

IL CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ
SUL PROGETTO DEL PONTE SULLO STRETTO DI MESSINA
TRA TUTELA AMBIENTALE E REGOLE EUROUNITARIE

Nicola Romana *

SOMMARIO: 1. Premessa: il sindacato di legittimità della Corte dei conti quale argine al *vulnus* costituzionale. – 2. La violazione della direttiva Habitat 92/43/CEE: l'inadeguatezza della procedura IROPI. – 2.1. L'assenza di soluzioni alternative: una valutazione assiomatica. – 2.2. I motivi imperativi di interesse pubblico: tra sovrapposizione di competenze e carenze istruttorie. – 3. La violazione della direttiva Appalti 2014/24/UE: l'elusione dei principi di trasparenza e concorrenza. – 4. L'esclusione dell'Autorità di regolazione dei trasporti: un *vulnus* procedurale. – 5. L'inserimento nella rete TEN-T e le criticità del collegamento ferroviario. – 6. Conclusioni: verso una tutela effettiva della legalità e della sostenibilità ambientale.

1. – La deliberazione n. SCCLEG/19/2025/PREV della Corte dei conti, adottata dalla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato il 29 ottobre 2025 ¹, che ha avuto grande eco nella stampa nazionale, costituisce un paradigmatico esercizio della funzione di controllo preventivo che l'art. 100, comma 2, della Costituzione assegna alla Corte quale organo magistratuale terzo e indipendente, a tutela dell'interesse generale alla legittimità dell'attività pubblica ².

* Università degli studi di Palermo.

¹ Per il testo della Deliberazione, depositata il 27 novembre 2025, v., tratta dal sito ufficiale della Corte dei conti, www.giureta.unipa.it/Corte_Conti_delibera_19_2025_SCCLEG.pdf.

² Cfr., da ultimo, E. Giardino, *I controlli preventivi di legittimità e le questioni irrisolte*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 81, e *ivi* ampi riferimenti bibliografici; v. anche C. Colapietro, *Le funzioni della Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla funzione di controllo*, in *Diritto e società*, 2013, 773 ss.

La Corte costituzionale, con la sentenza 18 novembre 1976, n. 226, ha qualificato il controllo preventivo come "controllo giurisdizionalizzato", ossia caratterizzato da terzietà, imparzialità e motivazione vincolata a parametri normativi oggettivi (costituzionali, legislativi ed eurounitari), distinto sia dal controllo di merito politico (esercitato dal Parlamento) sia dal sindacato giurisdizionale ordinario o amministrativo: "Anche se il procedimento svolgessesi davanti alla Sezione di controllo non



La decisione del Collegio di ricusare il visto e la conseguente registrazione della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile – CIPESS n. 41/2025 del 6 agosto 2025, con la quale era stato approvato il progetto definitivo del Collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria – Ponte sullo Stretto di Messina e di cui era stata data ampia notizia³, si fonda su tre pilastri di illegittimità di particolare gravità: la violazione della direttiva 92/43/CEE (c.d. direttiva Habitat), la violazione dell'art. 72 della direttiva 2014/24/UE (c.d. direttiva Appalti) e l'esclusione dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) dalla procedura di approvazione del Piano economico-finanziario, in violazione degli artt. 43 e 37 del d.l. n. 201/2011.

Come evidenziato dalla Corte, detta funzione di controllo, 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”. Il Collegio ha pertanto ritenuto di assegnare “prioritario rilievo alle violazioni della normativa eurounitaria che si impone all'osservanza anche da parte dell'autorità amministrativa nonché alle illegittimità maggiormente significative”⁴.

È un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è 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, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato” (punto 3 della sentenza).

³ Cfr. <https://www.governo.it/it/articolo/riunione-del-cipess-del-6-agosto-2025/29445>, con cui enfaticamente era stata data notizia, ripresa da tutti i canali d'informazione, dell'approvazione della delibera.

⁴ In E. Giardino, *op. cit.*, 103, viene sottolineato come l'obiettivo perseguito dal controllo non può essere ridotto ad assicurare la mera conformità formale dell'atto alla regola, esso dovendo, invece, operare per garantire l'osservanza altresì di «interessi o, in modo più generale, di valori che il controllante ha, per ufficio o in quanto naturale portatore, il dovere di tutelare» (S. Galeotti, *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, 1962, 321).

La bontà della decisione della Corte emerge con particolare evidenza ove si consideri che essa si inserisce in un contesto di criticità del progetto puntualmente segnalate da molteplici soggetti portatori di interessi diffusi, tra cui spiccano le dettagliate *Osservazioni* presentate nell'ambito della procedura di VIA dal Comitato No Ponte-Capo Peloro e dalle Associazioni ambientaliste⁵, nonché le riflessioni dottrinali che da tempo evidenziano le problematiche giuridiche connesse all'attraversamento dello Stretto di Messina. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, va preliminarmente ricordato che la fattispecie oggetto della deliberazione riguarda, anche, la cosiddetta "resurrezione" della società Stretto di Messina S.p.A. (SdM), già posta in liquidazione nel 2013 in esecuzione dell'art. 2, c. 4-*bis*, del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14. Il d.l. 31 marzo 2023, n. 35, convertito con modificazioni dalla l. 26 maggio 2023, n. 58, ha operato una *restitutio in integrum* normativa, riattivando la società e i 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 sociale⁶ e, a

⁵ V. le *Osservazioni nell'ambito delle procedure di VIA e VInCA integrata e di Verifica ottemperanza (Codice procedura n. 11169) sul Progetto Definitivo aggiornato dell'attraversamento stabile dello Stretto di Messina e Osservazioni alle integrazioni presentate a seguito delle richieste della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS*, in <https://www.nopontesullostretto.it/files/osservazioni-via.pdf>. V. anche il dossier *Lo Stretto di Messina e le ombre sul rilancio del ponte*, a cura delle associazioni Kyoto Club, LIPU e WWF Italia, 26 febbraio 2023, che faceva seguito al dossier, curato dalle stesse associazioni, *La corretta valutazione delle alternative all'attraversamento stabile dello Stretto di Messina. Osservazioni alla Relazione del Gruppo di Lavoro incaricato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile*, del 27 maggio 2021, 3.

⁶ Per una ricostruzione, in chiave critica, del complesso e stratificato iter normativo sul progetto del ponte, a partire dalla legge n. 1158 del 1971, v. S. Vaccari, *Il "ponte sullo Stretto di Messina": profili giuridici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, 753 ss.; M. Basile, *"No ponte" ex lege*, in *Studi in onore di Giovanni Iudica*, Milano, 2014, 109 ss.; Id., *Gli affidamenti per la costruzione del ponte sospeso sullo Stretto di Messina: stop and go?*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, 920 ss., ove si analizza, incidentalmente, il delicato (e rischioso, quando si tratta di grandi opere, come il ponte sullo Stretto) tema della c.d. normazione provvedimentale, ossia della legislazione di carattere puntuale e derogatorio che interviene su fattispecie singole sottraendole al regime ordinario. La Corte Costituzionale ne ha delineato i confini di legittimità attraverso un consolidato orientamento giurisprudenziale, ammettendola in linea di principio ma sottoponendola a rigoroso scrutinio di ragio-

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 giorno⁷.

Tale scelta normativa segna inoltre l'abbandono definitivo del 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%) e privati finanziatori (60%).

La Corte dei conti, a esito di approfondita istruttoria, ha individuato, come sopra indicato, tre profili di illegittimità manifesta:

a) violazione dell'art. 6, par. 3-4, della Direttiva 92/43/CEE (Habitat), con particolare riferimento alla procedura IROPI (Imperative Reasons of Overriding Public Interest) adottata per superare il parere negativo di Valutazione di Incidenza Ambientale (VIInCA) espresso dalla Commissione VIA-VAS del MASE;

b) violazione dell'art. 72 della Direttiva 2014/24/UE (Appalti), per "modifiche sostanziali" ai contratti 2004-2006 mediante il *III Atto Aggiuntivo MIT-SdM* del 1° agosto 2025;

c) pretermissione di pareri obbligatori dell'ART, classificazione errata dell'opera come "strada extraurbana B" anziché autostrada, effetto "sostitutivo onnicomprensivo" illegittimo della clausola ex art. 3, c. 8, d.l. 35/2023.

2. – Il primo, e forse più dirimente, profilo di illegittimità individuato dalla Corte, "cuore pulsante" della decisione, attiene, come detto, alla violazione della direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. direttiva Habitat)⁸.

nevolezza, non arbitrarietà e rispetto delle garanzie partecipative. Sul punto v. C. Pinelli, *Dallo scrutinio stretto all'omaggio al giudice amministrativo*, nota a Corte cost. 23 giugno 2020, n.116, in *Giur. costit.*, 2020, 1318 ss.

⁷ Peraltro, la Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei conti, all'esito della Camera di consiglio del 17 novembre 2025, non ha ammesso al visto e alla conseguente registrazione il decreto del 1° agosto 2025, n. 190 (v. Comunicato stampa n. 28 del 17.11.2025).

⁸ Sulla direttiva cfr., tra gli altri, D. Amirante (a cura di), *La conservazione della natura in Europa. La direttiva habitat ed il processo di costruzione della rete "Natura 2000"*, Milano, 2003; F. Corona, *The implementation of the 'habitat' in respect of natura 2000 marine sites in Italy and France*, in questa *Rivista*, 2020, 235 ss.; P. Brambilla, *La trasposizione delle direttive "Uccelli" e "Habitat" negli Stati membri: profili di vincolo e discrezionalità statale nell'individuazione dei siti di protezione e nella*

Come noto, la direttiva Habitat costituisce, unitamente alla direttiva 2009/147/CE (c.d. direttiva Uccelli)⁹, 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. 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 adottate 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*)¹⁰.

Il progetto definitivo del Ponte, approvato dal Consiglio di Amministrazione della SdM il 29 luglio 2011 e attestato conforme al progetto preliminare CIPE 66/2003 dalla relazione del progettista del 20 gennaio 2024, aveva ottenuto dalla Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale VIA-VAS del Ministero dell'ambiente e della sostenibilità energetica (MASE) un parere differenziato¹¹: positivo condizionato sulla VIA (con 60 prescrizioni mitigative rigorose), ma negativo sulla Valutazione di Incidenza Ambientale (VInCA) per tre siti della rete Natura 2000¹².

previsione (od omissione) delle misure di tutela quali-quantitativa degli ecosistemi, in *Riv. giur. amb.*, 2018, 499 ss.; G. Ligugnana, *Ambiente (habitat - direttiva 92/43/CEE - valutazioni di impatto sulle aree naturali protette tra progettazione ed esecuzione dell'opera)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.* 2017, 813 ss.; E. Brachini, *La regolamentazione degli interventi di trasformazione del territorio in attuazione della direttiva Habitat tra diritto europeo e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 629 ss.; E. Lucchese, *Le misure di conservazione, provvisorie e definitive, nelle aree di importanza comunitaria*, in *Nuova rass. legisl., dottr. giurispr.*, 2005, 2571 ss..

⁹ Con la direttiva del 2009 era stata abrogata la precedente direttiva del Consiglio 79/409/CEE del 2 aprile 1979 che originariamente aveva posto le basi della disciplina comunitaria.

¹⁰ Sulla procedura IROPI cfr. S. Möckel, *The European ecological network "Natura 2000" and its derogation procedure to ensure compatibility with competing public interests*, in *Nature conservation*, 23, 2017, 87 ss.

¹¹ Parere n. 19/2024 del 13 novembre 2024, reperibile al link <https://va.mite.gov.it/File/Documento/1171843>. Avverso il parere è stato presentato ricorso presso il TAR Lazio da parte delle associazioni ambientaliste Legambiente, LIPU e WWF Italia, con cui vengono sollevati rilievi 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.

¹² Si tratta della ZPS ITA030042 "Monti Peloritani, Dorsale Curcuraci, Antennamare e Area

A fronte di tale valutazione negativa, il Consiglio dei ministri, in data 9 aprile 2025, ha deliberato di approvare la relazione IROPI, di prendere atto dell'assenza di idonee alternative progettuali e di dichiarare la sussistenza di motivi imperativi di interesse pubblico legati alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica¹³.

L'Amministrazione, nelle difese formulate in sede di contraddittorio presso la Corte dei conti, ha qualificato tale delibera come "atto politico" ex art. 2, comma 3, lett. c), della legge 23 agosto 1988, n. 400, tentando così di sottrarla al sindacato di legittimità. La Corte ha respinto tale tesi con un passaggio di particolare rilievo sistematico, richiamando il recente orientamento del Consiglio di Stato¹⁴, secondo cui le valutazioni ambientali – anche quando adottate da organi politici – costituiscono espressione di "discrezionalità tecnica" vincolata a parametri scientifici e normativi predeterminati, e non di "discrezionalità politica libera nel fine".

La Corte dei conti ha quindi riscontrato molteplici profili di illegittimità in tale procedura, sia sotto il profilo formale che sostanziale. Sotto il profilo formale, il Collegio ha rilevato che "l'iter procedurale osservato non risulti coerente con il riparto di competenze e la doverosa distinzione tra attività di indirizzo politico e attività amministrativa". In particolare, la Corte ha evidenziato che "l'attestazione contenuta nella relazione c.d. IROPI costituisce espressione di discrezionalità tecnico-amministrativa da esercitare entro limiti tassativi e secondo criteri predeterminati imposti dalla direttiva Habitat".

Un ordinato esercizio delle diverse competenze avrebbe richiesto, secondo la Corte, "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".

2.1. – Quanto al primo profilo sostanziale, relativo all'assenza di soluzioni alternative, la Corte ha richiamato le linee guida nazionali per la VInC¹⁵,

Marina dello Stretto", la ZPS IT9350300 "Costa Viola" e la ZSC IT9350172 "Fondali da Punta Pezzo a Capo dell'Armi".

¹³ Cfr. il documento con cui si approva la Relazione IROPI da parte del Governo, <https://va.mite.gov.it/File/Documento/1245777>.

¹⁴ C. Stato, Sez. IV, 1 marzo 2024, n. 2044.

¹⁵ Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, *Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (VInC)*. Direttiva 92/43CEE "Habitat", art. 6, paragrafi 3 e 4, adottate il

le quali prevedono che “su ogni soluzione alternativa proposta, debba essere svolta un’analisi basata sui criteri di valutazione appropriata” e che “gli unici criteri da prendere in considerazione devono essere quelli ambientali e le varie alternative vanno confrontate alla luce dei loro effetti sugli habitat e sulle specie, presenti in misura significativa nel sito”¹⁶.

A tale proposito, si osserva incidentalmente che in un documento predisposto nel 2021 dal 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 Energetica¹⁷ la soluzione del ponte a più campate era stata ritenuta potenzialmente più conveniente rispetto a quella a campata unica, mentre erano state escluse le alternative costituite dal tunnel subalveo e dal tunnel di Archimede, per ragioni tecniche legate al contesto territoriale (principalmente la profondità dei fondali marini da raggiungere rispetto alla distanza tra le due coste) e non era stato considerato del tutto il traghettamento. Tali conclusioni sono peraltro state

28 novembre 2019 con Intesa tra il Governo, 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; E. Lucchese, *Aree di importanza comunitaria e valutazione di incidenza*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giurispr.*, 2005, 2289 ss.; A. Gratani, *Direttiva “Habitat”: le misure compensative e la doppia fase della valutazione di incidenza ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2018, 519 ss.; P. Martino, *L’ambito di applicazione della VINCA, alla luce del principio di precauzione*, in *Riv. giur. amb.*, 2017, 717 ss.; A. Scialò, *L’ambito di applicazione e le modalità di svolgimento della ‘valutazione di incidenza ambientale’ (VINCA). Chiarimenti (non definitivi) arrivano dalla giurisprudenza amministrativa siciliana*, Nota a Cons. giust. amm. Reg. Sic. 15 gennaio 2014, n.4, in *Dir. giurispr. agr., alim. e dell’amb.*, 2014, 101 ss.; E. Brachini, *La regolamentazione degli interventi di trasformazione del territorio in attuazione della direttiva Habitat tra diritto europeo e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 629 ss.; M. D’Angelosante, *Le attuali “dimensioni” della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della rete “Natura 2000”*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 3/2012, 2 ss.; A. De Feo, C. Tangari, *VAS, VIA e Valutazione d’incidenza, regole procedurali e sostanziali diverse. La PA obbligata a conformarsi*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 818 ss.

¹⁶ L’intero cap. 4 delle *Linee guida* è dedicato alla valutazione delle soluzioni alternative.

¹⁷ Cfr. *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, *La valutazione di soluzioni alternative per il sistema di attraversamento stabile dello Stretto di Messina*, 30 aprile 2021, in [https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2021-05/Relazione%20-%20GdL%20Attraversamento%20stabile%20stretto%20\(1\).pdf](https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2021-05/Relazione%20-%20GdL%20Attraversamento%20stabile%20stretto%20(1).pdf),

criticate dalle associazioni ambientaliste¹⁸ che avevano contestato la mancata comparazione delle soluzioni di miglioramento del traghettamento rispetto al sistema attuale.

Nel caso in esame, la Corte ha rilevato che “il parere CTVA n. 19/2024 si limita, invece, 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 SdM”, senza condurre un’analisi critica indipendente né richiedere approfondimenti su scenari alternativi tecnicamente ed economicamente percorribili.

2.2. – Ancora, nella decisione della Corte si rileva una forte criticità nella relazione IROPI sul punto relativo alla valutazione di soluzioni alternative che “in modo estremamente sintetico (cfr. pag. 36) e assiomatico, peraltro snaturando il carattere preventivo dell’anzidetto requisito, rimarca che *date le motivazioni imperative di sicurezza e di sviluppo economico solo il Ponte sullo stretto, a campata unica, riesce a soddisfare le necessità minimizzando gli impatti ambientali*”.

La Corte sottolinea altresì che “il MASE, successivamente alla deliberazione del Consiglio dei ministri, si è limitato a valutare le misure di compensazione, rinviando, peraltro, alle considerazioni conclusive della Commissione ambientale (parere n. 72/2025), che ha recepito le scelte della SdM, senza alcuna considerazione propria o motivazione della scelta”¹⁹.

Tale approccio appare viziato da una radicale incompletezza istruttoria. Le alternative ragionevoli al progetto del Ponte avrebbero dovuto essere oggetto di una valutazione comparata approfondita, che tenesse conto non solo delle diverse tipologie costruttive del collegamento stabile, ma anche dell’opzione di non realizzarne alcuno (c.d. *opzione zero*), potenziando invece il sistema di collegamenti marittimi mediante traghetti, incluso l’attraversamento ferroviario-

¹⁸ Kyoto Club, LIPU e WWF Italia, *La corretta valutazione delle alternative all’attraversamento stabile dello Stretto di Messina. Osservazioni alla Relazione del Gruppo di Lavoro incaricato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile*, cit., 3.

¹⁹ In tema di qualità delle misure compensative, è stato osservato come spesso l’approvazione tramite IROPI si basi sulla promessa di “misure compensative” (l’ultimo requisito dell’art. 6.4); la criticità sta nel fatto che queste misure (es. ricreare un habitat altrove) hanno tempi biologici lunghi e incerti, mentre la distruzione dell’habitat originale è certa e immediata: se le misure falliscono, il danno alla coerenza della rete Natura 2000 diventa irreversibile (in tal senso S. Möckel, *op. cit.*, 109 ss.).

marittimo gestito da RFI. Sul punto, le *Osservazioni VIA* hanno evidenziato che “una sommatoria di queste analisi, cioè un’analisi organica e strutturale, che compitamente raffronti i presunti benefici rispetto alla sommatoria dei costi compresi quelli ambientali rispetto ad un’opzione zero manca totalmente”²⁰, rilievo che converge pienamente con le valutazioni della Corte sulla carenza istruttoria della procedura IROPI²¹.

La Corte dei conti ha infatti rilevato 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”.

In particolare, la Corte evidenzia che “dalla disamina della relazione di cui trattasi emerge che la stessa ha, piuttosto, 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. Carattere residuale – non coerente con il chiaro dettato della direttiva – assumono le attestazioni inerenti ai motivi di tutela della salute dell’uomo – anch’esse prive di adeguate e circostanziate valutazioni”.

²⁰ V. *Osservazioni nell’ambito delle procedure di VIA e VInCA integrata e di Verifica ottemperanza (Codice procedura n. 11169) sul Progetto Definitivo aggiornato dell’attraversamento stabile dello Stretto di Messina* e *Osservazioni alle integrazioni presentate a seguito delle richieste della Commissione Tecnica di Verifica dell’Impatto Ambientale – VIA e VAS*, cit., 4.; in precedenza, v. il citato *La corretta valutazione delle alternative all’attraversamento stabile dello Stretto di Messina. Osservazioni alla Relazione del Gruppo di Lavoro incaricato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile*, 3.

²¹ S. Möckel, *op. cit.*, 90 ss., osserva come una delle criticità maggiori della procedura di deroga (art. 6.4), che dovrebbe essere un’eccezione rigorosa, consiste nel fatto che essa sta diventando la norma per grandi infrastrutture (autostrade, aeroporti) in alcuni Stati membri (come la Germania). Spesso le autorità tendono ad “approvare comunque” i progetti invocando la IROPI quasi automaticamente, indebolendo la tutela offerta dalla Direttiva. Ancora, lo stesso autore sottolinea come vi sia una difficoltà intrinseca nel bilanciare interessi economici concreti (es. posti di lavoro, PIL) con valori ecologici non monetari (es. biodiversità). Il rischio è che gli interessi economici, essendo più facili da quantificare, prevalgano sistematicamente, riducendo la IROPI a una formalità burocratica, anziché a un vero test di necessità (p. 105). V. anche, in senso favorevole all’approccio governativo, le enfatiche riflessioni di G. De Carlo, *Derogare per costruire: il Ponte sullo Stretto alla prova della normativa europea*, in *blog.giornale.it*, 6 maggio 2025, secondo cui “l’approvazione della relazione IROPI [...] rappresenta non solo un avanzamento procedurale verso la realizzazione del Ponte sullo Stretto, ma costituisce anche una vera e propria svolta giuridica nell’applicazione degli istituti di diritto ambientale europeo in ambito infrastrutturale”.

La relazione IROPI “si sofferma, di contro, ampiamente sugli effetti economici dell'aumentata accessibilità, che risultano inconferenti ai fini della procedura in deroga, che, ai sensi del paragrafo 4 dell'art. 6 della direttiva Habitat [...] può trovare giustificazione unicamente in ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze di primaria importanza per l'ambiente, richiedendosi, nelle altre ipotesi, tra le quali possono ascriversi quelle economiche, il previo parere della Commissione europea”.

Particolarmente significativo è il rilievo della Corte secondo cui “dalla lettura della nota in data 15 settembre 2025 della Direzione generale Environment della Commissione europea [...] emerge, in maniera significativa, l'esigenza di un confronto al fine di garantire 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”. La Commissione europea “rimarca la necessità di definire, in modo corretto e completo, sia gli impatti sui siti protetti, sia l'interesse pubblico prevalente, riferendo di aver individuato ambiti su cui sono necessari chiarimenti, nonché ulteriori misure che dovrebbero aiutare le autorità italiane a garantire che eventuali carenze vengano affrontate preventivamente (*prior to granting development consent or initiating works*)”.

Appare allo stesso tempo condivisibile la posizione della Corte che rigetta l'interpretazione minimale del principio di precauzione²², sostenuta dal Mi-

²² Sul principio precauzionale v., tra i vari contributi dottrinari e senza pretesa di esaustività, R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018; A. Jordan – J. Cameron, *Interpreting the Precautionary principle*, London, 1994; F. Acerboni, *Contributo allo studio del principio di precauzione: dall'origine nel diritto internazionale a principio generale dell'ordinamento*, in *Il diritto della Regione. Regione del Veneto*, 2000, 245; M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 169; D. Amirante, *Il principio di precauzione tra scienza e diritto*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, 16; Id., *La direttiva habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 488; A. Gragnani, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, 9 ss.; F. Trimarchi, *Principio di precauzione e “qualità” dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2005, 1672; R. Ferrara, *I principi comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 509; A. Napoletano, *L'evoluzione del principio di precauzione nel panorama giuridico nazionale ed europeo*, in *De iustitia*, n. 1/2019, 64; A. Bianchi- M. Gestri (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006; G. Aversente, *Il principio di precauzione: il rapporto problematico tra diritto e incertezza scientifica*, in *DPCE online*, 3/2020, 3475.

nistero dei trasporti e delle infrastrutture, nella misura in cui veniva affermato che “lo stesso si applica esclusivamente alle cantierizzazioni che incidono sui siti di interesse prioritario senza precludere la libertà di attività economica”²³. La posizione della Corte sembra trovare conforto in quanto osservato dalla dottrina²⁴ secondo cui “l’attuazione del principio di precauzione, in ultima analisi, rappresenta davvero la cartina di tornasole per meglio 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 tutto assenti nella delibera CIPESS.

Conclusivamente, la Corte ritiene che “la delibera all’esame debba considerarsi illegittima per violazione dell’art. 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva europea Habitat, la cui osservanza si impone agli Stati membri e alle 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. 14 ottobre, 2019 n. 111), di recente elevato a rango costituzionale”.

3. – Il secondo profilo di illegittimità individuato dalla Corte dei conti attiene alla violazione dell’art. 72 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici (c.d. direttiva Appalti)²⁵.

Come noto, l’art. 72 della direttiva disciplina le “modifiche del contratto durante il periodo di efficacia”, prevedendo che i contratti possano essere

²³ Cfr. punto 1.4 della Decisione.

²⁴ G. Aversente, *op. cit.*, 3481.

²⁵ Tra i primi commenti alla direttiva, v. F. Martines, *La direttive UE del 2014 in materia di contratti pubblici e l’articolato processo di integrazione europea nel diritto interno degli appalti*, in *federalismi.it*, n. 11/2015, 1 ss. La direttiva è stata recepita, insieme alle altre due del “pacchetto” (direttiva 2014/23/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione e direttiva 2014/25/UE: sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali (c.d. settori speciali), dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (nuovo Codice dei contratti pubblici), adottato in attuazione della delega contenuta nella legge 28 gennaio 2016, n. 11, che ha conferito al Governo il mandato per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici e per il recepimento del “pacchetto” di direttive europee.

modificati senza una nuova procedura di aggiudicazione solo nelle ipotesi tassativamente previste. In particolare, *ex par.* 1, lett. *c*), l'eventuale aumento di prezzo non deve eccedere il 50% del valore del contratto iniziale, mentre il successivo *par.* 4 stabilisce che una modifica sostanziale richiede una nuova procedura di aggiudicazione qualora "la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attratto ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione"²⁶.

Nel caso in esame, la delibera CIPESS n. 41/2025 ha approvato il piano economico-finanziario contenente i corrispettivi riconosciuti al Contraente generale (euro 10.508.820.773,00), al Project Management Consultant (euro 289.474.195,00) e al Monitore ambientale (euro 43.763.671,00).

La Corte non ha condiviso le prospettazioni e le deduzioni svolte dal MIT fondate su una interpretazione "minimale" dell'art. 72. In particolare, anzi "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".

Tra le modificazioni sostanziali, la Corte individua le nuove modalità di finanziamento dell'opera integralmente a valere su risorse pubbliche, del tutto diverse da quelle previste nell'originario contratto del 2006 che prevedeva il ricorso alla finanza di progetto; le novità recate agli indici di aggiornamento dall'accordo del 2009; la previsione di una ulteriore clausola di indicizzazione ai sensi dell'art. 2, c. 8-*bis*, del d.l. n. 35/2023.

Conclusivamente, la Corte osserva che "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".

Del pari, non viene accolta l'obiezione, avanzata dal MIT, secondo cui –

²⁶ Già in dottrina erano stati sollevati perplessità sul rispetto di quanto previsto nell'art. 72 della direttiva: cfr., tra gli altri, M. Basile, *Gli affidamenti per la costruzione del ponte sospeso sullo Stretto di Messina: "stop and go"*, cit., 930 ss.; S. Vaccari, *Il "ponte sullo Stretto di Messina": profili giuridici*, cit., 753 ss.

trattandosi di un contratto stipulato in epoca antecedente al 2014, la direttiva 2014/24/UE non avrebbe avuto applicazione. L'argomentazione viene demolita, con la condivisibile considerazione che il contratto "riprende vita", e non solo efficacia, non automaticamente sulla base dell'intervento del legislatore, come previsto per la concessione, ma "a seguito di una nuova manifestazione di volontà delle parti contrattuali – consacrata nell'atto aggiuntivo reso *inter partes* ai sensi del disposto di cui all'art. 4 del d.l. n. 35/2023 – la cui validità deve, pertanto, essere vagliata alla luce dell'attuale quadro normativo di riferimento, nazionale ed eurounitario". In ogni caso, viene ribadito come le disposizioni della direttiva 2014/24/UE costituiscano declinazione di principi di portata generale – quelli di trasparenza e di concorrenza come sopra richiamati – in quanto tali già previsti nella direttiva 2004/18/CEE, vigente al tempo della stipula originaria del contratto.

Meritano, inoltre, a integrazione di quanto sopra, di essere segnalate le osservazioni a suo tempo formulate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione in sede di discussione sulla proposta di conversione del d.l.n. 35, dinanzi alle Commissioni riunite *Ambiente, territorio e lavori pubblici e Trasporti, poste e telecomunicazioni* della Camera dei deputati, a proposito delle criticità emergenti dal testo in approvazione²⁷.

4. – Il terzo profilo di illegittimità individuato dalla Corte dei conti attiene all'esclusione dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART)²⁸ dalla procedu-

²⁷ Cfr. quanto riportato nella *Relazione annuale 2023*, 28, presentata dall'ANAC alla Camera dei deputati il 24 maggio 2024. Sul punto v. anche le estese e convergenti riflessioni critiche di M. Basile, *op. ult. cit.*, 926 ss.

²⁸ Sull'Autorità v., tra gli altri, G. Pisanti, "Geometria variabile" dell'Autorità di regolazione dei trasporti, in *Diritto Amministrativo*, 2022, 249 ss.; M. Stucchi, *Sui procedimenti sanzionatori dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)*, in *Dir. mar.*, 2022, 111 ss.; V. L. Mattioni, *Il d.lgs. 29 luglio 2015 n. 129 e la tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per vie navigabili interne*, in *Riv. dir. Nav.*, 2016, 237 ss.; A. Marino, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 809 ss.; Aa.Vv., *La regolazione dei trasporti in Italia: l'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, a cura di F. Bassan, Torino, 2015; G. Bonadio, *L'Autorità di regolazione dei trasporti e la tutela del passeggero tra regolazione europea e nazionale*, in *Politiche per un trasporto sostenibile*, a cura di L. Ammannati-A. Canepa, Napoli, 2017, 129 ss.; S. Loiacono, *L'Autorità di regolazione dei trasporti: profili evolutivi del sistema di tutela del consumatore "passeggero" nel contesto dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. turismo*, 2014, 283 ss.; I. Malaguti, *La risoluzione alternativa delle controversie nel settore dei trasporti: le competenze dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in questa *Rivista*, 2024, 27 ss.; L. Torchia (a cura di), *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, in [1221](http://www.astrid-</p></div><div data-bbox=)

ra di approvazione del Piano economico-finanziario, in violazione degli artt. 37 e 43 del d.l. n. 201/2011²⁹, come risulta dalla documentazione trasmessa dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), che ha tentato di escludere la competenza dell'ART mediante una duplice argomentazione, entrambe respinte dalla Corte.

La prima tesi è quella della “strada extraurbana di categoria B”: l'opera sarebbe una *strada extraurbana di categoria B* ai sensi dell'art. 2, c. 3, del Nuovo Codice della Strada, non una *autostrada* o un *raccordo autostradale* (categorie A e B della classificazione CNR 1980), al fine di sottrarla alla disciplina tariffaria *ex art.* 43 del d.l. 201/2011, che attribuisce all'ART la competenza esclusiva sulla regolazione delle tariffe autostradali, sul presupposto che la Società Stretto di Messina “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”.

La Corte ha respinto tale tesi richiamando recente giurisprudenza amministrativa³⁰ che ha riconosciuto all'ART una competenza generale sull'intero settore dei trasporti e sull'accesso alle infrastrutture, non limitata alle sole autostrade ma estesa a tutte le opere infrastrutturali che comportino l'applicazione di tariffe o pedaggi a carico dell'utenza, in attuazione del principio di “accesso equo e non discriminatorio” alle infrastrutture di rete sancito dalla normativa europea.

La seconda tesi confutata è quella del pedaggio come “tassa” o “strumento di *governance*”. Secondo l'Amministrazione, in un'opera interamente finanziata con risorse pubbliche il pedaggio non avrebbe natura di “corrispettivo” del servizio di attraversamento (e quindi non rientrerebbe nella competenza regolatoria dell'ART), bensì costituirebbe una “tassa” o “tributo” finalizzato a governare la domanda di mobilità e a finanziare la manutenzione ordinaria.

La Corte ha smontato tale argomentazione, richiamando anche la direttiva (UE) 2022/362 (c.d. Eurovignette)³¹, che disciplina l'imposizione di pe-

online.it, 2013; S. Foa, *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura dal mercato*, in *Dir. amm.*, 2020, 764 ss.; G. Sodi, *La centralità dell'ART nella determinazione delle tariffe autostradali: lo stato dell'arte e le prospettive future*, in *Dir. Trasp.*, 2018, 699 ss.

²⁹ D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in l. 22 dicembre 2011, n. 214. - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (Salva-Italia).

³⁰ C. Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 5

³¹ Il riferimento è alla direttiva (UE) 2022/362 del 24 febbraio 2022, che modifica le direttive

daggi per l'uso delle infrastrutture stradali nell'Unione europea e distingue nettamente tra *a*) pedaggi (*tolls*), ossia corrispettivi per l'uso dell'infrastruttura, calcolati in base alla distanza percorsa, categoria del veicolo e classi di emissione, destinati a coprire i costi di costruzione, manutenzione e gestione dell'opera, e *b*) diritti d'uso (*user charges*), basati sul tempo di utilizzo (giornaliero, settimanale, annuale), non legati quindi all'uso di una specifica infrastruttura. Il pedaggio del Ponte rientrerebbe manifestamente nella prima categoria (essendo commisurato alla percorrenza dei 3,3 km del ponte e calcolato in base alla classe del veicolo), con la conseguenza che la sua regolazione – anche in presenza di finanziamento pubblico dell'investimento iniziale – è soggetta ai principi di “sostenibilità economica”, “trasparenza tariffaria” e “tutela degli utenti” affermati dalla Direttiva Eurovignette.

La Corte contesta le conclusioni del DIPE poiché basate su una lettura parziale del d.l. n. 201/2011 di cui viene richiamato il solo art. 43. Correttamente, ad avviso di chi scrive, la Corte individua la norma chiave nell'art. 37 che 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”³².

Conclusivamente, “alla luce delle considerazioni che precedono, osserva il Collegio come la lettura parziale, non condivisibile, del d.l. n. 201/2011, calibrata esclusivamente sulla tutela della concorrenza [...] abbia precluso la partecipazione al procedimento di ART, quale soggetto autonomo e indipendente [...] istituzionalmente preposto, altresì, alla tutela dell'utenza. 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”.

5. – Un profilo di particolare rilevanza, pur non oggetto di specifica valutazione da parte della Corte, attiene all'inserimento del *collegamento stabile* nello

1999/62/CE, 1999/37/CE e (UE) 2019/520 per quanto riguarda la tassazione a carico di veicoli per l'uso di alcune infrastrutture, in Guue n. L69 del 4 marzo 2023. La direttiva avrebbe dovuto essere recepita entro il 25 marzo 2024, tuttavia l'Italia non ha ancora provveduto e solo con la legge 13 giugno 2025, n. 91, il Parlamento ha delegato il Governo per il relativo recepimento.

³² Cfr. punto 3 della deliberazione.

Stretto di Messina all'interno della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)³³. Il Regolamento (UE) 2024/1679³⁴ nasce dalla revisione della disciplina TEN-T del 2013, ritenuta insufficiente a centrare gli obiettivi del *Green Deal* e della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, soprattutto alla luce dell'esigenza di ridurre del 90% le emissioni derivanti dai trasporti entro il 2050 e di rafforzare la resilienza delle infrastrutture europee. Esso ha l'obiettivo di ridefinire e razionalizzare la rete transeuropea dei trasporti, articolandola in rete globale, rete centrale e rete centrale estesa, individuando i corridoi di trasporto di massima rilevanza strategica e fissando requisiti tecnici e tempistiche (2030, 2040, 2050) per il loro completamento e adotta una metodologia sistematica di pianificazione della rete centrale, fondata sul principio di assicurare l'interconnessione di tutti gli Stati membri e l'integrazione delle principali isole nei corridoi multimodali strategici³⁵. Tale metodologia procede non da scelte caso per caso, bensì dall'identificazione di "nodi urbani, porti, aeroporti e punti di attraversamento delle frontiere più importanti", secondo criteri di sostenibilità economica, realizzabilità e coerenza con gli obiettivi di coesione territoriale, accessibilità e transizione verso un sistema di trasporti sostenibile e resiliente dal punto di vista climatico³⁶.

Nel caso del corridoio Scandinavo-Mediterraneo, viene enfatizzata 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-T³⁷. Il collegamento verso la Sicilia è stato così qualificato come "bottleneck" critico, connessione mancante la cui rimozione consente di completare un itinerario ferroviario e multimodale ad alta ca-

³³ Sulla rete TEN-T v., tra gli altri, M. Badagliacca, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in questa *Rivista*, 2013, 165 ss.; C. Vagaggini, *Profili giuridici del cabotaggio e delle autostrade del mare*, Roma, 2019, 55 ss.; F. Pellegrino, *L'evoluzione della politica delle reti transeuropee di trasporto*, in G. Vermiglio, G. Moschella, F. Pellegrino (a cura di), *I porti dell'area dello Stretto di Messina nelle reti transeuropee*, Messina, 2007, 123 ss.

³⁴ Regolamento (UE) 2024/1679 del 13 giugno 2024, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che modifica il regolamento (UE) 2021/1153 e il regolamento (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n. 1315/2013 (in *Guue L* 28 giugno 2024).

³⁵ Cfr., in particolare, il *considerando* n. 24 del regolamento.

³⁶ Art. 5 del regolamento.

³⁷ Cfr. il *considerando* n. 29 del regolamento.

pacità, migliorando la connettività e l'efficienza dei flussi di merci e passeggeri lungo un asse di importanza continentale³⁸.

Tale scelta pianificatoria, tuttavia, non prescrive la forma tecnica del collegamento (“ferrovia o strada, o entrambe”), lasciando discrezionalità statale purché conforme a sostenibilità ambientale, resilienza climatica e direttive Habitat/Uccelli³⁹.

Le associazioni ambientaliste (Greenpeace, Legambiente, Lipu, WWF, Comitato No Ponte-Capo Peloro) hanno contestato aspramente la narrazione governativa e della SdM⁴⁰, che hanno presentato il Regolamento come “ok europeo” al ponte, qualificandola come “fake news”⁴¹, sottolineando come l'inclusione del collegamento stabile nella TEN-T non validi il singolo progetto né esoneri da VIA/VInCA/IROPI, richiedendo valutazione comparativa di alternative (opzione zero, potenziamento *ferry boat* RFI) e coerenza con *shift* modale gomma-rotaia⁴².

³⁸ In tali termini si esprime la *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, *La valutazione di soluzioni alternative per il sistema di attraversamento stabile dello Stretto di Messina*, cit., 87.

³⁹ Art. 5, par. 3 del Regolamento, secondo cui “Le valutazioni ambientali di piani e progetti sono effettuate in conformità della direttiva 92/43/CEE (44) del Consiglio, delle direttive 2000/60/CE (45), 2001/42/CE (46), 2002/49/CE (47), 2009/147/CE (48) del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2011/92/UE. Per i progetti di interesse comune per i quali la procedura di appalto per una valutazione ambientale non è ancora stata avviata al 18 luglio 2024, dovrebbe essere valutata anche la conformità al principio «non arrecare un danno significativo»”.

⁴⁰ V. ad es. il comunicato del MIT del 13 giugno 2024, <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/consiglio-eu-adottato-definitivamente-il-nuovo-regolamento-ten-t>, con cui il ministro Salvini afferma che “tra le principali rilevanti novità, si registrano l'inclusione del porto di Civitavecchia quale porto di Roma nella rete Centrale (attesa dal 2013) ed il nuovo tracciato del Ponte sullo Stretto di Messina”. Analogamente, la SdM ha più volte parlato di opera strategica per l'Unione europea, facendo riferimento “all'inserimento del Ponte nell'ambito del corridoio ‘Scandinavo-Mediterraneo’, da parte del Consiglio Europeo” (<https://strettodimessina.it/web/>).

⁴¹ V. il comunicato stampa di Italia Nostra, Kyoto Club, Legambiente, Lipu, MAN e WWF e dai comitati cittadini messinesi (“Invece del ponte” e “No Ponte Capo Peloro”), *Lok dell'Europa al ponte sullo stretto di Messina è una fake news*, del 24 aprile 2024, in <https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/lok-delleuropa-al-ponte-sullo-stretto-di-messina-e-una-fake-news/>.

⁴² Nel dossier *La corretta valutazione delle alternative all'attraversamento stabile dello Stretto di Messina*, op. cit., 3, le associazioni ambientaliste invitano il Ministero a “procedere, oltre al miglioramento e potenziamento dei servizi di traghettamento esistenti, a sviluppare una seria alternativa progettuale per il miglioramento e potenziamento dei servizi di traghettamento, tramite interventi sul sistema infrastrutturale e logistico, con innovazioni tecnologiche per favorire l'instradamento dei

Tale critica trova conforto, a parere di chi scrive, nelle riflessioni di recente dottrina, che qualifica il *ferry boat* ferroviario (Messina-Villa S. Giovanni) non come cabotaggio concorrenziale, ma “prolungamento mobile” della rete ferrata⁴³. Meritano pertanto di essere riportate le osservazioni finali: «In definitiva, appare chiaro che, anche alla luce delle considerazioni precedentemente svolte sul *ferry boat*, ciò che rileva non è tanto il mezzo (o il tipo di mezzo) con cui viene effettuato il trasporto, ma la funzione che esso si propone di svolgere: quello di rappresentare un “ponte mobile” tra le due sponde dello Stretto, alla stregua di una infrastruttura ferroviaria. Ne discende che l'attraversamento marittimo-ferroviario nello Stretto, analizzato così nel suo insieme, nonostante il materiale avalimento del mezzo nave (che sia *ferry boat* o nave veloce), non può che essere qualificato, giuridicamente, come ferroviario»⁴⁴

Ne deriva che l'inserimento del collegamento stabile nella TEN-T giustifica un nodo funzionale, ma non la necessità del ponte: resta spazio per alternative, come ad esempio il *ferry boat* “potenziato”, più razionali ambientalmente e coerenti con la normativa eurounitaria, di cui tuttavia non v'è traccia nella delibera CIPESS, come sottolineato dalla Corte.

6. – La deliberazione della Corte dei conti n. 19/2025 costituisce un atto di particolare rilevanza, che segna un punto di svolta nel lunghissimo iter del progetto del Ponte sullo Stretto di Messina.

La bontà della decisione della Corte emerge con evidenza dall'analisi congiunta dei profili di illegittimità formale individuati dal Collegio e delle criticità sostanziali del progetto. Come si è cercato di dimostrare, le violazioni di legittimità non costituiscono mere questioni formali, ma riflettono carenze istruttorie di tale gravità da rendere il progetto incompatibile con i principi fondamentali che presiedono alla realizzazione delle grandi opere: il principio dello sviluppo sostenibile, elevato a rango costituzionale con la recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione; il principio di precauzione e di prevenzione in materia ambientale; il principio di trasparenza e di concorrenza negli appalti pubblici; il

treni e l'accessibilità degli autoveicoli per i collegamenti tra il continente e la Sicilia”.

⁴³ E. Vermiglio, *Latraversamento ferroviario marittimo nello Stretto di Messina*, in questa *Rivista*, 2023, 26 ss. Nello stesso senso C. Ingratoci, *Continuità territoriale: il caso Sicilia*, in *La continuità territoriale con le isole del Mediterraneo*, a cura di F. Pellegrino, E. Vermiglio, Napoli, 2023, 179 ss., che considera il *ferry boat* come un “segmento mobile” dell'infrastruttura ferroviaria (p. 184).

⁴⁴ E. Vermiglio, *op. cit.*, 37.

principio di tutela del paesaggio quale valore primario dell'ordinamento.

La violazione della direttiva Habitat riflette una carenza istruttoria che inficia alla radice l'intera procedura. La procedura IROPI è stata caratterizzata da una sovrapposizione impropria tra indirizzo politico e valutazione tecnico-amministrativa; dall'assenza di una valutazione comparata delle soluzioni alternative basata su criteri esclusivamente ambientali; dall'individuazione di motivi imperativi di interesse pubblico non adeguatamente comprovati.

Tali violazioni assumono particolare gravità considerando che le tre Zone Speciali di Conservazione interessate ospitano habitat e specie di importanza cruciale per la conservazione della biodiversità nel Mediterraneo. La perdita irreversibile di tali habitat, unitamente alla trasformazione irreversibile del paesaggio identitario dello Stretto, configurerebbe un danno di portata tale da risultare incompatibile non solo con la direttiva Habitat e con la normativa sulla tutela del paesaggio, ma anche con i principi fondamentali del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con la Carta dei diritti fondamentali.

Né l'inserimento del collegamento stabile nella rete TEN-T, confermato dalla recente revisione operata con il regolamento (UE) 2024/1679, può costituire elemento idoneo a giustificare la realizzazione dell'opera in presenza di gravi violazioni della normativa europea, oltre che di possibili alternative.

La decisione della Corte si pone nel solco di una giurisprudenza costituzionale consolidata che attribuisce alla Corte un ruolo di garanzia dell'interesse generale alla legittimità dell'attività pubblica.

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 ⁴⁵.

⁴⁵ Cfr. G. Fera, A. Ziparo (a cura di), *Lo Stretto in lungo e in largo. Prime esplorazioni sulle ragioni di un'area metropolitana integrata dello Stretto di Messina*, Reggio Calabria, 2016; tra i molti contributi, v. in particolare quello di A. Ziparo, *Territorio, paesaggio e ambiente dello Stretto, area di sostenibilità mediterranea*, 87 ss.

Abstract

L'articolo analizza la deliberazione n. 19/2025 con cui la Corte dei conti ha negato il visto alla delibera CIPESS 41/2025 sul progetto del ponte sullo Stretto di Messina. La decisione individua tre profili principali di illegittimità: la violazione della direttiva Habitat 92/43/CEE, per un uso distorto della procedura IROPI, priva di adeguata istruttoria sulle alternative e sui motivi imperativi di interesse pubblico; la violazione dell'art. 72 della direttiva Appalti 2014/24/UE, per le modifiche sostanziali ai contratti del Contraente generale e dei soggetti tecnici; l'esclusione dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) dalla definizione del piano economico-finanziario e della struttura dei pedaggi. Sullo sfondo, viene esaminato il ruolo della rete TEN-T e del regolamento (UE) 2024/1679, evidenziando come l'inserimento del collegamento stabile nel corridoio Scandinavo-Mediterraneo non imponga affatto la costruzione del ponte, lasciando spazio a soluzioni alternative, in particolare il potenziamento del traghettamento ferroviario-marittimo, più coerenti con i principi di precauzione, tutela della biodiversità, concorrenza negli appalti e protezione del paesaggio.

The article examines Decision no. 19/2025 by the Italian Court of Auditors, which refused approval (*visto* and registration) to CIPESS Resolution 41/2025 on the Strait of Messina Bridge project. The Court identifies three main grounds of unlawfulness: infringement of the Habitats Directive 92/43/EEC, due to a distorted use of the IROPI procedure, lacking proper assessment of alternatives and of the alleged imperative reasons of overriding public interest; violation of Article 72 of the Public Procurement Directive 2014/24/EU, because of substantial modifications to the existing contracts with the General Contractor and technical advisors; and exclusion of the Transport Regulation Authority (ART) from the approval of the financial plan and toll-setting mechanisms. Against this background, the author discusses the role of the TEN-T network and Regulation (EU) 2024/1679, stressing that the inclusion of a "fixed link" to Sicily in the Scandinavian–Mediterranean corridor does not predetermine the construction of the bridge, but rather allows for alternative solutions – chiefly an upgraded rail–ferry system – more consistent with the principles of precaution, biodiversity protection, fair and transparent public procurement and landscape conservation.