzione della società Stretto di Messina S.p.A. avente l'obiettivo di studiare e promuovere l'opera.
Nonostante l'approvazione di progetti definitivi, la realizzazione di quest'opera ambiziosa è stata segnata da una cronologia discontinua, caratterizzata da ripetute interruzioni e

[89] Corte dei Conti, parere del 3 ottobre 2024, n. 3.
[90] Modifiche all'art. 1, l. n. 20/1994 in Corte dei Conti, parere del 3 ottobre 2024, n. 3.
[91] Corte dei Conti, parere del 3 ottobre 2024, n. 3.

riavvii del processo, spesso influenzati da mutamenti politici e da un acceso dibattito pubblico nonché da un complesso contesto giuridico entro i cui confini l'ambizione ingegneristica deve necessariamente inquadrarsi.
Una volta ripercorsi i passaggi politici, legislativi ed amministrativi preordinati all'avvio del progetto, si vedrà che, ad oggi, in assenza del vaglio di legittimità della magistratura contabile, la realizzazione del progetto ha subito una nuova interruzione, conducendo i giuristi, in presenza di una persistente volontà politica diretta al perseguimento dell'obiettivo originario, ad interrogarsi sull'attuale ruolo della Corte dei Conti, sui delicati equilibri istituzionali e sulle possibili implicazioni di sistema.

Abstract. This paper examines the historical, legislative, and administrative steps of the infrastructure project aimed at creating a permanent connection between Sicily and the Italian mainland across the Strait of Messina. The idea of building such a structure—a recurring topic in infrastructure policy—dates back to ancient times and found more concrete expression in a sustained technical and political debate beginning with Law No. 1158 of 1971, which laid the legal foundation for establishing the company Stretto di Messina S.p.A., tasked with studying and promoting the project.
Despite the approval of final designs, the implementation of this ambitious undertaking has been marked by an irregular timeline, characterized by repeated interruptions and restarts, often influenced by political shifts, intense public debate, and a complex legal framework within which the engineering ambition must necessarily be situated.
After retracing the political, legislative, and administrative steps leading to the project's initiation, it becomes clear that, to date, in the absence of the Court of Auditors' review of legitimacy, the project has faced yet another halt. This situation has led legal scholars—given the persistent political will to pursue the original objective—to reflect on the current role of the Court of Auditors, on the delicate institutional balances at stake, and on the possible systemic implications.

Parole chiave. Ponte – Stretto di Messina – Corte dei conti.

Key words. Bridge – Strait of Messina – Court of Auditors.