

**BOZZE DI STAMPA**

**19 maggio 2023**

**N. 1**

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**XIX LEGISLATURA**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge  
31 marzo 2023, n. 35, recante disposizioni urgenti per la  
realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la  
Calabria (705)**

## **PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE**

**QP1**

DE CRISTOFARO, CUCCHI, Aurora FLORIDIA, MAGNI

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge A.S. 705, di conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, recante: "Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria";

premesso che:

vi sono rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento in esame per l'assenza dei requisiti essenziali, necessità ed urgenza, per l'uso del decreto-legge;

le disposizioni del provvedimento non presentano un reale carattere di urgenza tale da giustificare il loro inserimento in un decreto-legge piuttosto che in un provvedimento legislativo ordinario, e soprattutto non rispettano la caratteristica della «straordinarietà» dell'intervento governativo ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione;

la giurisprudenza costituzionale in materia, con le sentenze della Corte nn. 171/2007 e 128/2008, ha stabilito che l'esistenza dei presupposti di costituzionalità di cui all'articolo 77 della Carta Costituzionale non possa evincersi «dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e

urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina introdotta», sottolineando che la valutazione della sussistenza dei presupposti di costituzionalità non può essere meramente soggettiva (riferita cioè all'urgenza delle norme ai fini dell'attuazione del programma di Governo o alla loro mera necessità), ma deve invece fondarsi anche su riscontri oggettivi, secondo un giudizio che non può ridursi alla valutazione in ordine alla mera ragionevolezza od opportunità delle norme introdotte;

peraltro l'eccessivo ricorso alla decretazione di urgenza è stato più volte censurato dai richiami del Capo dello Stato e da numerose sentenze della Corte costituzionale, che hanno sollecitato il ripristino di un corretto percorso costituzionale dei provvedimenti legislativi;

il presunto carattere di straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge risiederebbe, secondo quanto si legge in premessa in una ritenuta urgente necessità di riattivare la Società "Stretto di Messina" e risolvere il contenzioso pendente, statuando, da un lato, la definizione stragiudiziale delle controversie e, dall'altro lato, la revoca dello stato di liquidazione a suo tempo disposto, con contestuale ricapitalizzazione della Società e ridefinizione degli organi di amministrazione e controllo della medesima;

considerato che:

a seguito del mancato inizio lavori dovuto allo stop dell'allora Governo Monti, il General Contractor Eurolink titolare del progetto approvato nel 2012, avrebbe tuttora in corso un contenzioso nei confronti dello Stato per 700 milioni di euro, cui si sommano altri 325 milioni di euro di risarcimenti chiesti a sua volta dalla "Società Stretto di Messina Spa", questione finita alla Corte costituzionale, che nel 2019 avrebbe stabilito il perimetro degli indennizzi da corrispondere alle società, maggiorato del 10%;

la riattivazione della Società Stretto di Messina sembra disattendere le stesse Raccomandazioni della Corte dei Conti che in merito alla problematica chiusura della liquidazione della suddetta società "Stretto di Messina" nel 2017 concludeva la propria Relazione rilevando come: "La rapida chiusura della società si impone come necessaria anche per l'estinzione del contenzioso avanzato dalla società nei confronti delle amministrazioni statali, contrario ai principi di proporzionalità, razionalità e buon andamento dell'agire amministrativo e per porre fine ai gravosi oneri finanziari per il mantenimento della struttura, considerata l'assenza di attività, se non quella di resistenza in giudizio, affidata, peraltro, ad avvocati esterni. In tal senso, l'abbattimento dei costi di un ulteriore 20 per cento previsto per l'esercizio in corso appare misura doverosa ma del tutto insufficiente";

il superamento del contenzioso tra la riattivata "Società Stretto di Messina" e il contraente generale, ancora in pendenza di giudizio, attraverso le disposizioni dell'articolo 4 verrebbe superato mediante l'eventuale stipula su base volontaria di atti aggiuntivi ai contratti "caducati", con i quali le parti possono manifestare la volontà che il contratto riprenda a produrre i propri effetti, subordinatamente alla delibera di approvazione del progetto definitivo

previa rinuncia, nei giudizi pendenti, alle azioni, domande e giudizi nei confronti della Società, nonché della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero delle Infrastrutture e di ogni altra pubblica amministrazione coinvolta nella realizzazione dell'opera;

tale procedura di conciliazione extragiudiziale, se attuata, a distanza di oltre 10 anni determinerebbe di fatto l'affidamento, senza una nuova gara d'appalto, al medesimo contraente generale che nel 2006 risultava affidatario della progettazione definitiva, esecutiva e della realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina e dei suoi collegamenti stradali e ferroviari, per un valore di 3,9 miliardi di euro, opera il cui costo è oggi stimato in 10 miliardi di euro, in violazione della Direttiva 2014/24/UE;

anche sul merito del provvedimento emergono forti perplessità relative all'articolo 3 che per il riavvio delle attività di programmazione e progettazione dell'opera recupera il progetto definitivo redatto ai sensi del decreto legislativo 20 agosto 2022, n. 190 ed approvato dal Consiglio di amministrazione della società concessionaria il 20 luglio 2011, pur condizionandone la validità ad una relazione integrativa del progettista, attestante la rispondenza al progetto preliminare e alle eventuali prescrizioni dettate in sede di approvazione dello stesso, con particolare riferimento alla compatibilità ambientale;

il Gruppo di lavoro della Struttura Tecnica di Missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza del Ministero delle Infrastrutture, istituito con Determina del MIMS n. 2620 del 27 agosto 2020, con il compito di valutare le diverse alternative sotto il profilo tecnico, nonché l'impatto ambientale ed urbanistico di un attraversamento stabile dello Stretto di Messina, nella relazione conclusiva del 30 aprile 2021 pone in evidenza rilevanti criticità della soluzione con ponte a campata unica adottato nel progetto definitivo approvato dal CdM dalla "Società Stretto di Messina SpA" nel 2011;

in particolare il Gruppo di lavoro, che nel corso delle attività di approfondimento ha svolto numerose audizioni di esperti di elevata qualificazione, esperienza accademica e professionale, evidenzia come il vincolo della sua ubicazione nel punto di minima distanza fra Sicilia e Calabria (circa 3 km), allontana l'attraversamento dai baricentri delle aree metropolitane di Messina e Reggio Calabria, comportando al tempo stesso la necessità di realizzare un ponte sospeso con una luce maggiore del 50% di quella del ponte più lungo ad oggi realizzato al mondo, con un notevole impatto visivo (anche in ragione dell'altezza necessaria per le torri) e alla vicinanza di zone sensibili sotto il profilo naturalistico;

lo Stretto di Messina è considerato una "unità di paesaggio" che fa parte di un più grande contesto basato sui due pilastri Aspromontano e Peloritano, i cui primi rilievi settentrionali costituiscono le colonne portanti del sistema che comprende anche l'Etna e le Isole Eolie ed in questi termini è necessario comprenderne la unicità paesaggistico-percettiva. È infatti da questo sistema che deriva l'eccezionalità di questo sito e da cui discendono i valori scenici e percettivi, grazie al rapporto tra i massici montuosi delle due sponde

che di fatto sono uno la naturale prosecuzione dell'altro e lo specchio d'acqua su cui si affacciano;

dall'analisi ricognitiva sul quadro vincolistico territoriale emerge la presenza, sia sulla costa Calabria che quella Siciliana, di numerosi elementi paesaggistici e culturali tutelati dal Codice dei Beni Culturali (D.lgs 42/200, Artt. 142, 136 e 10), mentre per quanto attiene le aree protette, il contesto calabro e quello siculo vedono la presenza di un articolato sistema di siti afferenti alla Rete Natura 2000 (ZPS e SIC/ZSC), ambiti tutelati dalle Direttive comunitarie 2009/147/CE e 92/43/CEE. Nel complesso si tratta di un'area naturalistica di primaria importanza a grande scala, essendo un corridoio ecologico per molte specie faunistiche dell'ambiente marino e per l'avifauna, oltre che un habitat marino e terrestre ricco di biodiversità;

la parte marina dello Stretto è un *unicum* nel Mediterraneo, con caratteristiche peculiari dal punto di vista oceanografico e delle biocenosi dei fondali, testimoniata dal passaggio dei cetacei, dalle migrazioni del tonno rosso e del pesce spada, dalle specie abissali oltre che dalle ampie praterie di *Posidonia oceanica*;

per quanto su richiamato lo Stretto di Messina risulta un importantissimo luogo dove si rileva una delle più alte concentrazioni di biodiversità al mondo e non è un caso che successivamente all'approvazione del progetto Preliminare di cui alla Delibera CIPE n. 66 del 01/08/2003 la Commissione Europea abbia aperto la procedura d'infrazione 2003/4090 ex art.226 del Trattato CE, in quanto non sono state adottate misure idonee a prevenire l'inquinamento e il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli, in riferimento alle IBA 150-153, così come previsto dall'art.4 paragrafo 4 direttiva 79/409/CEE, e che non sono state identificate adeguate misure di mitigazione per il pSIC IT03008 *Capo Peloro Laghi di Gianzirri* e la ZPS ITA030011 *Dorsale Curcuraci Antennamare*, al fine di diminuire gli impatti ed evitare che la conclusione della valutazione di incidenza fosse negativa, né si è preso atto dell'impatto pregiudizievole dell'integrità della ZPS, eventualmente subordinando l'approvazione del progetto alla procedura ex art.6, paragrafo 4 Direttiva 92/43/CEE;

la Commissione Tecnica VIA del Ministero dell'Ambiente, in conclusione dell'analisi svolta sulla Valutazione d'Incidenza (VIncA) presentata nel 2011 unitamente al progetto Definitivo, ha ritenuto che le criticità sollevate dalla Commissione Europea non fossero state completamente rimosse, ravvisando la necessità di richiedere al proponente chiarimenti e documentazione integrativa al progetto, all'esito dell'esame della quale, concludeva per le aree (SIC e ZPS) interferite dall'opera l'istruttoria delle VIncA un'incidenza negativa sugli habitat del SIC ITA03008 *Capo Peolro - Laghi di Gianzirri* e sull'avifauna appartenenti a specie di interesse conservazionistico comunitario della ZPS IT9350300 *Costa Viola* e della ZPS ITA030042 *Monti Peloritani, Dorsale Curcuraci, Antennamare e Area Marina dello Stretto*;

tenuto conto che:

l'articolo 117 della Costituzione così come modificato dall'articolo 3 legge Costituzionale, 18 ottobre 2001, n. 3, pone in rilievo i rapporti dello Stato con altri ordinamenti come quello comunitario, costituzionalizza il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ponendo senz'altro la questione dell'illegittimità di provvedimenti legislativi statali in contrasto con i principi e le norme sovranazionali: illegittimità che espone lo Stato, nello specifico caso di violazione degli obblighi europei, a procedure d'infrazione;

la legge costituzionale 22 febbraio 2022, n. 1, ha inserito al novellato articolo 9 e 41 della Costituzione un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, la cui protezione rientra ora tra i principi fondamentali del nostro ordinamento;

tale tutela viene assicurata "anche nell'interesse delle future generazioni". Le scelte pubbliche, politiche ed economiche devono, dunque, essere ispirate a un principio di solidarietà e responsabilità intergenerazionale applicabile anche in mancanza di normative specifiche, un diritto fondamentale, che non può essere oggetto di interventi arbitrari da parte delle istituzioni;

la regolazione del settore da parte delle leggi deve poter essere adottata, controllata e interpretata attraverso indicazioni univoche del testo costituzionale, al fine di assicurare la più alta tutela possibile, a tutti i livelli, dei principi fondamentale dell'ordinamento;

alla luce del quadro complessivo fin qui esposto appare del tutto evidente la totale incompatibilità del decreto in esame con gli articoli 9, 41, 77 e 117 della Costituzione;

delibera, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento del Senato, di non procedere all'esame dell'A.S. 705.

---