



Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria

D.L. 35/2023 / A.C. 1067

Dossier n° 23 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
3 maggio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

| | |
|---------------------|--|
| A.C. | 1067 |
| D.L. | 35/2023 |
| Titolo: | 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 |
| Numero di articoli: | 5 |
| Date: | |
| presentazione: | 31 marzo 2023 |
| assegnazione: | 4 aprile 2023 |
| Stato dell'iter: | In corso di esame in Commissione |

Contenuto

Il decreto-legge n. 35/2023, all'esame in prima lettura della Camera, si compone di **5 articoli**.

L'**articolo 1**, al comma 1, modifica l'**assetto societario** della **Stretto di Messina S.p.a. (SDM)**, prevedendo, in particolare, che la quota di maggioranza (**51%**) spetti al **Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)** - e non, com'era nel testo previgente, alla "società ANAS Spa, le regioni Sicilia e Calabria, nonché altre società controllate, anche indirettamente, dallo Stato" - e che la quota restante sia invece attribuita a **R.F.I. S.p.a., ANAS S.p.a., e alle Regioni Sicilia e Calabria** (lett. a), n. 1).

Il MEF esercita i propri diritti d'azionista **d'intesa** con il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT)**, il quale a sua volta esercita le funzioni di indirizzo, controllo, vigilanza tecnica e operativa sulla SDM in ordine alle attività oggetto di concessione.

Sono, altresì, disciplinate (lett. a), n. 2) le **attività all'estero** della Stretto di Messina S.p.A. ed è ridefinita (lett. b) la composizione degli **organi** di amministrazione e controllo della medesima società. Sono inoltre affidati a **RFI S.p.A.** la **gestione degli impianti ferroviari del Ponte** e le relative **spese** (lett. c).

È prevista la qualificazione di **società in house** della Stretto di Messina S.p.A. ed è stabilito che lo statuto della società preveda che **oltre l'80% del fatturato** derivi dallo svolgimento dei compiti a essa affidata dagli enti pubblici soci. Sono inoltre regolamentati i profili relativi all'attività di indirizzo e vigilanza da parte del MIT, anche con la previsione della possibilità di nomina con d.P.C.M., su proposta del Ministro delle infrastrutture, qualora ne ravvisi la necessità, di un **Commissario straordinario**, che opera secondo le specifiche disposizioni di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 77 del 2021, c.d. *Semplificazioni* (lett. d). E' poi disciplinata la costituzione di un **Comitato scientifico** con compiti di consulenza tecnica (lett. e) e disposta un'abrogazione per finalità di coordinamento (lett. f).

L'**articolo 2** ridefinisce il **rapporto di concessione** fra il MIT e la SDM S.p.A. in considerazione delle modifiche apportate alla *governance* della Società. In particolare, il comma 1 prevede che, a decorrere dalla revoca dello stato di liquidazione della concessionaria, disposto dalla legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), **riprende la concessione** affidata alla SDM. Il comma 2 stabilisce che, entro il termine di nomina degli organi sociali della Società (vale a dire, **30 giorni** dalla revoca dello stato di liquidazione della società), il **MEF**, di concerto con il **MIT**, adotti una o più **direttive** con le quali sono definiti i tempi e le modalità di esercizio dei diritti dell'azionista ai fini della costituzione degli organi sociali, nonché i criteri per l'individuazione dell'ammontare del capitale sociale. I commi successivi recano disposizioni per l'adeguamento della compagine societaria della concessionaria alle disposizioni previste dal decreto in esame, stabilendo tra l'altro i termini entro i quali la Società deve **adeguare** il proprio **statuto** alle disposizioni del presente decreto.

Inoltre, il comma 7 autorizza il MIT e il MEF a stipulare con la Società e con i soci un **accordo di programma**, nonché il MIT a stipulare con la Società uno o più **atti aggiuntivi** alla Convenzione di

concessione. Il **contenuto minimo** di tali atti aggiuntivi è disciplinato dal comma 8, a mente del quale essi dovranno prevedere:

a) la **durata residua della concessione**, secondo quanto stabilito nella convenzione di concessione e nei relativi atti aggiuntivi, fermo restando che la concessione per la gestione ha una durata di **trent'anni** decorrenti dall'entrata in esercizio dell'opera e che eventuali proroghe dei termini per la realizzazione dell'opera comportano corrispondenti proroghe della durata della concessione;

b) il **cronoprogramma** relativo alla realizzazione dell'opera, con la previsione che il **progetto esecutivo è approvato entro il 31 luglio 2024**;

c) il **nuovo piano economico finanziario** della concessione, nel quale sono, in particolare, individuati:

1) la **copertura finanziaria dell'investimento**, anche attraverso finanziamenti all'uopo contratti sul mercato nazionale e internazionale, nonché gli **introiti e contributi** a favore della concessionaria;

2) i **ricavi complessivi** previsti e le **tariffe di pedaggiamento** per l'attraversamento del collegamento stabile, stradale e ferroviario, determinate sulla base di uno studio di traffico aggiornato, secondo criteri idonei a promuovere la **continuità territoriale** tra la Sicilia e la Calabria, e in misura tale da perseguire la **sostenibilità** economica e finanziaria dell'opera;

3) il **canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria** riferito alla linea e agli impianti realizzati dalla società concessionaria, **riscosso da R.F.I. S.p.a.** determinato in misura tale da perseguire la sostenibilità economica e finanziaria dell'opera e trasferito alla società concessionaria al netto della quota del medesimo canone destinata alla copertura dei costi operativi sostenuti da R.F.I. S.p.a.;

4) i **costi sostenuti** dalla società sino alla data di entrata in vigore del presente decreto per le prestazioni rese in funzione della realizzazione dell'opera, limitatamente a quelle funzionali al riavvio della medesima;

5) il **costo complessivo dell'opera**, e le singole **voci di spesa** che lo compongono, comprensivi degli **eventuali oneri finanziari** che si prevede di sostenere per la realizzazione e gestione dell'opera, nel limite del quale devono essere ricompresi i costi di adeguamento progettuale di cui all'articolo 3, comma 2.

L'**articolo 3** dispone che l'opera è inserita nell'**Allegato infrastrutture al DEF**, con l'indicazione del costo stimato, delle risorse disponibili e del fabbisogno residuo (comma 1) e prevede la presentazione di una **relazione sul progetto definitivo** dell'opera su cui è chiamato ad esprimersi il Consiglio di amministrazione della concessionaria (commi 2 e 3). Al termine del procedimento di approvazione della relazione da parte della società concessionaria, ha luogo la **conferenza di servizi istruttoria** sul progetto definitivo e sulla relazione in questione; tale conferenza di servizi ha finalità istruttorie e per la stessa viene prevista una **disciplina derogatoria** rispetto a quella prevista dalla legge n. 241 del 1990 (commi 4 e 5). La conclusione della conferenza deve avvenire entro il termine previsto per la conclusione del procedimento di VIA (vale a dire **90 giorni** dalla ricezione della documentazione). Decorso tale termine, il MIT è in ogni caso autorizzato a procedere. Si specificano inoltre, al comma 6, le modalità procedurali per la valutazione d'impatto ambientale (**VIA**) sul progetto definitivo, prevedendo in particolare che l'autorità competente vi provveda con le modalità **accelerate** previste per i progetti compresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). In ogni caso, tale procedimento di VIA deve essere concluso nel termine di **90 giorni** dalla ricezione della documentazione e gli esiti della valutazione devono essere trasmessi al MIT.

Il comma 7 prevede che il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (**CIPESS**) approva una serie di atti e documenti trasmessi dal MIT, in particolare il **progetto definitivo** e la **relazione integrata** del progettista, il **piano economico finanziario** e la **relazione istruttoria** del MIT che indichi l'integrale copertura finanziaria dei costi di realizzazione dell'intervento. I successivi commi disciplinano gli esiti derivanti dalla determinazione conclusiva del CIPESS, in materia di pianificazione urbanistica ed espropriazione (commi 8 e 9), di cantierizzazione dell'opera e di approvazione del progetto esecutivo (commi 10 e 11).

L'**articolo 4** introduce **disposizioni finali e di coordinamento** al fine di consentire, in tempi rapidi, la riattivazione della società e la ridefinizione dei rapporti contrattuali dalla medesima stipulati. In particolare, mentre i commi 1 e 2 recano abrogazioni a fini di coordinamento, il comma 3 dispone che la società concessionaria, il contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera, attraverso la stipulazione di **atti aggiuntivi**, possano manifestare la volontà che ciascun contratto tra quelli caducati **acquisisca nuovamente efficacia** a seguito dalla delibera di approvazione del progetto definitivo e **subordinatamente** alla definizione delle seguenti **rinunce**:

- la **rinuncia**, da parte del contraente generale, degli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera e di tutte le parti in causa, alle **azioni e domande**, a qualunque titolo **dedotte** nei giudizi pendenti o comunque **deducibili**, nei confronti della Società concessionaria nonché della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del MIT e di ogni altra pubblica amministrazione coinvolta nella realizzazione dell'opera, a valere come **definitiva abdicazione di ogni diritto e pretesa maturata**;
- la **rinuncia**, da parte dei medesimi soggetti, a **tutte le ulteriori pretese azionabili in futuro a qualsiasi titolo**, in relazione ai rapporti contrattuali di cui al presente comma, **per il periodo antecedente alla stipula dei predetti atti aggiuntivi** e ad ogni attività o atto negoziale prodromico alla loro sottoscrizione.

Al fine di determinare il contenuto dei predetti atti aggiuntivi, il comma 4 prevede che, dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la società concessionaria sia autorizzata a sottoscrivere con il contraente generale atti negoziali non onerosi di cui viene disciplinato il contenuto. Il comma 5 prevede che agli atti di cui ai commi 3 e 4, adottati conformemente alla normativa europea in materia di contratti pubblici, si applichi la disciplina europea (e le relative norme di attuazione) prevista per le modifiche dei contratti in corso di validità.

In base a quanto previsto dal comma 6, i **costi** sostenuti dalla società sino alla data di entrata in vigore del presente decreto per le prestazioni finalizzate alla realizzazione dell'opera, qualora funzionali al riavvio della medesima, vanno considerati nell'aggiornamento del piano economico finanziario (PEF) della concessione.

Il comma 7 prevede che in sede di aggiornamento del contratto di programma con RFI e di sottoscrizione del nuovo contratto con ANAS vengano individuate le **opere complementari e di adduzione** funzionali all'operatività dell'opera, **dichiarandole di carattere prioritario**.

Il comma 8 riconosce alla società concessionaria la facoltà di avvalersi del **personale** di **RFI e ANAS**, in regime di **distacco** e nel limite massimo di **cento unità**, per l'espletamento delle attività tecniche e scientifiche di cui al presente decreto.

Il comma 9 reca la **copertura finanziaria** per le operazioni di **cessione delle quote** di partecipazione al capitale sociale della società concessionaria da ANAS al MEF, di cui all'art. 2, comma 3, del presente decreto. In particolare, si prevede che a tali oneri si provveda nel limite massimo di **320 milioni** di euro mediante corrispondente versamento all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnazione al pertinente capitolo dello stato di previsione della spesa del MEF.

Infine, l'**articolo 5** disciplina l'**entrata in vigore** del decreto-legge.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

La relazione illustrativa al decreto-legge in esame ricorda che "nelle more del completamento dell'iter (...) lo Stato italiano ha avviato un percorso finalizzato a verificare, in considerazione del contestuale stato di tensione nei mercati finanziari internazionali, la sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Calabria. All'esito di tale verifica, l'**articolo 34-decies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179** ha previsto la caducazione della Convenzione di Concessione affidata alla Stretto di Messina, nonché di tutti i rapporti contrattuali dalla medesima stipulati".

Sulla materia è poi intervenuto l'**articolo 1 del D.L. 2 novembre 2012, n. 187**, il quale ha definito modalità per la selezione della migliore offerta di finanziamento dell'infrastruttura con capitali privati, previa la stipula di un nuovo atto aggiuntivo tra la Società Stretto di Messina S.p.A. ed il Contraente generale e ha stabilito che, nel caso di mancata stipula del predetto atto aggiuntivo entro il termine perentorio del 1° marzo 2013, la caducazione dei vincoli contrattuali comporta esclusivamente un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali e di un'ulteriore somma pari al 10 per cento di esse.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Il **preambolo** del decreto-legge e la **Relazione illustrativa di accompagnamento** affermano che i presupposti legittimanti l'intervento legislativo governativo si ritrovano innanzitutto nella considerazione della straordinaria necessità ed urgenza di pervenire in **tempi rapidi** alla realizzazione del **collegamento stabile, viario e ferroviario**, tra la Sicilia e la Calabria, al fine di contribuire alla **programmazione europea dei corridoi plurimodali**, integrando la **rete europea dei trasporti e della logistica** e promuovendo gli **obiettivi di coesione e sviluppo**.

In particolare, la straordinaria necessità ed urgenza è motivata dal preambolo con la necessità di emanare disposizioni volte a favorire la crescita e lo sviluppo e a dare impulso al sistema produttivo del Paese, mediante l'adozione di misure volte a stabilire un percorso accelerato per la realizzazione dell'intervento infrastrutturale sullo Stretto di Messina, ritenuto **prioritario e di rilevanza strategica** per il completamento delle **reti transeuropee di trasporto (TEN-T)**, e segnatamente del **Corridoio Scandinavo-Mediterraneo**. La sua realizzazione, inoltre, è ritenuta funzionale al **processo di integrazione europeo** sotto il profilo della **libera circolazione** dei cittadini e della **politica comune dei trasporti**, di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera g), e al Titolo VI del TFUE (articoli 90-100), e rappresenta un **asset fondamentale** rispetto alla **mobilità militare**, tenuto conto della presenza nel Sud Italia di importanti basi NATO.

Si sottolinea che l'opera avrà, altresì, un impatto significativo 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".

Come corollario di tali considerazioni, e strumentale ad esse, è quindi ravvisata l'urgente necessità di **riattivare la Società «Stretto di Messina» e risolvere il contenzioso pendente**, statuendo, da un lato, la revoca dello stato di liquidazione a suo tempo disposto, con contestuale ricapitalizzazione della Società e ridefinizione dei suoi organi di amministrazione e controllo, e, dall'altro, la definizione stragiudiziale delle controversie.

Tra le motivazioni della straordinaria necessità e urgenza è, infine, segnalata la necessità ed urgenza di **adeguare** tutti gli atti e le disposizioni inerenti alla realizzazione dell'opera al **quadro normativo vigente**, e di assicurare il rispetto delle migliori e più moderne tecniche ingegneristiche, delle garanzie della sicurezza e degli odierni *standard* di tutela ambientale.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Con riguardo al riparto delle competenze costituzionalmente stabilito, viene in rilievo prevalentemente l'**articolo 117, terzo comma**, della Costituzione, a mente del quale le **grandi reti di trasporto e di navigazione** e il **governo del territorio** rientrano fra le materie di competenza legislativa **concorrente**, nelle quali pertanto alle Regioni spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Per quanto riguarda quindi il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, si rileva che questo potrà avvenire nell'ambito della Conferenza dei servizi e della valutazione di impatto ambientale come disciplinate dall'articolo 3.

Per quanto concerne l'**autonomia speciale** riconosciuta alla Regione siciliana si segnala che l'articolo 14, comma 1, lettera g) dello Statuto individua i lavori pubblici come competenza legislativa esclusiva della Regione, con esclusione però delle "grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale", fattispecie alla quale appare riconducibile il ponte sullo Stretto, come segnala anche l'inserimento nell'Allegato infrastrutture del DEF ad opera dell'articolo 3 del decreto-legge nonché la qualificazione come prioritaria e di preminente interesse nazionale ad opera dell'articolo 1, comma 487, della legge di bilancio 2023 (l. n. 197 del 2022).

Rispetto degli altri principi costituzionali

In base a quanto affermato dalla relazione illustrativa, la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria, cui sono funzionali il riassetto della *governance* e le previsioni operative contenute nel decreto-legge in esame, ha come principale ricaduta la creazione di un più **agevole e rapido transito** dalla terraferma all'isola e viceversa.

A tal proposito, assume quindi rilievo l'**articolo 16 della Costituzione** enuncia il diritto di ogni cittadino a **circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale**. L'esercizio del **diritto alla mobilità** incontra tuttavia degli ostacoli naturali, legati alla conformazione stessa del territorio e allo stato dei luoghi, nelle ipotesi di **insularità** e, quindi, di realtà abitate fisicamente separate dalla terraferma.

Per esse, dispone l'**articolo 119 della Costituzione** che, nel **nuovo sesto comma** recentemente inserito dall'articolo 1, comma 1, della legge costituzionale n. 2 del 2022, dispone che **la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità**.

La realizzazione dell'opera necessariamente comporterà l'adozione di provvedimenti volti all'**esproprio** dei terreni di proprietà privata interessati dal passaggio dei collegamenti stradali e/o ferroviari o dalla costruzione dell'infrastruttura del Ponte stesso: a tali fini viene pertanto in rilievo l'**articolo 42 della Costituzione**, il quale, se da un lato, al **secondo comma**, sancisce il **diritto alla proprietà privata**, la quale è non solo riconosciuta, ma **garantita dalla legge**, dall'altro, al **terzo comma**, ne consente l'**espropriazione per motivi d'interesse generale**, con le **garanzie** della necessaria previsione per **legge** dei casi in cui ciò è possibile e della corresponsione di un **indennizzo** al proprietario.

| | | | |
|---------|--|--|--|
| Cost023 | Servizio Studi Dipartimento Istituzioni | st_istituzioni@camera.it - 066760-3855 |  CD_istituzioni |
| | Servizio Studi Dipartimento Ambiente | st_ambiente@camera.it - 066760-9253 |  CD_ambiente |
| | Servizio Studi Dipartimento Trasporti | st_trasporti@camera.it - 066760-2614 |  CD_trasporti |