



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA RIDEFINIZIONE DEI RAPPORTI CONTRATTUALI DELLA
SOCIETA' STRETTO DI MESSINA**

Deliberazione 28 dicembre 2016, n. 17/2016/G



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA RIDEFINIZIONE DEI RAPPORTI CONTRATTUALI DELLA
SOCIETA' STRETTO DI MESSINA**

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	5
* * *	
Relazione	13
Sintesi	15
CAPITOLO I - Oggetto e finalità dell'indagine	17
CAPITOLO II - La liquidazione della società Stretto di Messina	19
1. Le vicende dell'opera dall'approvazione del progetto preliminare all'accordo del 25 settembre 2009	19
2. Le condizioni introdotte in favore delle parti private	22
3. La liquidazione della società	24
CAPITOLO III - Il prolungarsi della gestione liquidatoria	27
1. La mancata liquidazione nel termine previsto dalla legge	27
2. I costi della società	29
CAPITOLO IV - La caducazione della convenzione e dei contratti	33
CAPITOLO V - Il contenzioso della concessionaria con le amministrazioni statali	37
1. La richiesta di indennizzo	37
2. La richiesta del contributo in conto impianti	41
3. La richiesta del contributo per la progettazione preliminare	43
4. La richiesta di manleva	45
5. Il contenzioso per gli espropri	45
CAPITOLO VI - Il contenzioso conseguente allo scioglimento dei vincoli contrattuali	47
1. La rilevanza del contenzioso	47
2. Il contenzioso con il contraente generale	48
3. Il contenzioso con il <i>project management consulting</i>	49
4. L'accorpamento dei ricorsi	50
5. Il contenzioso con il monitore ambientale	51
CAPITOLO VII - La variante di Cannitello	53

	Pag.
CAPITOLO VIII - Valutazioni conclusive e raccomandazioni	55
1. Valutazioni conclusive	55
2. Raccomandazioni	56
* * *	
TABELLE	
Tabella 1 - Alcuni costi della struttura	31
* * *	
ALLEGATI	
Allegato 1 - Contribuzioni a favore di Stretto di Messina	61
Allegato 2 - Costi capitalizzati di Stretto di Messina	65

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 17/2016/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza del II Collegio del 24 novembre 2016
e Camera di consiglio del 20 dicembre 2016

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, c, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 4 febbraio 2016, n. 1/2016/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2016;

vista la relazione, presentata dal cons. Antonio Mezzera, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "La ridefinizione dei rapporti contrattuali della società Stretto di Messina";

vista l'ordinanza in data 4 novembre 2016, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per l'adunanza del 24 novembre 2016, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

viste le note n. 4507 del 7 novembre 2016 e n. 4522 dell'8 novembre 2016, con le quali il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per il controllo interno, trasparenza ed integrità;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Gabinetto;

- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Servizio per l'alta sorveglianza sulle grandi opere;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Stretto di Messina s.p.a.;
- Stretto di Messina s.p.a., Collegio sindacale;
- Anas s.p.a.;
- Anas s.p.a., Collegio sindacale;
- Rete ferroviaria italiana (Rfi) s.p.a.;
- Regione Calabria;
- Regione Siciliana;

udito il relatore, cons. Antonio Mezzera;

presenti, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale, la dott.ssa **Domenica Chiappinelli**, funzionaria;
 - per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, il dott. **Stefano Corsini**, dirigente;
 - per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per il controllo interno, trasparenza ed integrità, il dott. **Lorenzo Tomasini**, funzionario;
 - per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Gabinetto, il dott. **Donato Carlea**, dirigente;
 - per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali, la dott.ssa **Giuseppina Zupi**, funzionaria, e il dott. **Paolo Gabardo**, funzionario;
 - per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie, l'arch. **Valerio Cammarata**, funzionario;
 - per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Servizio per l'alta sorveglianza sulle grandi opere, la dott.ssa **Loredana Cappelloni**, dirigente;
 - per la società **Stretto di Messina s.p.a.**, il dott. **Vincenzo Fortunato**, commissario liquidatore;
 - per la società **Stretto di Messina s.p.a.**, Collegio sindacale, il dott. **Paolo Caron**, presidente;
 - per l'**Anas s.p.a.**, il dott. **Stefano Granati**, dirigente;
 - per la **Rete ferroviaria italiana (Rfi) s.p.a.**, la dott.ssa **Vera Fiorani**, dirigente;
 - per la **Regione Calabria**, la dott.ssa **Patrizia Di Renzo**, dirigente;
 - per la **Regione Siciliana**, il dott. **Vincenzo Conticello**, dirigente;
- viste le memorie del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali, prot. n. 10266 del 14 novembre 2016, e della Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali, prot. n. 11439 del 16 novembre 2016; di **Stretto di Messina s.p.a.**, prot. n. 186 del 17 novembre 2016, e di **Stretto di Messina s.p.a.**, Collegio sindacale, prot. n. 187 del 17 novembre 2016; del Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto, prot. n. 22021 del 22 novembre 2016; di **Anas s.p.a.**, del 1° dicembre 2016;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente “La ridefinizione dei rapporti contrattuali della società Stretto di Messina”.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per il controllo interno, trasparenza ed integrità;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Gabinetto;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Servizio per l'alta sorveglianza sulle grandi opere;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Stretto di Messina s.p.a.;
- Stretto di Messina s.p.a., Collegio sindacale;
- Anas s.p.a.;
- Anas s.p.a., Collegio sindacale;
- Rete ferroviaria italiana (Rfi) s.p.a.;
- Regione Calabria;
- Regione Siciliana.

Le amministrazioni interessate:

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenziali adottate, ai sensi dell'art. 3, c. 6, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore

f.to Mezzera

Il presidente

f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 28 dicembre 2016

La dirigente

f.to Troccoli

RELAZIONE

Hanno collaborato: Adriano Grimaudo, Maria Fortunato, Giorgio Brusca

Sintesi

La sottoscrizione, nel marzo 2006, del contratto per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina non fu condivisa dal Governo insediatosi all'inizio della XV legislatura (maggio 2006), mentre fu confermata, nei suoi effetti, dall'esecutivo che aprì la successiva (2008).

Nell'ambito di questa vicenda, si inseriscono la richiesta di danni del contraente generale, rinnovata fino all'accordo del 25 settembre 2009 – che fece seguito alla comunicazione della società Stretto di Messina, il 25 settembre 2007, di non poter dar corso alle prestazioni contrattuali – e l'accordo transattivo stipulato dalle parti nel 2009, con rimodulazione del diritto di recesso e nuove condizioni in precedenza non previste a favore della parte privata. Quest'ultima dichiarò il proprio recesso, invocando le favorevoli condizioni sottoscritte nel 2009, pur contestandone la parte pubblica la loro applicabilità, per assenza dei presupposti applicativi.

E' intervenuto il d.l. 2 novembre 2012, n. 187, per il quale 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; ne è seguito un rilevante contenzioso, tuttora in corso, tra la società concessionaria e le parti private.

A seguito dello scioglimento dei contratti, la società Stretto di Messina è stata posta in liquidazione il 15 aprile 2013.

Nel corso degli anni, la concessionaria ha richiesto, nei confronti delle amministrazioni statali, per le proprie pregresse attività, più di 300 milioni. Il conflitto che ne è derivato contrasta con i principi di proporzionalità, razionalità e buon andamento dell'agire amministrativo, tenuto anche conto che quanto eventualmente ottenuto in sede di contenzioso è destinato a tornare agli azionisti pubblici, dopo l'estinzione della società.

Peraltro, non risultano iniziative della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – oltre a quelle di resistenza in sede giudiziaria – per por fine al contrasto con la concessionaria.

L'onere annuo per il mantenimento in vita della concessionaria, sceso sotto i due milioni di euro solo nel 2015, risulta ancora rilevante.

Si impongono iniziative volte a rendere più celere la liquidazione della concessionaria, dal momento che, prevedibilmente, le pendenze giudiziarie con le parti private si protrarranno ancora per un lungo periodo e la sopravvivenza della società ha comportato una costosa conflittualità fra entità che dovrebbero, al contrario, agire all'unisono nel superiore interesse

del buon andamento amministrativo.

E' significativa la difficoltà, da parte delle strutture ministeriali, nel riappropriarsi delle proprie competenze dopo la soppressione della Struttura tecnica di missione, circostanza che ha limitato, in parte, le verifiche della Sezione.

CAPITOLO I

OGGETTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE

La relazione esamina la ridefinizione dei rapporti contrattuali della società Stretto di Messina s.p.a., concessionaria delle attività per la realizzazione del ponte.

L'indagine – tenuto conto del notevole peso finanziario della complessa vicenda riguardante la mancata realizzazione dell'opera – analizza i costi da sostenere a favore dei titolari dei contratti e per la risoluzione del rapporto con la società concessionaria, oltre i modi ed i tempi della gestione liquidatoria¹, individuando, altresì, gli elementi di debolezza della normativa.

La Sezione ha già approfondito, nel recente passato, con la deliberazione 29 dicembre 2009, n. 24/2009/G, *Esiti dei finanziamenti per il ponte sullo Stretto di Messina*, gli aspetti progettuali dell'opera, quando ancora ne era prevista la realizzazione, riscontrando numerose criticità, come riferito in nota².

¹ Il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto “a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllati, processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni” (Corte cost. u. 29/1995); nello stesso senso, Corte conti, Sez. centr. contr. gest., delib. n. 21/2009/G, afferma che il controllo deve inescare doverosi processi di autocorrezione dell'azione “sia sul piano delle iniziative legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni”.

² Dalla relazione si rileva, “al dicembre 2009, un onere complessivo dell'investimento pari ad euro 6.349.802.000, da coprirsi, per la quota di 2,5 miliardi di euro (pari al 40 per cento del costo totale dell'investimento), da risorse proprie della società (per 1,2 miliardi di euro) e dai contributi in conto impianti assegnati dalla l. n. 102/2009 (1,3 miliardi di euro), e, per la parte rimanente del 60 per cento, da finanziamenti da reperire sui mercati internazionali, senza garanzie da parte dello Stato. Il progetto del ponte sullo Stretto di Messina si presenta come un traguardo ambizioso e sebbene la fase progettuale - in posizione funzionale rispetto alla realizzazione dell'opera - sia in corso, occorre rilevare che la prosecuzione delle attività procedurali dipende da ulteriori decisioni da assumere in sede politica e amministrativa”. E' opportuna “un'attenta valutazione - da parte del Governo nel suo insieme e nelle sue articolazioni esecutive (ministeri e Cipe) e tecnico-operative (Stretto di Messina s.p.a. e suoi azionisti) - dei profili di: a) fattibilità tecnica, analizzata nel 2000, e formalizzata nel progetto preliminare, approvato nel 2003; b) attualizzazione delle stime di traffico che stanno alla base del disegno progettuale, oggetto di analisi effettuata nel 2001; c) compatibilità ambientale, in relazione al contenuto sostanziale della procedura di messa in mora n. 2003/4090, avviata dalla Commissione europea in data 12 ottobre 2005 e ritirata in data 17 ottobre 2007; d) completezza delle modalità di imputazione, nel bilancio dello Stato, delle somme già destinate all'intervento per il ponte e, successivamente, oggetto di riutilizzazione”.

Per le stime di traffico, si evidenzia la necessità di valutare, “anche dinamicamente ed *in itinere*, la coerenza delle risultanze delle stime di traffico, le quali - essendo state formulate nel 2001 ed essendo, tuttora, alla base del progetto preliminare del 2003 e delle relative previsioni economico-finanziarie - potrebbero, verosimilmente, non solo essere non più aggiornate ai tempi attuali, ma anche non coerenti con il quadro economico della sopraggiunta congiuntura economica. E' opportuna (...) una costante attenzione sulle dinamiche dei flussi di traffico sperati sull'ipotesi di collegamento stabile Calabria-Sicilia, poiché soltanto un'adeguata stima dei volumi di traffico viario e ferroviario potrà effettivamente consentire - rispettando il quadro della finanza di progetto su cui si fonda circa il 60 per cento delle risorse complessive - di sostenere gli

Il Ministero delle infrastrutture ha segnalato, più volte, la propria difficoltà nel fornire dati sulla vicenda, poiché la società concessionaria “ha operato in piena e completa autonomia”, risultando, pertanto, problematico “fornire dettagliate relazioni rispetto ad iniziative direttamente riconducibili”³ alla stessa, dal momento che “le attività concernenti il progetto” sono state “di competenza della soppressa Struttura tecnica di missione, che, a sua volta, ha avuto modo di avvalersi di personale – esterno all’amministrazione – ad esso legato da contratti di collaborazione, allo stato non più validi, in quanto non rinnovati”⁴.

La stessa amministrazione “non dispone, pertanto, di adeguati ed utili elementi conoscitivi al riguardo, né detiene il relativo carteggio; (...) è stata, comunque, chiesta una dettagliata relazione all’Anas, detentrica della partecipazione maggioritaria nella società”⁵.

Nell’adunanza del 24 novembre 2016, il Ministero delle infrastrutture ha chiarito che le difficoltà descritte derivano dall’assenza di passaggio di consegne con la soppressa struttura, cosa che ha determinato un *vulnus* al principio della continuità amministrativa.

In allegato, vengono riportate le contribuzioni a favore della concessionaria comunicate dal Ministero delle infrastrutture (all. n. 1) ed un riepilogo dei costi finora sostenuti dalla società (all. n. 2).

oneri finanziari per interessi, che graveranno sui capitali presi a mutuo”. E’, pertanto, necessario “che si prosegua nelle valutazioni delle stime di traffico, sulla base di dati aggiornati”.

Per la fattibilità dell’opera, è necessario “che sia mantenuta, nel tempo, una costante azione di verifica sugli aspetti di fattibilità, che appaiono strettamente connessi - come evidente - anche allo sviluppo tecnologico conseguito dal 2003 sino ad oggi, dal momento che dalla redazione del rapporto Steinman sono passati nove anni. (...) La fattibilità assume maggiore interesse, poiché il modello progettuale infrange ogni primato sinora esistente (lunghezza dell’impalcato, larghezza della sede stradale e ferroviaria, altezza delle torri e diametro dei cavi); rispetto al ponte più lungo ad unica campata attualmente esistente al mondo, il ponte giapponese di Akashi-Kaikyō con una campata unica di m 1.991, il ponte sullo Stretto di Messina avrebbe una lunghezza superiore del 39,6 per cento, pari a m 3.300”. E’ “opportuno che si continuino ad adottare tutte le adeguate misure di approfondimento sul tema della fattibilità dell’opera”.

Per la tutela ambientale, è necessario “valutare attentamente le questioni ambientali che sono sottese alle ulteriori attività dirette alla progettazione ed alla realizzazione del ponte, al fine di rendere compatibile l’intervento con le misure di tutela e protezione adottate nell’area, procedendo, previamente, a tutti gli adeguamenti che risultino necessari o opportuni in sede progettuale”.

Per la riutilizzazione di somme versate all’entrata, la “previa iscrizione delle risorse liquide ex Fintecna tra gli stanziamenti del bilancio 2008 sul cap. 7487 rappresenta condizione per il riutilizzo in conto esercizio 2008 anche per la nuova imputazione sui capp. 3075 e 2136 del Ministero dell’economia e delle finanze. La Corte segnala l’anomalia - sia pure realizzata in applicazione dell’art. 5, c. 6, della l. n. 126/2008 - che viene a determinarsi, poiché le somme oggetto di riutilizzo, già destinate ad opere di investimento (ponte), vengono destinate a finanziare spese correnti”.

³ Nota n. 16533 del 27 aprile 2016.

⁴ Nota n. 4615 del 26 aprile 2016.

⁵ Nota n. 11439 del 16 novembre 2016.

CAPITOLO II

LA LIQUIDAZIONE DELLA SOCIETÀ STRETTO DI MESSINA

Sommario: 1. Le vicende dell'opera dall'approvazione del progetto preliminare all'accordo del 25 settembre 2009. - 2. Le condizioni introdotte in favore delle parti private. - 3. La liquidazione della società.

1. Le vicende dell'opera dall'approvazione del progetto preliminare all'accordo del 25 settembre 2009

Con delibera Cipe 1° agosto 2003, n. 66⁶, fu approvato, con prescrizioni e raccomandazioni, il progetto preliminare del ponte sullo stretto di Messina. Fu stabilita la sua realizzazione, per il 60 per cento, con finanziamenti da reperirsi sul mercato dei capitali e, per il restante 40 per cento dell'investimento, con risorse di Stretto di Messina s.p.a., società pubblica concessionaria, avente ad oggetto sociale lo studio, la progettazione, la realizzazione e la gestione del collegamento viario e ferroviario tra la Sicilia e il continente⁷.

Il 30 dicembre 2003, fu sottoscritta tra il Ministero delle infrastrutture e la società la convenzione per la concessione della realizzazione dell'opera e per l'esercizio della gestione della parte viaria.

Nel periodo 2004-2006, Stretto di Messina svolse la gara per l'individuazione del contraente generale per l'affidamento delle progettazioni definitiva ed esecutiva e della realizzazione dei lavori.

Il 27 marzo 2006, e, cioè, nell'imminenza della fine della legislatura, Stretto di Messina stipulò il contratto con i vincitori della gara, per un importo di 3.879.599.733 euro; le imprese aggiudicatrici costituirono la società Eurolink, contraente generale, che subentrò nel rapporto.

Furono previste due fasi operative distinte; la prima, consistente nella stesura del

⁶ Ex l. 17 dicembre 1971, n. 1158, e d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 3.

⁷ La società fu costituita l'11 giugno 1981, ex l. 17 dicembre 1971, n. 1158; secondo l'art. 1, c. 1, come modificato dal d.lgs. 24 aprile 2003, n. 114, alla "realizzazione di un collegamento stabile viario e ferroviario e di altri servizi pubblici fra la Sicilia e il continente - opera di preminente interesse nazionale - si provvede mediante affidamento dello studio, della progettazione e della costruzione, nonché dell'esercizio del solo collegamento viario, ad una società per azioni, al cui capitale sociale partecipano, in misura non inferiore al 51 per cento, la società Anas s.p.a., le Regioni Sicilia e Calabria, nonché altre società controllate, anche indirettamente, dallo Stato". La compagine azionaria attuale della società è così composta: Anas, 81,84 per cento; Rete ferroviaria italiana (Rfi), 13 per cento; Regione Calabria e Regione Siciliana, 2,57 per cento ciascuna. La società è soggetta al controllo statale, così come richiamato dall'art. 28 dello statuto, ex art. 2359 c.c.

progetto definitivo, e la seconda, eventuale – successiva all’approvazione del Cipe, all’allocazione delle risorse pubbliche e all’impegno delle banche finanziatrici all’erogazione delle risorse private –, concernente la progettazione esecutiva e la consegna dei lavori.

Peraltro, la procedura subì una sospensione, non essendo stata più ritenuta l’opera prioritaria dal Governo subentrato all’esito elettorale del 9-10 aprile. Il mutato orientamento si concretizzò: a) in una risoluzione approvata dalla Camera dei deputati l’11 ottobre 2006; b) nell’art. 2, commi 91-93, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262⁸, con cui le risorse destinate da Fintecna⁹, all’epoca azionista di maggioranza della concessionaria, furono attribuite al Ministero dell’economia e delle finanze per la realizzazione di opere infrastrutturali e di tutela dell’ambiente e di difesa del suolo in Sicilia e Calabria.

In considerazione del nuovo indirizzo politico, Stretto di Messina comunicò, il 25 settembre 2007, che non avrebbe dato avvio alle prestazioni contrattuali¹⁰, provocando la rivendicazione dei danni da parte del contraente generale, rinnovata fino all’accordo del 25 settembre 2009.

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, attraverso: a) la nota del Ministero delle infrastrutture del 22 maggio 2008, che invitò la società a “porre in essere, in tempi più brevi, le condizioni per la ripresa di tutte le attività inerenti” alla realizzazione del ponte, individuato “tra le infrastrutture che rivestono carattere prioritario”; b) l’inserimento dell’opera nell’allegato infrastrutture al documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 2009-2011¹¹; c) la delibera Cipe 30 settembre 2008, n. 91, con cui fu reiterato il vincolo preordinato all’esproprio sugli immobili interessati¹²; d) il d.l. 1° luglio 2009, n. 78¹³, che dispose¹⁴ l’assegnazione¹⁵ di un contributo in conto impianti di 1.300 milioni, demandando al Cipe la quantificazione delle quote annuali compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, e la nomina, per la durata di sessanta

⁸ Convertito dalla l. 27 dicembre 2006, n. 286.

⁹ Circa 1,5 miliardi, per la sottoscrizione dell’aumento di capitale di Stretto di Messina per la copertura finanziaria dell’opera.

¹⁰ Come previsto dall’art. 23 del contratto.

¹¹ Approvato dal Cipe con la delibera n. 69 del 2008.

¹² Già in delibera Cipe 1° agosto 2003, n. 66.

¹³ Convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102.

¹⁴ Art. 4, c. 4-*quater*.

¹⁵ Sulle risorse del fondo istituito ex art. 18, c. 1, lett. b), del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2.

giorni¹⁶, di un commissario “per rimuovere gli ostacoli frapposti al riavvio delle attività di realizzazione dell’opera, anche mediante adeguamento dei contratti stipulati con il contraente generale e con la società affidataria dei servizi di controllo e verifica della progettazione definitiva, esecutiva e della realizzazione dell’opera, e la conseguente approvazione delle eventuali modifiche del piano-economico finanziario”. La nomina fu effettuata il 6 agosto 2009; le parti concordarono atti aggiuntivi ai contratti, di natura transattiva, con i quali risolvere le questioni pendenti. Sugli atti, il commissario espresse il suo assenso¹⁷.

In tale contesto, Stretto di Messina stipulò, il 25 settembre 2009¹⁸, un nuovo accordo con il contraente generale. Con esso: a) fu adeguato il contratto alle sopraggiunte previsioni normative; b) fu inserito l’impegno di Eurolink ad eseguire i lavori della variante di Cannitello, intervento propedeutico alla costruzione del ponte; c) furono previste ulteriori varianti tecniche; d) fu introdotta una ridefinizione delle penali, in caso di recesso. Il contraente generale, con tale intesa, rinunciò alle riserve fino a quel momento formulate, assumendo, pertanto, l’accordo una valenza transattiva.

Con delibera 6 novembre 2009, n. 102, il Cipe determinò¹⁹ le quote delle risorse per 1.300 milioni concessi dalla legge²⁰. La prima, di 12,676 milioni, fu corrisposta il 25 novembre 2010.

Il 30 novembre 2009 fu sottoscritto un secondo atto aggiuntivo alla convenzione. In esso, fu previsto: a) l’impegno dello Stato ad erogare il contributo in conto impianti di 1,3 miliardi, secondo quote annuali, in funzione delle previsioni del nuovo piano economico-finanziario; b) l’impegno dello stesso a coprire maggiori fabbisogni per varianti approvate e c) ad erogare un contributo aggiuntivo per la variante di Cannitello, secondo le deliberazioni

¹⁶ Decorrenti dal 5 agosto 2009.

¹⁷ Pertanto, l’accordo precedentemente stipulato tra Stretto di Messina ed Eurolink del 17 aprile 2009 rimase inefficace, in assenza dell’approvazione ministeriale, ed in quanto, durante l’esame del Cipe, benché si fosse conclusa favorevolmente l’istruttoria da parte del Ministero delle infrastrutture, intervennero le previsioni del d.l. n. 78/2009 e l’assegnazione a Stretto di Messina della variante di Cannitello, avendo attribuito il Cipe, con delibera 31 luglio 2009, n. 77, alla concessionaria la sua realizzazione, poiché intervenuto “connesso e complementare al progetto del ponte”, il cui costo fu assicurato da un contributo ministeriale.

¹⁸ Prima della disponibilità dello stanziamento previsto dal d.l. n. 78/2009; il 10 settembre 2010, fu sottoscritto un atto aggiuntivo, con il quale furono previsti costi non inseriti nel piano economico-finanziario, approvato con l. n. 191/2009; furono inserite alcune varianti tecniche, in recepimento di istanze degli enti locali. La conclusiva approvazione delle varianti in linea tecnica ed economica fu rimessa al Cipe, in sede di approvazione del progetto definitivo.

¹⁹ Art. 4, c. 4-*quater*, del d.l. n. 78/2009.

²⁰ 12,67 milioni, per il 2009; 92,729, per il 2010; 96,874, per il 2011; 455,479, per il 2012; 642,242, per il 2013.

Cipe; infine, d) furono recepiti gli accordi del 25 settembre 2009 con il contraente generale che, pertanto, vennero ad integrare il rapporto concessorio tra Stretto di Messina ed il Ministero delle infrastrutture.

Con l. 23 dicembre 2009, n. 191²¹, fu approvata la convenzione, come integrata dal secondo atto aggiuntivo del 2009, con il nuovo piano economico-finanziario.

2. Le condizioni introdotte in favore delle parti private

Secondo l'art. 11.18 del contratto del 27 marzo 2006, in “caso di ritardo nell'approvazione, sempreché il medesimo non sia in alcun modo riconducibile a fatto del contraente generale, questi ha esclusivamente la facoltà di proporre istanza di recesso dal contratto, ove il ritardo nell'approvazione da parte del soggetto aggiudicatore e da parte del Cipe sia superiore complessivamente a 540 giorni naturali e consecutivi decorrenti dalla data di consegna del progetto definitivo al soggetto aggiudicatore, completo di tutti i documenti e delle integrazioni eventualmente richieste”.

Nell'ipotesi di recesso, il contraente generale avrebbe avuto diritto, “a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, esclusivamente al pagamento, secondo i corrispettivi e le condizioni di contratto, delle prestazioni correttamente eseguite al momento del recesso, ed al rimborso delle spese a quel momento sostenute per le prestazioni non eseguite, sempreché le suddette spese siano adeguatamente documentate e ritenute congrue dal soggetto aggiudicatore”²².

Tuttavia, all'esito della trattativa con il contraente generale e con il *project management consultant*, i quali, “pur senza promuovere un contenzioso, ma lamentando il ritardo nell'avviamento dell'opera rispetto ai tempi contrattuali, avevano, rispettivamente, iscritto riserve ammontanti, alla data del 31 agosto 2009, ad oltre 134 milioni euro ed avanzato pretese per oltre 16 milioni”, Stretto di Messina sottoscrisse, il 25 settembre 2009, due accordi, con i quali furono modificate le clausole sul recesso e furono “contestualmente definite, in via transattiva, le pretese avanzate. Gli accordi transattivi” divennero efficaci il “2 ottobre 2009, per effetto dell'assenso prestato dal commissario straordinario, nel frattempo nominato dal ministero competente, ex art. 20 del d.l. n. 185/2008,” che approvò,

²¹ Art. 2, c. 205.

²² Art. 44.4 del contratto.

“sulla scorta dei poteri conferitigli dall’art. 4, comma 4-*quater*, del d.l. n. 78/2009, l’aggiornamento del piano economico-finanziario dell’opera al 21 settembre 2009 predisposto dalla società Stretto di Messina, con la previsione di un investimento complessivo di 6,3 miliardi di euro”²³.

Secondo l’art. 5.2 dell’intesa transattiva, nell’ipotesi “di mancata o ritardata approvazione del progetto definitivo dell’opera intera da parte del Cipe entro 540 giorni dalla consegna del progetto stesso a Stretto di Messina, (...) spetterà, ad entrambe le parti, il diritto di recedere dal contratto e sarà, in ogni caso, riconosciuto ad Eurolink il pagamento delle prestazioni rese e delle spese sino a quel momento sostenute, come previsto dall’art. 44.4 del contratto, senza alcuna maggiorazione ed incluse quelle precedenti alla stipula del presente atto, nonché di quelle da sostenere per la smobilitazione delle attività, oltre ad un indennizzo per la perdita del contratto nella misura del 5 per cento dell’importo risultante dal progetto definitivo diminuito di un quinto”.

La rimodulazione del diritto di recesso ha prodotto, pertanto, conseguenze rilevanti, essendo state concordate condizioni non previste nel contratto originario²⁴. Infatti, se il contratto del 2006 non fosse stato modificato dall’accordo transattivo del 2009, la mancata approvazione da parte del Cipe del progetto definitivo non avrebbe potuto comportare la richiesta del riconoscimento dei notevoli oneri finanziari descritti in favore del contraente generale. Peraltro, secondo la concessionaria, la “mancata approvazione del progetto definitivo dell’opera da parte del Cipe nei 540 giorni dalla presentazione del progetto definitivo poteva essere solo conseguenza, come in realtà è stato, di ritardi dovuti a carenze progettuali. Ma, in tal caso, il recesso non poteva essere esercitato dal contraente generale”²⁵.

²³ Nota n. 6197 del 26 febbraio 2013 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Struttura tecnica di missione, all’Avvocatura generale dello Stato. Prosegue la stessa nota: “In data 30 novembre 2009, è stato sottoscritto il secondo atto aggiuntivo alla convenzione di concessione, che tiene conto del nuovo piano economico-finanziario approvato con l. n. 191/2009 (art. 2, c. 205)”.

²⁴ Con l’accordo, fu anche limitata la facoltà di recesso della concessionaria (art. 5.3): “Nell’evenienza di cui all’art. 44.2, il diritto di recesso del soggetto aggiudicatore può essere esercitato, con gli effetti di cui all’art. 44.4, a condizione che le sostanziali modifiche alle opere ovvero aumenti di prezzo riguardino gli importi di cui all’art. 7.2 a), 7.2 b) e 7.2 c) e non siano dovuti a prescrizioni impartite dal soggetto aggiudicatore stesso o dal Cipe, come comunicato da Stretto di Messina o da normative sopravvenute. Non ricorrendo queste condizioni, il soggetto aggiudicatore potrà, comunque, recedere con il pagamento di quanto previsto al c. 2”.

²⁵ Nota n. 186 del 17 novembre 2016. Secondo la stessa nota, “la mancata approvazione del progetto da parte del Cipe entro un termine predefinito era già prevista dal contratto originario e l’accordo del settembre non fa altro che confermare tale impostazione, introducendo benefici certi ed immediati per Stretto di Messina, a fronte di alcune cautele per il contraente generale rispetto ad eventi all’epoca del tutto ipotetici. Infatti, Stretto di Messina, con l’accordo, ha acquisito la rinuncia di Eurolink, con effetto immediato, a tutte le

3. La liquidazione della società

In base a quanto sottoscritto nel 2009, fu attribuita alle parti la facoltà di chiedere la revisione del contratto, se l'approvazione ed il finanziamento del progetto definitivo non si fossero conclusi entro 540 giorni dalla sua consegna; in caso di mancato accordo entro i successivi trenta giorni, ciascuna parte avrebbe avuto la facoltà di recedere.

In mancanza dell'approvazione del progetto definitivo e del relativo finanziamento, il 4 ottobre 2012 il contraente generale chiese la revisione delle condizioni contrattuali.

Tuttavia, prima della scadenza del termine per il recesso²⁶, il Governo emanò il d.l. 2 novembre 2012, n. 187, con il quale dettò nuove norme sulla sostenibilità del piano economico-finanziario dell'opera.

Il 10 novembre 2012, Eurolink chiese che non venisse applicato il decreto legge, comunicando il proprio recesso.

Il d.l. n. 187/2012 – in seguito decaduto e il cui articolato conflui nella legge di conversione del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179²⁷ – introdusse, a tutela della finanza pubblica, disposizioni per garantire una particolare cautela nella verifica della sostenibilità del piano economico-finanziario, in considerazione della condizione di tensione dei mercati finanziari internazionali.

Fu previsto un periodo di 540 giorni per verificare se fossero ancora reperibili, nelle particolari condizioni di mercato, risorse per la realizzazione del ponte e per le modifiche al progetto per la sua approvazione in linea tecnica da parte del Cipe. Furono, inoltre, sospesi,

richieste già formulate a titolo di risarcimento danni per il fermo del contratto disposto dal Governo e dal Parlamento del 2006, il cui ammontare era assolutamente ingente: le sole riserve quantificate ammontavano ad oltre 130 milioni e il danno non ancora quantificato era stimabile in un importo largamente superiore. A fronte di ciò, il maggior profilo indennitario riconosciuto ad Eurolink era correlato esclusivamente ad un evento del tutto teorico (l'immotivata mancata approvazione del progetto definitivo da parte del Cipe nel termine già contrattualmente previsto), il cui avveramento, all'epoca, non era ragionevolmente ipotizzabile. Restava, per contro, fermo e ben saldo il principio per cui, anche ove il Cipe avesse approvato il nuovo progetto con il suo nuovo piano economico-finanziario, attestandone la sua bancabilità, e la congiuntura internazionale non avesse consentito la effettiva finanziabilità del progetto, il diritto di recesso di cui all'art. 5.2 dell'accordo non avrebbe potuto essere validamente esercitato da parte del contraente generale. In ciò, confermando il permanere dell'originaria impostazione contrattuale e, segnatamente, del modello di realizzazione dell'opera secondo le regole del *project financing*. L'accordo del 2009, dunque, ha rappresentato il miglior risultato conseguibile nel rapporto con Eurolink, avendo il contraente generale rinunciato, con effetto immediato, a qualunque pretesa economica nei confronti di Stretto di Messina per il periodo di sospensione contrattuale, a fronte di una maggior cautela per un evento sostanzialmente ipotetico. Infatti, in quel momento, non erano ragionevolmente ipotizzabili gli eventi straordinari che si sarebbero maturati negli anni 2011-2012 e che hanno portato all'adozione del d.l. n. 187/2012".

²⁶ 3 novembre 2012.

²⁷ Art. 34-*decies*, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.

fino all'approvazione del progetto definitivo, gli effetti dei contratti stipulati con il contraente generale e con gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera. Infine, fu data la possibilità al Cipe di finanziare parti del progetto dotate di autonoma funzionalità, per 300 milioni di euro, da utilizzarsi anche per l'indennizzo ad Eurolink, nel caso di caducazione del contratto; indennizzo, peraltro, limitato alle prestazioni progettuali eseguite e ad un'ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo così definito.

Fu previsto che Stretto di Messina ed il contraente generale avrebbero dovuto stipulare, entro il 1° marzo 2013, un atto aggiuntivo al contratto per l'attuazione delle disposizioni citate e che l'atto fosse trasmesso, nei trenta giorni, alle competenti commissioni parlamentari.

Entro sessanta giorni dalla stipula, Stretto di Messina avrebbe presentato al Cipe uno stralcio del progetto, gli elaborati tecnici ed i necessari pareri e autorizzazioni, con i piani economico-finanziari, accompagnati da un'analisi dell'intervento che attestasse la sostenibilità dell'investimento alle condizioni praticate nel mercato dei capitali ed alle varie ipotesi di finanziamento pubblico.

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 la caducazione *ex lege* degli atti convenzionali, con obbligo d'indennizzo, procedendosi, inoltre, alla liquidazione della società concessionaria.

La trattativa tra Stretto di Messina ed il contraente generale trovò una serie di ostacoli, avendo manifestato quest'ultimo la volontà di recedere.

Stretto di Messina, il 19 novembre 2012, negò la validità del recesso²⁸, invitando Eurolink ad adempiere ai propri obblighi. Tale comunicazione fu impugnata dal contraente generale al Tar del Lazio; nonostante la pendenza giudiziaria, le parti continuarono, tuttavia, a trattare i contenuti dell'atto aggiuntivo, senza, peraltro, pervenire al suo perfezionamento.

Stretto di Messina sottolinea che "la questione è oggetto di contestazione", avendo la società, "sempre con grande immediatezza e chiarezza, contestato al contraente generale che il recesso era illegittimo. E ciò in quanto il termine di 540 giorni fissati per

²⁸ Sulla base della duplice considerazione che il termine previsto dall'accordo, ritenuto decorso da Eurolink, non sarebbe utilmente spirato, a causa di richieste di integrazione progettuali di carattere ambientale, e che l'esercizio del recesso sarebbe stato precluso dal d.l. n. 187/2012.

l'approvazione del progetto definitivo da parte del Cipe non era interamente decorso per effetto delle prescrizioni e del mancato parere da parte della Commissione Via. Fino a risultare, per alcune sue parti rilevanti, non meritevole di parere favorevole. Al riguardo, la clausola dell'art. 5.2 dell'accordo integrativo del contratto conferma che la facoltà di recesso opera nel solo caso in cui "il ritardo non sia in alcun modo riconducibile a fatto del contraente generale", richiamando espressamente l'art. 11.18 del contratto del 2006, che contiene tale disposizione. In tal senso, la società ha avanzato, nel giudizio promosso da Eurolink, domanda risarcitoria in sede riconvenzionale"²⁹.

Il 7 febbraio 2013, il contraente generale richiese una proroga del termine del 1° marzo per la stipula dell'atto aggiuntivo e significative modifiche circa l'indennizzo e l'adeguamento del contratto.

A seguito di contatti tecnici tra le amministrazioni, fu deciso di subordinare la proposizione di un provvedimento legislativo urgente a novità significative. Queste avrebbero dovuto essere la revoca del recesso da parte del contraente generale e la rinuncia agli atti del giudizio; in assenza di ciò, l'intervento normativo per la proroga del termine del 1° marzo non fu ritenuto giustificabile.

Stretto di Messina fece pervenire, il 21 febbraio 2013, una bozza di atto aggiuntivo che non soddisfece le condizioni richieste³⁰.

Il 25 febbraio 2013, Eurolink ribadì la disponibilità a sospendere, ma non a ritirare, le iniziative giudiziarie e a non dare impulso ad ulteriori contenziosi, a fronte di una proroga del termine del 1° marzo per la sottoscrizione.

Pertanto, non essendosi perfezionato l'accordo con il contraente generale entro il 1° marzo 2013, con d.p.c.m. del 15 aprile 2013, Stretto di Messina fu posta in liquidazione.

²⁹ Nota n. 186 del 17 novembre 2016 di Stretto di Messina s.p.a.

³⁰ Nel frattempo, il contraente generale notificò atto di motivi aggiunti, con istanza di decreto cautelare, con cui chiese la sospensione della procedura.

CAPITOLO III

IL PROLUNGARSI DELLA GESTIONE LIQUIDATORIA

Sommario: 1. La mancata liquidazione nel termine previsto dalla legge. - 2. I costi della società.

1. La mancata liquidazione nel termine previsto dalla legge

Secondo il comma 9 dell'art. 34-*decies* del d.l. n. 179/2012, “per lo svolgimento delle attività liquidatorie, è nominato un commissario”, che deve concludere le operazioni entro, e non oltre, un anno dalla nomina³¹.

Poiché questa è avvenuta il 15 aprile 2013, il termine per la liquidazione è ampiamente scaduto³².

³¹ Il collegio sindacale ha “segnalato al commissario liquidatore, nell'immediatezza della sua entrata in carica e successivamente, come risultasse, all'evidenza, inadeguata la previsione del termine di un anno disposto dalla legge (...) per la chiusura della liquidazione. In merito, sono stati svolti approfondimenti dalla società, in esito ai quali il termine predetto non può che essere considerato ordinario/sollecitatorio, secondo le argomentazioni e le conclusioni rappresentate fin dal primo bilancio di liquidazione, chiuso al 31 dicembre 2013, e confermate nel successivo bilancio dell'esercizio 2014. Al riguardo, il collegio sindacale ha esteso, nei termini di cui sopra, il proprio rapporto in sede di relazione resa, ai sensi dell'art. 2429 c.c., all'assemblea degli azionisti, che ha approvato detti bilanci, rispettivamente, in data 16 giugno 2014 e 16 aprile 2015” (nota del 2 marzo 2016 del collegio sindacale di Stretto di Messina s.p.a.).

³² Secondo Stretto di Messina, la “costante giurisprudenza civile (tra le tante, Cass. civile, Sez. VI, n. 25862/2014; Cass. civile, Sez. VI, n. 17010/2013) e amministrativa (tra le tante, Cons. di Stato, sez. VI, n. 468/2015; Tar Abruzzo, sede di Pescara, Sez. I, n. 528/2013) ritengono che, in difetto di una espressa previsione e/o di una espressa comminatoria dell'effetto decadenziale, i termini devono intendersi come meramente ordinatori o sollecitatori e non perentori. Nella fattispecie, quindi, deve ritenersi che il termine abbia natura ordinatoria e sia finalizzato ad imporre a tutti i soggetti coinvolti nella procedura liquidatoria ad operare con sollecitudine. *In primis*, tale obbligo grava sul commissario liquidatore che, infatti, nei limiti di ciò che è nella sua disponibilità, ha agito con la massima sollecitudine. (...) Occorre, peraltro, segnalare che il parere dell'Avvocatura dello Stato del 19 dicembre (...) assume come meramente ordinario (sollecitatorio) il termine annuale fissato al commissario liquidatore dalla legge per la conclusione delle operazioni liquidatorie. Ritiene, infatti, l'organo di difesa erariale che, ove dovessero intervenire le condizioni per la società di svolgere un'ulteriore attività d'impresa, in linea con le previsioni della legge, “nulla osterebbe al compimento, da parte della società in liquidazione, di tutte le iniziative individuate (...)”. Attività che si sarebbero svolte solo attraverso diversi anni. In merito, sono stati, altresì, svolti approfondimenti specifici, in base ai quali può affermarsi che ove, decorso un anno dall'avvio della liquidazione, non tutti i rapporti giuridici, attivi e passivi, facenti capo alla Stretto di Messina s.p.a. fossero stati definiti, non si vede come potrebbe la liquidazione essere conclusa e la società essere cancellata dal registro delle imprese ed estinguersi; né la legge indica, per tale ipotesi (peraltro, tutt'altro che improbabile: basti considerare che vi sono giudizi pendenti), un qualche meccanismo - necessariamente alternativo - che permetta di conseguire l'obiettivo voluto dalla legge. In ogni caso, tale termine avrebbe potuto, in concreto, essere rispettato solo ove la chiusura dei diversi rapporti attivi e passivi della società fosse stata nella piena disponibilità del commissario liquidatore. In realtà, ciò non è avvenuto. I principali operatori coinvolti nel processo di realizzazione dell'opera (contraente generale e *project management consultant*) non hanno ritenuto di accettare l'indennizzo nella misura prevista dalla legge ed hanno avviato un correlato contenzioso, che vede la società convenuta innanzi il Tribunale di Roma, insieme alle amministrazioni interessate, per una richiesta risarcitoria di circa 1 miliardo di euro (sorte capitale più interessi). Lo stesso monitore ambientale, non avendo ricevuto dal Ministero delle infrastrutture l'indennizzo

Si impongono iniziative volte alla liquidazione della società, dal momento che, prevedibilmente, le pendenze giudiziarie con le parti private si protrarranno ancora per un lungo periodo.

Secondo concessionaria, l'ipotesi di chiusura della liquidazione, pur perdurando il contenzioso, "sarebbe possibile nell'ipotesi di sostituzione di tutti gli azionisti alla società, con conseguente accollo delle eventuali obbligazioni di Stretto di Messina, anche in caso di soccombenza e di rinuncia al contenzioso attivo pendente e al relativo credito. Sarebbe, inoltre, necessario che tutti i creditori accettino il predetto accollo. E' evidente che tali condizioni non sussistono nella fattispecie e sono estranee alle linee guida emanate dal Ministero dell'economia e dal Ministero delle infrastrutture e recepite nel piano di liquidazione approvato dagli azionisti e vincolante per il liquidatore"³³.

Nell'adunanza del 24 novembre 2016, peraltro, la stessa società ha dichiarato che, a legislazione invariata, "la conclusione della liquidazione indipendentemente dal contenzioso pendente con terzi creditori non è tecnicamente e giuridicamente possibile. Naturalmente, se tale valutazione non dovesse risultare condivisibile alla luce di diverse considerazioni giuridiche, formulate dall'organo di controllo o dai ministeri vigilanti, il commissario liquidatore si dichiara, sin d'ora, disponibile ad adeguare responsabilmente e tempestivamente il suo operato"³⁴.

Al riguardo, il d.p.c.m. 15 aprile 2013 di messa in liquidazione della società richiama l'applicazione dell'art. 34-*decies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, e gli artt. 2484 e ss. del codice civile, in quanto compatibili.

E' opportuno che la società valuti, sotto la propria responsabilità, l'effettiva esistenza di ragioni giuridiche ostative alla liquidazione e che gli azionisti compiano una specifica ponderazione circa i vantaggi conseguibili dal contenzioso attivo, a fronte di costi certi per la permanenza in vita della concessionaria. Ciò, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui, dopo la riforma del diritto societario attuata dal d.lgs. n. 6/2003, qualora all'estinzione della società, di persone o di capitali, conseguente alla

di legge, ha avviato un'apposita azione esecutiva nei confronti della società, solo di recente in fase di definizione. (...) Peraltro, con nota in data 4 marzo 2014, a quasi un anno dalla nomina del commissario liquidatore, il ministero ha trasmesso il parere dell'Avvocatura generale dello Stato con cui la società è stata invitata a concludere il collaudo tecnico-amministrativo della variante di Cannitello e procedere al pagamento delle spettanze maturate dagli affidatari. Conseguentemente, solo di recente si è potuto concludere il procedimento di definizione e chiusura tecnico-contabile dell'intervento" (nota n. 37 del 25 febbraio 2016).

³³ Nota n. 37 del 25 febbraio 2016.

³⁴ Nota n. 186 del 17 novembre 2016.

cancellazione dal registro delle imprese, non corrisponda il venir meno di ogni rapporto giuridico facente capo alla società estinta, si determina un fenomeno di tipo successorio, in virtù del quale: a) l'obbligazione della società non si estingue, ciò che sacrificerebbe ingiustamente il diritto del creditore sociale, ma si trasferisce ai soci, i quali ne rispondono, nei limiti di quanto riscosso a seguito della liquidazione o illimitatamente, a seconda che, *pendente societate*, fossero limitatamente o illimitatamente responsabili per i debiti sociali; b) i diritti e i beni non compresi nel bilancio di liquidazione della società estinta si trasferiscono ai soci, in regime di contitolarità o comunione indivisa, con esclusione delle mere pretese, ancorché azionate o azionabili in giudizio, e dei crediti ancora incerti o illiquidi, la cui inclusione in detto bilancio avrebbe richiesto un'attività ulteriore (giudiziale o extragiudiziale), il cui mancato espletamento da parte del liquidatore consente di ritenere che la società vi abbia rinunciato, a favore di una più rapida conclusione del procedimento estintivo³⁵.

In tale contesto, è necessario, considerata l'assenza di attività rilevanti, ridimensionare, per quanto ulteriormente possibile, i costi della società, inclusi quelli degli organi sociali, che la legge, originariamente, limitava implicitamente all'anno previsto per la liquidazione.

Seppur sollecitati dalla Corte ad esprimere una valutazione sulla mancata liquidazione della società nei tempi previsti dalla normativa, la Presidenza del Consiglio, il Ministero delle infrastrutture ed il Ministero dell'economia non si sono pronunciati.

2. I costi della società

Secondo il comma 7 dell'art. 34-*decies* del d.l. n. 179/2012, con atto di indirizzo del Ministro dell'economia, di concerto con quello delle infrastrutture, "sono impartite direttive finalizzate all'immediato contenimento dei costi di gestione e di personale della società Stretto di Messina".

Di conseguenza, il commissario ha posto in essere interventi per la riduzione dei costi della struttura e del suo funzionamento. In particolare:

a) quanto al personale, dal 1° gennaio 2014, la società non ha più dipendenti, essendosi proceduto, nell'ottobre 2013, a formalizzare l'intesa con l'Anas per trasferirli nelle società

³⁵ Cass., n. 6070-6072/2013. Stante la peculiarità della fattispecie, potrebbe non escludersi la successione degli azionisti anche per quanto concerne il contenzioso relativo all'attivo patrimoniale.

del gruppo. Tuttavia, continuano a lavorare per la procedura liquidatoria alcune unità, in distacco temporaneo³⁶;

b) quanto alle spese generali, si è attuato il contenimento degli spazi della sede di Roma, limitati ai locali nell'edificio dell'Anas di via Marsala. Sono stati chiusi uffici e depositi di Messina;

c) è stata ceduta la stazione meteorologica di Torre Faro Messina – costituita da beni mobili ed attrezzature tecniche – alla locale università, per le finalità scientifiche dell'istituto;

d) è stata dismessa la rete di monitoraggio ambientale costituita da strumentazione tecnica, le cui opere fisse, realizzate nel sottosuolo su entrambi i versanti dello Stretto, sono state trasferite all'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia.

Secondo il bilancio intermedio di liquidazione al 31 dicembre 2015, i costi della produzione sono diminuiti di 916.000 euro rispetto all'anno precedente, scendendo, per la prima volta, sotto i 2 milioni, attestandosi a 1.856.000 euro³⁷. Nella tabella seguente (tab. n. 1), se ne riportano le voci più significative, mentre vengono descritti, in nota, ulteriori dettagli³⁸.

³⁶ “Al 31 dicembre 2015, le risorse (in distacco) erano otto (ridotte a sette, da gennaio 2016) ed ulteriori cinque sono utilizzate parzialmente)” (bilancio intermedio di liquidazione chiuso al 31 dicembre 2015 del 28 aprile 2016).

³⁷ “Peraltro, l'importo di 1.856.000 euro per l'esercizio 2015 risulterà ancora ridotto a 1.390.000, secondo i dati di previsione 2016. A ciò si aggiungono provvedimenti già posti in essere, ed in programma, di ulteriori economie. Si consideri, infine, che circa il 70 per cento di tale importo si riferisce ai costi di funzionamento e per le risorse del personale in distacco (Stretto di Messina non ha più personale dipendente, come da direttive ministeriali), che vengono rimborsati, sostanzialmente, alla capogruppo Anas” (nota n. 186 del 17 novembre 2016 di Stretto di Messina s.p.a.).

³⁸ “- Costi per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci. Sono, essenzialmente, relativi ai costi per materiale informatico e materiali vari per ufficio.

- Costi per servizi. Tale voce si riferisce, principalmente, ai costi del personale distaccato presso la società per la gestione delle operazioni liquidatorie, per euro 963.000 (1.294.000, nel 2014), a prestazioni professionali di terzi, per euro 344.000 (707.000, nel 2014), emolumenti al commissario liquidatore, per euro 135.000 (174.000, nel 2014), emolumenti e rimborsi spese al collegio sindacale, per euro 95.000 (99.000, nel 2014). Si evidenzia che l'importo di euro 963.000 è riferito al personale distaccato presso Stretto di Messina, a partire dal 1° gennaio 2014, per la gestione liquidatoria della società. La significativa diminuzione di euro 331.000 rispetto allo scorso esercizio è dovuta alla costante, progressiva rimodulazione delle risorse societarie, già iniziata nel 2014 e proseguita nel corso del 2015, nonché nei primi mesi del 2016. Con riferimento alle prestazioni professionali di terzi, si evidenzia che l'importo di euro 344.000 è, sostanzialmente, riferito alle prestazioni per la difesa legale maturate nell'esercizio, in conseguenza dei contenziosi promossi dai principali contraenti. Con riferimento a quanto previsto dall'art. 2427, c. 16-bis, del codice civile, si evidenzia che, nella voce, è incluso il costo per la revisione legale dei conti annuali per euro 16.000 (46.000, nel 2014).

- Costi per godimento beni di terzi. La voce comprende, principalmente, il costo degli affitti passivi, per euro 148.000, per l'utilizzo degli spazi della sede sociale di Roma, concessi in sublocazione dalla capogruppo Anas.

Tabella n. 1 - Alcuni costi della struttura**(euro)**

costi	2015	2014	2013
materie prime, di consumo e merci	4.000	18.000	10.000
servizi	1.638.000	2.495.000 ³⁹	2.313.000
godimento di beni di terzi	188.000	214.000	674.000
oneri diversi di gestione	26.000	45.000	55.000
totale	1.856.000	2.772.000⁴⁰	8.267.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Stretto di Messina s.p.a.

- Oneri diversi di gestione. La voce comprende, principalmente, costi sostenuti per acquisto di pubblicazioni, oltre a imposte, tasse e diritti diversi” (bilancio intermedio di liquidazione chiuso al 31 dicembre 2015 del 28 aprile 2016).

³⁹ Nel bilancio intermedio di liquidazione chiuso al 31 dicembre 2014, il costo risulta di 2.451.000 euro.

⁴⁰ Nel bilancio intermedio di liquidazione chiuso al 31 dicembre 2014, il costo risulta di 2.728.000 euro.

CAPITOLO IV

LA CADUCAZIONE DELLA CONVENZIONE E DEI CONTRATTI

Come detto, a causa della mancata sottoscrizione, al 1° marzo 2013, dell'atto aggiuntivo tra la concessionaria ed il contraente generale, si è verificata, *ex lege* (art. 34-*decies*, c. 8, del d.l. n. 179/2012), la caducazione:

a) del rapporto concessorio di Stretto di Messina con il Ministero delle infrastrutture, in base alla convenzione⁴¹ del 30 dicembre 2003, stipulata dopo l'approvazione del progetto preliminare da parte del Cipe con delibera 1° agosto 2003, n. 66⁴². La convenzione, dopo un primo *addendum* del 25 febbraio 2004, fu integrata con l'atto aggiuntivo del 30 novembre 2009 – recante un nuovo piano economico-finanziario dell'opera, di aggiornamento di quello del 2003 –, approvato dall'art. 2, comma 205, della l. 23 dicembre 2009, n. 191;

b) del rapporto contrattuale con il contraente generale Eurolink, in base al contratto di affidamento della “progettazione definitiva ed esecutiva e realizzazione, con qualsiasi mezzo, dell'attraversamento stabile dello stretto di Messina e dei collegamenti stradali e ferroviari sul versante Calabria e Sicilia, comprensivo di tutte le attività correlate”, del 27 marzo 2006 con l'a.t.i. con mandataria Impregilo⁴³;

c) del rapporto contrattuale con il *project management consulting*, Parsons transportation group, stipulato il 16 gennaio 2006⁴⁴;

⁴¹ Ex l. n. 1158/1971.

⁴² Con essa, fu, inoltre, accertata la compatibilità ambientale dell'opera e perfezionata l'intesa Stato-Regioni sulla sua localizzazione, dando luogo all'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti e adottati. I vincoli preordinati agli espropri sugli immobili interessati dalla realizzazione del ponte furono reiterati con delibera del Cipe 30 settembre 2008, n. 91.

⁴³ Mandanti: Sacyr, Società italiana per condotte d'acqua, Cooperativa muratori e cementisti-Cmc di Ravenna, Ishikawajima-Harima heavy industries, poi, Ihi corporation, Argo costruzioni infrastrutture.

⁴⁴ “La decisione di Stretto di Messina, al momento della gara, unica in Italia, di adottare il modello del *project management consultant* ha assunto una significativa valenza organizzativa e strategica. L'obiettivo di tale scelta è stato, in buona sostanza, quello di verificare e monitorare, con i metodi più adeguati ed aggiornati, tutte le variabili dei processi gestionali e delle tecniche progettuali, al fine di assicurare il rispetto degli *standard* di qualità, dei tempi e dei costi previsti per la realizzazione dell'opera, mantenendo, in capo alla società, i compiti di indirizzo e di alta sorveglianza. E ciò, con il duplice obiettivo di contenere la struttura aziendale - che, altrimenti, avrebbe richiesto l'impiego di ben altre risorse -, nonché di ottenere un miglior coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera. È da sottolineare il ruolo particolarmente innovativo, almeno in Italia, del *project management consultant*, relativamente al compito di svolgere, con propria struttura autonoma, la funzione di *independent check* del progetto definitivo del solo ponte sospeso secondo *standard* e metodologie internazionalmente riconosciute. Infatti, in aggiunta alla validazione del progetto, certificato da soggetti qualificati, così come previsto dalla normativa italiana, il *project management consultant* ha eseguito (...) un completo ed approfondito controllo del progetto definitivo dell'opera di attraversamento, sulla base del quale ha prodotto un'attestazione *ad hoc*. Tale attività è consistita nel riesame

d) del rapporto contrattuale con il monitore ambientale, a.t.i. con mandataria Fenice⁴⁵, in base al contratto di affidamento del monitoraggio ambientale, territoriale e sociale per la fase *ante operam*, di costruzione in opera e di esercizio *post operam*, del 7 aprile 2006;

e) del rapporto contrattuale con il *broker* assicurativo Marsh, in base al contratto del 6 aprile 2006, per il servizio di consulenza e brokeraggio assicurativo.

La norma ha disposto che, “a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di un’ulteriore somma, pari al 10 per cento dell’importo predetto”⁴⁶.

Per gli indennizzi, si dispone l’utilizzo dell’autorizzazione di spesa di cui all’art. 61 della l. 27 dicembre 2002, n. 289, relativa al ‘fondo per lo sviluppo e la coesione’. A tal fine, le risorse del medesimo sono riprogrammate dal Cipe sulle assegnazioni destinate al Ministero delle infrastrutture. E’ anche previsto che gli indennizzi siano “preventivamente comunicati alle competenti commissioni parlamentari con elencazione dei destinatari e delle relative somme loro riconosciute e con l’indicazione puntuale delle prestazioni progettuali previste ed eseguite che hanno dato luogo all’indennizzo per ciascuno dei predetti soggetti”⁴⁷.

Ad oggi, l’unica procedura completata è quella relativa all’indennizzo del monitore ambientale⁴⁸.

Da ultimo, il comma 213 dell’art. 1 della legge di stabilità 2013⁴⁹ ha previsto che al fondo “è assegnata una dotazione finanziaria aggiuntiva di 250 milioni di euro per l’anno 2013, da destinare all’attuazione delle misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali

delle metodologie e nella rielaborazione dei dati e delle analisi con impiego di mezzi, strumenti e tecnologie diversi ed autonomi rispetto a quelli utilizzati dal *general contractor*. Essa ha riguardato non solo le opere permanenti nella loro configurazione finale, ma anche tutte le configurazioni temporanee di rilievo previste durante le fasi di costruzione” (Senato della Repubblica, XVI legislatura, Commissione 8, *Indagine conoscitiva sulla realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina*, Intervento dell’amministratore delegato di Stretto di Messina s.p.a. del 6 novembre 2012).

⁴⁵ Mandanti: Agriconsulting, Gfk Eurisko, Nautilus, Theolab.

⁴⁶ C. 3.

⁴⁷ C. 11.

⁴⁸ Peraltro, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, “l’ordine del giorno del Cipe è disposto dal Presidente del Consiglio, sulla base delle proposte inoltrate al Comitato dai ministri competenti. (...) Non è mai giunta al Comitato alcuna proposta in merito alla riprogrammazione delle risorse del ‘fondo per lo sviluppo e la coesione’, a valere sulle assegnazioni destinate al Ministero delle infrastrutture” (nota n. 1245 del 3 marzo 2016).

⁴⁹ L. 24 dicembre 2012, n. 228.

con la società Stretto di Messina. Ulteriori risorse, fino alla concorrenza di 50 milioni di euro, sono destinate alla medesima finalità, a valere sulle risorse rivenienti dalle revoche di cui all'art. 32, commi 2, 3 e 4, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111". La dotazione finanziaria di 250 milioni per il 2013 è stata, poi, ridotta di 235 milioni dall'art. 18, comma 13, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69⁵⁰.

⁵⁰ Convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98.

CAPITOLO V

IL CONTENZIOSO DELLA CONCESSIONARIA CON LE AMMINISTRAZIONI STATALI

Sommario: 1. La richiesta di indennizzo. - 2. La richiesta del contributo in conto impianti. - 3. La richiesta del contributo per la progettazione preliminare. - 4. La richiesta di manleva. - 5. Il contenzioso per gli espropri.

1. La richiesta di indennizzo

Secondo la concessionaria Stretto di Messina, come riportato nel bilancio intermedio di liquidazione del 31 dicembre 2014, essa avrebbe un “diritto all’indennizzo, a seguito della caducazione *ex lege* del rapporto concessorio⁵¹. Infatti, per ragioni di coerenza costituzionale, che inducono a giudicare l’obbligo indennitario di cui al comma 3 dell’art. 34-*decies* della l. n. 221/2012 applicabile a tutti i rapporti contrattuali in essere facenti capo alla società e travolti dall’applicazione della legge”, la stessa nutre “la ferma opinione” di poter “vantare almeno un diritto all’indennizzo, corrispondente al pregiudizio scaturente dalla mancata realizzazione dell’opera, indotta dal venir meno della convenzione di concessione”⁵².

⁵¹ Tale posizione è anche quella della controllante Anas, “sia in riferimento alla richiesta di indennizzo presentata, nel 2013, dalla società al già concedente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sia in relazione al ricorso straordinario al Capo dello Stato avverso la delibera Cipe n. 6/2012, presentato, nel 2012, dagli amministratori della società a “doverosa salvaguardia del patrimonio sociale, nonché degli azionisti e dei terzi creditori”. Tutto quanto precede è rappresentato nei bilanci della società, come approvati dall’assemblea degli azionisti della Stretto di Messina s.p.a.” (email del 5 marzo 2016).

⁵² Tali argomentazioni sono ulteriormente esplicitate: “La liquidazione della Stretto di Messina s.p.a., con esclusione delle disposizioni legislative di carattere precettivo rivolte “alla voluta liquidazione della società” e “alla nomina in forma amministrativa del suo liquidatore”, è retta dalle disposizioni del codice civile, a presidio di una ordinaria liquidazione di una società di capitali. Di conseguenza, risulta doveroso, e, quindi, corretto, che vengano assunte dalla gestione liquidatoria tutte le iniziative, anche giudiziarie, a tutela del patrimonio della società. In tal senso, si esprime, del resto, lo stesso provvedimento interministeriale del 12 settembre 2013, con cui vengono fissate, ai sensi della legge, le linee guida della liquidazione e, segnatamente, il punto 4, che recita: “Stretto di Messina s.p.a. adotta le misure ritenute più idonee per tutelare la propria posizione giuridica nei contenziosi attivi e passivi”. Ciò rende doveroso, anche sul piano della corretta rappresentazione bilancistica della liquidazione della società, considerare, alla luce della legge, interamente recuperabile il valore di carico degli investimenti del progetto. Stretto di Messina è un soggetto (privato) certamente distinto sia dalle amministrazioni interessate, sia dai suoi soci maggiori azionisti, che sono, a loro volta, persone giuridiche di diritto privato, con esclusione della Regione Calabria e della Regione Siciliana. Gli apporti di capitale che sono stati effettuati dai suoi soci costituiscono mezzi propri di Stretto di Messina, destinati ad assicurare il suo funzionamento e, segnatamente, a tradursi in un patrimonio che costituisce garanzia generica e generale di tutti, indistintamente, i creditori della società. Pertanto, quando Stretto di Messina riceverà l’indennizzo (così come ogni altro suo attivo patrimoniale), solo qualora lo stesso non sia utilizzato per soddisfare i creditori sociali potrà pervenire *pro quota* ai soci della società. Di conseguenza, ove la gestione liquidatoria non provvedesse, nelle forme, con i mezzi e i tempi opportuni, alla tutela del patrimonio sociale, il commissario liquidatore verrebbe ad incorrere nelle responsabilità di cui all’art. 2489, c. 2, c.c., oltre ad esporsi, personalmente e direttamente, a possibili azioni di rivalsa per eventuali danni cagionati ai creditori sociali, ai sensi dell’art. 2491, c. 3, c.c. D’altro canto, la società non gode di alcuna garanzia dello Stato a favore dei terzi

Per i Ministeri delle infrastrutture e dell'economia, la concessionaria, "già dalla delibera Cipe n. 6 del 2012 di revoca dei finanziamenti, avrebbe dovuto impostare il suo bilancio prevedendo una svalutazione delle immobilizzazioni immateriali e materiali, essendo venuta meno la relativa copertura finanziaria. Dalla situazione patrimoniale della società, risulta la totale svalutazione delle immobilizzazioni immateriali, ma non anche di quelle materiali, ammontanti ad euro 331,171 milioni. Risulta che la società non ha provveduto in tal senso, in ragione di una non corretta interpretazione dell'art. 34-*decies*, secondo la quale il valore dei cespiti capitalizzati sarebbe stato recuperato grazie alla corresponsione di un indennizzo, a fronte della caducazione, ex commi 1 e 8 dell'art. 34 cit. Tale interpretazione confligge con il dato normativo, il quale prevede chiaramente che la progettazione contrattualmente prevista e direttamente eseguita per la quale è disposto un indennizzo sia esclusivamente quella che la società ha affidato mediante gara al contraente generale che, pertanto, rimane l'unico soggetto creditore. Il presupposto della norma si basa sull'assunzione che la spesa per progettazioni sia stata effettivamente sostenuta e rimasta a carico del concessionario. Nel caso di Stretto di Messina, come si evince dal bilancio di esercizio, i costi di progettazione sostenuti dalla medesima trovano copertura attraverso gli aumenti di capitale sociale deliberati nel corso dei precedenti esercizi e finanziati esclusivamente con risorse pubbliche. In caso contrario, si avrebbe, di fatto, una mera duplicazione di costi, con ulteriore aggravio sui saldi di finanza pubblica"⁵³.

Anche per la Presidenza del Consiglio, l'indennizzo risulta previsto "esclusivamente in favore del contraente generale, a fronte di opere effettivamente ad esso affidate. (...) I costi di progettazione sostenuti dalla concessionaria trovano copertura attraverso gli aumenti di capitale sociale deliberati nel corso dei precedenti esercizi e finanziati esclusivamente con risorse pubbliche. La concessionaria non risulta, dunque, soggetto danneggiato in alcun modo e deve essere ritenuta esclusa da qualunque pretesa indennizzatoria. La diversa interpretazione dell'art. 34-*decies* (...) comporterebbe l'evidente illegittimità della norma stessa, perché priva della necessaria copertura, oltre che diretta (...) ad una inammissibile

suoi creditori, a fronte dell'eventuale inadempimento delle obbligazioni sociali. Occorre, infine, considerare che (...) una compiuta lettura della legge, sia letterale che sistematica, oltre che di compatibilità costituzionale, non solo non esclude, ma risulta legittimare pienamente Stretto di Messina alla richiesta di indennizzo da parte di questa. Va, peraltro, evidenziato che l'impostazione su riportata è in linea con i bilanci societari della Stretto di Messina s.p.a., regolarmente certificati, approvati dagli azionisti e trasmessi al ministero vigilante, che nulla ha eccepito" (nota n. 37 del 25 febbraio 2016).

⁵³ Nota congiunta n. 5012 del 20 febbraio 2014 al commissario liquidatore.

duplicazione di costi. Né tale copertura può rinvenirsi nelle disposizioni dell'art. 1, comma 213, della l. 25 dicembre 2012, n. 228, che prevede che "al 'fondo per lo sviluppo e la coesione' è assegnata una dotazione finanziaria aggiuntiva di 250 milioni di euro per l'anno 2013, da destinare all'attuazione delle misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Stretto di Messina", che non risulta, infatti, destinataria di alcun indennizzo. La stessa gestione commissariale deve ritenersi finalizzata alla sola chiusura dei contenziosi esterni e, certamente, non a determinarne uno a proprio interesse"⁵⁴.

In contrasto con le amministrazioni statali di cui la concessionaria è ente strumentale, il 14 novembre 2013 Stretto di Messina richiese l'indennizzo, inviando una nota sul 'riepilogo costi progetto dell'opera' e indicando l'importo dell'investimento principale per 312.355.662 euro; alla somma, fu aggiunto un ulteriore 10 per cento sulle prestazioni rese⁵⁵, decurtando, poi, le quote di contributi già erogate di 17.840.568 euro⁵⁶. Pertanto, l'ammontare rivendicato risulta di 325.750.660 euro, oltre l'eventuale risarcimento.

Tale contrasto tra l'ente strumentale e l'amministrazione statale risulta contrario ai principi di proporzionalità, razionalità e buon andamento dell'agire amministrativo, tenuto anche conto che quanto eventualmente ottenuto in sede di contenzioso ritornerebbe agli azionisti pubblici, dopo l'estinzione della società, come chiarito anche nel bilancio, dove si afferma che la rivendicazione è strettamente legata "alla funzione economica e giuridica della liquidazione, che è quella della trasformazione in moneta delle attività, dell'estinzione delle passività e della distribuzione fra i soci dell'attivo netto residuo. Infatti, dopo lo scioglimento della società, il patrimonio sociale non è più uno strumento, destinato ad attuare la produzione, ma diviene un complesso eterogeneo di beni destinati alla realizzazione ed alla divisione"⁵⁷.

⁵⁴ Nota n. 4266 del 21 febbraio 2014 del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi al commissario liquidatore.

⁵⁵ 31.235.566 euro.

⁵⁶ Di cui, 12.676.000, contributo in conto impianti, ex d.l. n. 78/2009, e 5.164.568, contributo per costi di ricerca, ex l. n. 67/1988.

⁵⁷ Secondo Rfi s.p.a., la richiesta di indennizzo "è stata posta ad oggetto di una specifica domanda formulata da Stretto di Messina nei confronti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (terzo chiamato in causa dalla stessa), nell'ambito del pendente giudizio attivato dal contraente generale Eurolink. A tale riguardo, nelle more della definizione del predetto contenzioso, Rfi ha effettuato le opportune valutazioni a tutela della società. In particolare, con riferimento al valore di carico della partecipazione, Rfi ha effettuato un accantonamento, riflesso nel bilancio chiuso al 31 dicembre 2013, pari all'intero valore della partecipazione iscritta in bilancio (apporti di capitale pari ad euro 49.813.375), accantonamento che è stato posto in essere, nella migliore applicazione dei criteri di discernimento, oculatezza e giudizio nella redazione del bilancio, anche per tenere in debito conto i possibili esiti dei contenziosi in essere, relativamente alla suddetta pretesa di

Non risultano iniziative intraprese dal Ministero delle infrastrutture, oltre quelle di resistenza in sede giudiziaria, al fine di superare il contrasto con la concessionaria⁵⁸.

Nell'adunanza del 24 novembre 2016, la posizione conflittuale delle parti si è confermata, ancora una volta, attraverso l'ampia memoria presentata dalla società concessionaria⁵⁹ e

indennizzo, ai sensi dell'art. 34-*decies*, c. 3, della l. n. 221/2012. Pertanto: a) qualora, in esito alla conclusione del giudizio, Stretto di Messina ricevesse l'indennizzo, quest'ultimo (...) potrebbe pervenire *pro quota* ai soci (e, quindi, anche a Rfi) solo laddove non fosse utilizzato per soddisfare i creditori sociali; b) qualora la quota di competenza di Rfi pervenisse alla stessa, totalmente o parzialmente, quest'ultima ne disporrebbe, in primo luogo, il ritrasferimento al ministero concedente ovvero potrebbe disporre l'impiego per diverse finalità pubbliche, in conformità alle indicazioni ricevute dal ministero stesso" (nota n. 423 del 4 marzo 2016).

⁵⁸ Numerosi sono stati, dopo la messa in liquidazione, i pareri richiesti dall'Anas, "provenienti da massimi esperti della materia amministrativa e commerciale", al fine di contrastare le amministrazioni statali: del 27 febbraio 2013, del 9 maggio 2014, del 12 maggio 2014, del 15 maggio 2014, tutti resi a titolo oneroso.

⁵⁹ "1) La richiesta di indennizzo è stata avanzata dalla società ancor prima di essere posta in liquidazione e lo stesso Ministero delle infrastrutture (...) attestava la correttezza della richiesta, richiedendo elementi istruttori, poi regolarmente forniti dalla società (...); 2) nell'ambito del contenzioso avviato da Eurolink, la società, in considerazione delle successive posizioni assunte dalle amministrazioni interessate, si è limitata a richiedere, nel quadro di una corretta e rapida gestione della liquidazione, l'accertamento del diritto ad avere tale indennizzo, contestualmente alla chiamata in garanzia delle amministrazioni competenti, in relazione alle pretese risarcitorie dei soggetti privati; 3) la fondatezza della pretesa si ricava dal tenore letterale della norma - secondo la corretta interpretazione dell'art. 34-*decies* valutata dalla società - ed è confermata dall'entità delle somme inizialmente stanziate, che non potrebbero giustificarsi, se l'indennizzo fosse limitato ai soggetti privati; 4) comunque, la valutazione circa la fondatezza della domanda spetta esclusivamente al giudice civile, davanti al quale la causa pende; 5) la richiesta di indennizzo appare un atto dovuto per il commissario liquidatore, la cui azione deve essere diretta esclusivamente all'interesse della società in liquidazione; 6) l'integrità del patrimonio della società in liquidazione deve essere garantita dal liquidatore sia nei confronti degli azionisti (soggetti distinti e diversi dallo Stato) che dei creditori (attori del rilevante contenzioso pendente); 7) la mancata attivazione della domanda di recupero dell'indennizzo poteva essere motivo di azioni di responsabilità diretta nei confronti del commissario liquidatore da parte degli azionisti e dei creditori; 8) non appare decisiva la circostanza che quanto eventualmente ottenuto in sede contenziosa è destinato a tornare agli azionisti pubblici dopo l'estinzione della società, in quanto ciò avverrà solo nei limiti della partecipazione azionaria dello Stato e degli altri azionisti, che sono soggetti autonomi e non sempre partecipati dallo Stato, e solo se i proventi non verranno assorbiti dalle esigenze di bilancio. Quanto eventualmente percepito a titolo di indennizzo costituirà anche garanzia per le pretese risarcitorie dei terzi; 9) la circostanza che la capitalizzazione della società Stretto di Messina sia avvenuta con risorse pubbliche (Anas, Fintecna e Rfi, nonché Regione Calabria e Regione Siciliana) non esclude la netta distinzione tra il patrimonio della società in liquidazione e quello dello Stato, sul piano giuridico. Con specifico riferimento alla corretta interpretazione dell'art. 34-*decies*, la società svolse approfondite valutazioni anche sotto il profilo dei criteri di elaborazione del bilancio 2013, confermati nei successivi bilanci sociali. Da tali approfondimenti, è emerso che l'interpretazione dell'art. 34-*decies* - sia letterale sia sistematica, conforme ai principi costituzionali e coerente con la successiva l. 24 dicembre 2012, n. 228 - è nel senso che: - lo speciale indennizzo ivi previsto si applichi anche in favore di Stretto di Messina, in relazione alla caducazione degli atti di concessione; - la connessa pretesa creditoria di Stretto di Messina, soggetto distinto sia dai suoi soci sia dal ministero concedente e che delle sue obbligazioni deve rispondere verso i terzi con il proprio patrimonio, non genera, per la finanza pubblica, alcuna 'duplicazione' di costi; - di conseguenza, risulta corretto e doveroso adottare tutte le iniziative, anche giudiziarie, a tutela del patrimonio della stessa società; e corretto, sul piano delle rappresentazioni bilancistiche della liquidazione della società, considerare, anche alla luce dell'art. 34-*decies*, interamente recuperabile il valore di carico degli investimenti nel progetto. Va, peraltro, rilevato che, anche qualora non si ritenesse applicabile l'art. 34-*decies*, troverebbero applicazione le precise regole e 'garanzie' economico-finanziarie stabilite dalla convenzione del 2003 (c.s.m.i.) o l'art. 158 del d.lgs. n. 163/2006 (c.s.m.i.), disciplinante i casi di risoluzione del rapporto di concessione e di revoca della concessione 'per motivi di pubblico interesse' e 'per inadempimento del soggetto concedente'" (nota n. 186 del 17 novembre 2016).

quella del Ministero dell'economia⁶⁰.

2. La richiesta del contributo in conto impianti

Per il contributo in conto impianti assegnato, per legge, a Stretto di Messina⁶¹ e ripartito in quote annuali dal Cipe con delibera 6 novembre 2009, n. 102⁶², dopo l'erogazione della prima quota, nel 2009, la società non ebbe a ricevere le successive, per le riduzioni stabilite dal Cipe con delibera 20 gennaio 2012, n. 6⁶³.

La concessionaria – in attuazione della volontà del consiglio di amministrazione, “a doverosa salvaguardia del patrimonio sociale, nonché degli azionisti e dei terzi creditori” – presentò, il 9 agosto 2012, ricorso straordinario, nonostante che, per il Ministero delle infrastrutture⁶⁴, la natura di Stretto di Messina, concessionaria *ex lege*, e, pertanto, sostituta dell'amministrazione, escludesse la sussistenza di una posizione autonomamente tutelabile.

Il ricorso fu respinto nel merito, non essendo la delibera un provvedimento di carattere amministrativo in contrasto con la legge, bensì di attuazione della stessa⁶⁵.

⁶⁰ Nota n. 89409 del 18 novembre 2016 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

⁶¹ Art. 4, c. 4-*quater*, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102.

⁶² G.U. del 13 febbraio 2010.

⁶³ G.U. del 14 aprile 2012.

⁶⁴ Come espresso nel parere n. 1169/2013 del Consiglio di Stato.

⁶⁵ Secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, l'art. 4-*quater* del d.l. n. 78/2009, in base al quale, a valere sulle risorse del 'fondo infrastrutture', istituito ex art. 18 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, “veniva assegnato alla Stretto di Messina un contributo in conto impianti di 1.300 milioni di euro, seppure non abrogato espressamente, doveva ritenersi implicitamente abrogato dalle successive modifiche normative, secondo il criterio cronologico *lex posterior derogat priori*. La nuova disciplina di riduzione delle risorse ha riguardato l'intera materia regolata dalla legge anteriore e ha prodotto l'effetto abrogante. (...)”

In applicazione dell'art. 33, cc. 2 e 3, della l. n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), con d. 5 dicembre 2011 del Ministro dell'economia e del Ministro per la coesione territoriale, su proposta del Ministro per le infrastrutture, venivano individuati i primi interventi infrastrutturali che costituivano opere indifferibili e, successivamente, (...) si individuavano gli interventi cui destinare le risorse residue del fondo di cui all'art. 33 cit. Nel medesimo decreto (...), sono state individuate ulteriori esigenze relative ad interventi prioritari oggetto di specifica assegnazione da parte del Cipe. Il Comitato non poteva, in base al principio di competenza, che prendere atto dei suddetti decreti, nei quali rientrava solo la variante di Cannitello e non l'intero ponte (ritenuto, quindi, differibile). La relativa censura andava rivolta contro i predetti decreti - che costituivano gli atti effettivamente lesivi - e non avverso la delibera del Cipe, atto meramente applicativo. (...) Si era trattato, comunque, di una scelta connotata da una discrezionalità elevata (se non, addirittura, di un atto di natura politica), a riguardo della quale il sindacato del giudice amministrativo avrebbe rischiato di sconfinare nel merito amministrativo. Si è esclusa, inoltre, l'illegittimità della delibera gravata, in relazione alla censura che le risorse assegnate dal predetto art. 4, c. 4-*quater*, del d.l. n. 78/2009 costituirebbero spese non rimodulabili. Infatti, secondo l'art. 21, c. 7, della l. n. 196/2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) rientrano, tra le spese rimodulabili (...), i fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio. Nel caso

Va rilevata l'insistenza con cui il ricorso è stato coltivato fino alla fine, nonostante la sopravvenuta carenza di interesse, a seguito della caducazione della concessione per la mancata sottoscrizione dell'atto aggiuntivo da parte del contraente generale, con conseguente impossibilità dell'utilizzo delle risorse rivendicate.

Risulta contraria ai principi di proporzionalità, razionalità e buon andamento dell'agire amministrativo la sterile contrapposizione fra l'ente strumentale e gli organi statali, con dispendio di risorse finanziarie e temporali, fino all'esito sfavorevole⁶⁶.

in esame, infatti, vi era una specifica autorizzazione legislativa di spesa per un certo importo, ma restava un controllo dell'amministrazione sulle variabili di spesa, non trattandosi di 'oneri inderogabili'. (...)

La delibera impugnata è, sicuramente, un atto di programmazione, precisamente un atto di programmazione finanziaria, riferendosi a risorse finanziarie destinate a diversi interventi. Inoltre, l'art. 7 della stessa l. n. 241/1990 impone l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento, ma prevede una chiara eccezione, ove sussistano ragioni di impedimento, derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, del tutto sussistenti nel caso di che trattasi (necessità di affrontare la crisi economico-finanziaria e di procedere tempestivamente a riduzioni di spesa).

Con riferimento al difetto di motivazione, si deduceva che tale obbligo non si estende agli atti a contenuto generale e, quindi, all'atto impugnato, quale atto di programmazione, e che, comunque, si rinveniva una motivazione *per relationem* negli atti normativi e amministrativi richiamati nella delibera stessa.

Sull'istanza risarcitoria, si rilevava che la domanda era estranea all'ambito di cognizione ammesso dalla normativa vigente in materia di ricorso straordinario (...) e che, nell'ambito di tale giudizio, di tipo impugnatorio a carattere demolitorio, sono proponibili solo azioni di annullamento, mentre le azioni di diversa natura, come quelle risarcitorie, non sono ammissibili, essendo possibile procedere solo in sede di ricorso giurisdizionale. A tal fine, si deduceva anche l'inammissibilità dell'istanza, per mancata quantificazione delle voci di danno.

Si rilevava, infine, l'inammissibilità relativamente al riconoscimento dell'indennizzo, poiché la tutela conseguibile con il ricorso straordinario è limitata dai caratteri propri del procedimento e della decisione che lo conclude: si tratta di un rimedio giustiziale orientato alla caducazione dell'atto. Non si può, pertanto, ritenere che vi sia spazio per la proposizione, da parte del privato, di azioni volte ad ottenere il risarcimento del danno o la richiesta di corresponsione dell'indennizzo.

Il d.p.r. 3 novembre 2014 si è espresso per l'infondatezza delle censure (...), dato che la delibera Cipe impugnata è stata emanata in attuazione dell'art. 3, l. n. 183/2011, che, in attuazione della riduzione degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili dei programmi dei ministeri, ha diminuito, tra l'altro, la dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione per un importo complessivo di 9.489.539.000 euro per il periodo 2012-2015. Contrariamente a quanto dedotto, la delibera non costituisce, pertanto, un provvedimento di carattere amministrativo in contrasto con la legge, bensì un provvedimento d'attuazione della legge, per la cui emanazione non doveva essere dato nessun preavviso" (nota n. 1245 del 3 marzo 2016).

⁶⁶ Per la concessionaria, le "riduzioni stabilite dal Cipe, con delibera n. 6 del 20 gennaio 2012, intervenivano nella fase in cui era in corso l'esame istruttorio del progetto definitivo del ponte sullo stretto di Messina, avviato nel 2011. (...) Sono, infatti, proseguite, per tutto il 2012, le attività istruttorie da parte delle autorità competenti, finalizzate all'approvazione del progetto definitivo, secondo le previsioni di legge, senza che intervenissero comunicazioni o direttive - ministeriali, governative o parlamentari - di sospensione delle attività ovvero di revoca dell'affidamento in concessione, ai sensi della convenzione in essere e dell'art. 158 del codice dei contratti pubblici. Si richiama (...) lo svolgimento delle seguenti attività:

a) Prima conferenza di servizi. Inviato il progetto definitivo ad enti ed amministrazioni interessate dall'opera e svolte le formalità previste dalla normativa vigente, in data 10 novembre 2011, presso il Ministero delle Infrastrutture, si è tenuta la conferenza di servizi. (...)

b) Istruttorie da parte del Ministero dell'ambiente. (...) Avviata la procedura di valutazione d'impatto ambientale, sono state espletate le attività istruttorie dalla Commissione Via (...) ed, in tale ambito, (...) è stato richiesto di pubblicare atti integrativi riferiti a: "- alternative proposte per il piano dei siti di deposito provvisorio e definitivo in materia di scavo e discarica sia sul lato Sicilia che sul lato Calabria, relativa cantierizzazione e analisi ambientale; impiego alternativo dei materiali di scavo in interventi di ripascimento

Né può condividersi l'affermazione per cui il ricorso straordinario sarebbe stato un "atto di collaborazione istituzionale, finalizzato a risolvere una criticità che, pure nell'attuale contesto di difficoltà in cui si trova il paese, non appare coerente con il sistema di scelte finora operato – seppur in maniera non sempre lineare – in relazione al ponte e con la necessità di tutelare i pubblici interessi"⁶⁷.

3. La richiesta del contributo per la progettazione preliminare

Il contributo quindicennale per la progettazione preliminare a favore della società Stretto di Messina fu assegnato il 23 dicembre 2004, con d. interm. dei Ministeri delle infrastrutture

costiero e relativa cantierizzazione; - aggiornamento della valutazione di incidenza, comprendente gli studi di incidenza relativi a ciascun sito *Natura 2000* ed, in particolare, quello riferito alla Zps della direttiva 79/409/Cee. (...)

c) Conseguenti adempimenti. (...) Si è, pertanto, svolta un'intensa attività progettuale per fornire riscontro alle integrazioni, organizzate ed articolate sulla base di un quadro sinottico, richieste dalla Commissione Via e dal Ministero per i beni e per le attività culturali. Detta attività ha, peraltro, comportato una continuativa e costante interlocuzione con gli enti locali territorialmente interessati. Sono, inoltre, state svolte le seguenti formalità: 16 luglio 2012: pubblicazione dell'avviso al pubblico per raccogliere le osservazioni dei soggetti coinvolti dalle alternative al piano dei siti di deposito, ai fini della dichiarazione di pubblica utilità delle aree interessate dai nuovi siti; 16 luglio 2012: pubblicazione dell'avviso al pubblico per la raccolta delle osservazioni degli interessati - sia rispetto al piano dei siti di deposito che agli elaborati integrativi dello studio d'impatto ambientale -, da trasmettere al ministero, ai fini della valutazione di compatibilità ambientale dell'opera.

d) Seconda conferenza di servizi. In data 27 settembre 2012, si è tenuta la seconda conferenza di servizi - sempre convocata dal Ministero delle infrastrutture -, nel corso della quale sono stati raccolti pareri degli enti locali interessati, risultati favorevoli. A tale data, la società Stretto di Messina era titolare della richiamata convenzione per la realizzazione del ponte, ai sensi della quale la società stessa era obbligata a realizzare e gestire l'opera. A tali fini, doveva essere rispettato il piano economico-finanziario della concessione, allegato sub f) all'atto aggiuntivo stipulato il 30 novembre 2009 tra il Ministero delle infrastrutture e la società, che (...) è stato approvato per legge. Nel piano finanziario, rientrava il contributo in conto impianti che il concedente Ministero delle infrastrutture si impegnavo a conferire alla concessionaria Stretto di Messina, contributo che, a tal fine, era stato assegnato alla società stessa dall'art. 4, c. 4-*quater*, del d.l. n. 78/2009, e, nel 2012, sottratto con la delibera Cipe impugnata. Secondo il piano finanziario, la società era obbligata ad assicurare la restante copertura finanziaria dell'investimento direttamente o tramite finanziamenti all'uopo contratti sul mercato nazionale ed internazionale. E', pertanto, in tale contesto di piena operatività della convenzione di concessione e, quindi, dei contratti con il contraente generale, il *project management consulting*, il monitore ambientale ed altri, che la società, su delibera del consiglio di amministrazione, a doverosa salvaguardia del patrimonio sociale, nonché degli azionisti e dei terzi creditori in relazione alle obbligazioni assunte, ha presentato, il 9 agosto 2012, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro la delibera Cipe n. 6/2012. Gli eventi che, successivamente, (...) hanno comportato la caducazione di tutti i rapporti contrattuali in essere e la messa in liquidazione della società Stretto di Messina s.p.a., in attuazione di sopravvenute speciali disposizioni di legge, non potevano essere conosciute dagli amministratori della società stessa. La conclusione del procedimento di cui al ricorso straordinario, avviato (...) in una fase di pieno interesse per la società, si è definito con l'emanazione del d.p.r. in data 3 novembre 2014, quindi, dopo oltre due anni dal suo avvio, che ha dichiarato la sopravvenuta carenza di interesse" (nota n. 37 del 25 febbraio 2016).

⁶⁷ Senato della Repubblica, XVI legislatura, Commissione 8, *Indagine conoscitiva sulla realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina*, Intervento dell'amministratore delegato di Stretto di Messina s.p.a. del 6 novembre 2012.

e dell'economia. L'erogazione, peraltro, non ebbe luogo⁶⁸.

Il commissario liquidatore rinnovò, il 1° agosto 2013, la richiesta di pagamento, con diffida, il 16 aprile 2014, a provvedere, riservandosi di adire le vie legali⁶⁹.

⁶⁸ Con il d. n. 22219 del 23 dicembre 2004, fu attribuito alla società il contributo annuo di 1.845.034 euro, per quindici anni, per la realizzazione del progetto preliminare, in applicazione dell'art. 13, c. 1, della l. 1° agosto 2002, n. 166, sulla quota di limite di impegno di 21.500.000 euro, pari all'importo riservato, a tal fine, dall'art. 1, c. 1, del d. n. 5279 del 20 marzo 2003.

Sul d.m. n. 21100 del 5 dicembre 2005, contenente l'ordine di pagare le quote maturate, e sul decreto di concessione del contributo furono formulate perplessità dall'Ufficio centrale del bilancio (fogli nn. 14 e 44 del 2006) e dalla Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delib. n. 12/2007/G del 29 maggio 2007). Il Ministero delle infrastrutture non procedette all'erogazione, senza, peraltro, revocare il decreto.

Il Cipe, il 30 settembre 2008, riconfermò la pubblica utilità dell'opera. Il commissario di Stretto di Messina approvò, il 2 ottobre 2009, il piano economico-finanziario, comprendente, all'art. 15, fra i contributi, quello in questione.

Il 30 novembre 2009, fu stipulata una nuova convenzione. Con essa, le parti definirono, anche sulla base del nuovo finanziamento in conto impianti, "il complesso delle pattuizioni regolanti la concessione rilasciata dal ministero (...) a Stretto di Messina s.p.a. per la progettazione e realizzazione" del ponte. L'atto fu approvato dall'art. 2, c. 205, della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010).

La concessionaria, il 3 novembre 2010, al fine dell'erogazione delle annualità dal 2004 al 2010 del contributo, richiese il rilascio del nulla osta. La Struttura tecnica di missione, il 29 novembre 2010, non eccepì in merito: - al pagamento delle annualità 2007-2010, per 7.380.136 euro; - all'attivazione della richiesta di reinscrizione in bilancio delle annualità 2004-2006, per 5.535.102 euro, essendo le somme cadute in perenzione. Pertanto, fu attivata la procedura di reinscrizione in bilancio, mentre, per le quote disponibili, fu inviato all'Ucb il d. 2 dicembre 2010 di pagamento di 7.380.136 euro per le annualità 2007-2010. Questo fu oggetto di rilievo; l'Ucb, per procedere all'erogazione, richiese che si procedesse con un d. interm. di autorizzazione, da emanarsi ex art. 1, c. 512, della l. 27 dicembre 2006, n. 296.

Il Ministero delle infrastrutture - previa attivazione della procedura di verifica degli impatti sui saldi di finanza pubblica - trasmise lo schema di decreto di autorizzazione all'utilizzo diretto del contributo.

I Dipartimenti del Tesoro e della Ragioneria generale dello Stato richiesero il parere sull'applicabilità di quanto disposto dall'art. 32, cc. 2-4, del d.l. n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111. La Struttura tecnica di missione ritenne che non sussistessero i presupposti per la loro applicabilità.

Il Ministero delle infrastrutture, a causa dell'inattualità del decreto, in quanto vi figurava l'anno trascorso, trasmise la scheda aggiornata di richiesta di autorizzazione all'utilizzo dei contributi pluriennali, presentata da Stretto di Messina. Alla nota, fecero seguito solleciti privi di riscontro.

Quindi, Stretto di Messina, il 16 aprile 2014, procedette alla diffida per l'erogazione del contributo.

⁶⁹ La concessionaria "è destinataria di un contributo quindicennale dell'importo di euro 1,845 milioni annui, per la progettazione preliminare del ponte sullo stretto di Messina, approvato con delibera Cipe n. 66 del 1° agosto 2003. (...) In base ad alterne vicende (...), però, sino ad oggi, Stretto di Messina non ha ancora ricevuto gli importi annuali che le sono dovuti. (...) La società ha rinnovato, più volte, la richiesta di versamento e, successivamente alla lettera di diffida del 16 aprile 2014, inviata al Ministero delle infrastrutture (...), ha ricevuto, per conoscenza, una nota (...) del Dipartimento per le infrastrutture indirizzata alla Struttura tecnica (...), con la quale, nel fare riferimento alla lettera di diffida di Stretto di Messina, resta in attesa di conoscere gli sviluppi della questione. (...) La società, anche successivamente alla messa in liquidazione, ha (...) richiesto l'erogazione del contributo, mai revocato, tenuto conto che il credito in questione è anche funzionale all'obiettivo della migliore e più proficua realizzazione degli asset societari, in relazione ai tempi di conclusione della procedura di liquidazione e ciò (...) a tutela del patrimonio sociale. Naturalmente, le somme richieste costituiscono una parte dell'indennizzo complessivamente chiesto al Ministero delle infrastrutture. Appare, quindi, evidente come il commissario liquidatore abbia agito con la massima sollecitudine, al fine di chiudere la procedura di liquidazione societaria, garantendo, come suo preciso obbligo, il recupero dei crediti della società" (nota n. 37 del 25 febbraio 2016 di Stretto di Messina s.p.a.).

Risulta contrario ai principi di proporzionalità, razionalità e buon andamento dell'agire amministrativo il contrasto fra enti portatori di interessi pubblici comuni comportante l'appesantimento delle procedure per la definizione delle questioni pendenti ed un rilevante dispendio di energie.

4. La richiesta di manleva

Come più analiticamente descritto nel capitolo seguente, nei contenziosi conseguenti allo scioglimento dei vincoli contrattuali, la concessionaria ha sempre richiesto di essere tenuta indenne e manlevata dal Ministero delle infrastrutture, soggetto concedente, e dalla Presidenza del Consiglio, responsabile delle attività del Cipe, da ogni conseguenza pregiudizievole dell'esito giudiziario.

5. Il contenzioso per gli espropri

Il Cipe, con delibera 30 settembre 2008, n. 91, reiterò i vincoli preordinati all'esproprio delle aree interessate dal programma di realizzazione dell'opera, ponendone l'onere a carico di Stretto di Messina, per un importo preventivato di 5 milioni di euro, "anche nell'eventualità in cui le somme necessarie avessero dovuto superare l'importo stimato".

Pertanto, il Cipe non ha assegnato risorse specifiche a favore della concessionaria per il pagamento degli indennizzi e le "somme sono, quindi, a totale carico della suddetta società"⁷⁰.

Sono pendenti due giudizi innanzi al Tribunale di Messina per liquidazione di indennizzo da reiterazione del vincolo, per un valore, rispettivamente, di 204 e di 211 mila euro. La concessionaria ha contestato la fondatezza della pretesa, chiamando in giudizio in garanzia la Presidenza del Consiglio ed i Ministeri delle infrastrutture e dell'economia, ritenendo che gli oneri da corrispondere ai proprietari debbano essere a carico del concedente, in conseguenza della caducazione del rapporto di concessione e di convenzione e dell'istituzione del fondo istituito dall'art. 34-*decies*, comma 10, della l. n. 221/2012. Analoga posizione è

⁷⁰ Nota n. 1666 del 29 marzo 2016 del Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

stata assunta nei confronti delle richieste di 34 proprietari, formulate tramite unica diffida del 1° agosto 2014, indirizzata anche al Ministero delle infrastrutture.

CAPITOLO VI

IL CONTENZIOSO CONSEGUENTE ALLO SCIoglimento DEI VINCOLI CONTRATTUALI

Sommario: 1. La rilevanza del contenzioso. - 2. Il contenzioso con il contraente generale. - 3. Il contenzioso con il *project management consulting*. - 4. L'accorpamento dei ricorsi. - 5. Il contenzioso con il monitore ambientale.

1. La rilevanza del contenzioso

A seguito della caducazione dei rapporti contrattuali, si è instaurato un rilevante contenzioso in sede civile.

In caso di rigetto delle domande dei contraenti – salvo l'eventuale accoglimento delle richieste risarcitorie della concessionaria proposte in sede riconvenzionale – l'indennizzo per i privati previsto dalla legge ammonterebbe solo ad alcuni milioni, a fronte di pretese di varie centinaia.

Il contraente generale, inoltre, il 7 gennaio 2013, ricorse al Tar del Lazio, con argomentazioni simili a quelle sollevate in sede civile. Tuttavia, a seguito della causa promossa “davanti al tribunale civile, l'azione amministrativa non sembra possa essere ulteriormente coltivata”⁷¹.

Secondo la concessionaria, nella gestione del contenzioso, la stessa si attiene alle linee guida disposte dai Ministeri delle infrastrutture e dell'economia con il provvedimento del 12 settembre 2013, con cui si richiede di adottare “le misure ritenute più idonee per tutelare la propria posizione giuridica nei contenziosi attivi e passivi”.

Non si comprende, pertanto, come il Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio possa affermare che “non risultano contenziosi pendenti dinanzi al giudice ordinario, né dinanzi al giudice amministrativo con il contraente generale (...) e con il *project management consultant*”⁷².

⁷¹ Nota n. 60 del 23 marzo 2016 di Stretto di Messina s.p.a.

⁷² Nota n. 1666 del 29 marzo 2016. Nella stessa, si riferisce che “sono stati notificati al Cipe sette contenziosi proposti dinanzi al giudice amministrativo (...) per l'annullamento, tra l'altro, delle delibere Cipe 21 dicembre 2001, n. 121, (...), 1^o agosto 2003, n. 66, (...) e 30 settembre 2008, n. 91, (...), di cui quattro risultano non ancora definiti con sentenza passata in giudicato (...):

1) Ricorso al Tar Lazio (...) proposto dal Codacons. (...) Si contestava: a) l'illegittimità del bando di gara per la presunta e presupposta incostituzionalità delle disposizioni di cui alle ll. nn. 443/2001 e 166/2002 e del d.lgs. n. 190/2002, che non avrebbero stabilito alcuna intesa dello Stato con gli enti locali interessati alla realizzazione dell'opera al momento dell'approvazione del progetto preliminare, nonché, b) la mancata sottoposizione del progetto del ponte alla valutazione economica, con analisi costi-benefici, da parte

2. Il contenzioso con il contraente generale

Il 4 marzo 2013, il contraente generale chiamò in giudizio la concessionaria, il Ministero delle infrastrutture e la Presidenza del Consiglio per accertare, in via principale, la validità del recesso esercitato il 10 novembre 2012, ex art. 5.2 dell'accordo del 25 settembre 2009, previa disapplicazione dell'art. 34-*decies* del d.l. n. 179/2012, chiedendo l'eventuale pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ex art. 267 Tfu, o, in subordine, di legittimità costituzionale – contestandosi l'intervento del legislatore a danno dell'autonomia contrattuale⁷³, oltre che l'insufficienza dell'indennizzo⁷⁴ – e la condanna al ristoro di tutti i compensi, indennizzi ed oneri dovuti, oltre al risarcimento del danno.

In via subordinata, fu chiesto di dichiarare la risoluzione del contratto per colpa della concessionaria, con disapplicazione della norma citata⁷⁵ e di condanna al risarcimento del danno. In via ulteriormente subordinata, di dichiarare il contratto vigente e i convenuti tenuti al suo adempimento, previa disapplicazione della norma⁷⁶ e di condanna al risarcimento delle spese, degli oneri e dei danni da ritardo.

dell'organismo tecnico di cui alla l. n. 878/1986 (il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici), oltre a) la violazione delle direttive comunitarie in materia di Via e l'illegittimità della relativa procedura operata sul progetto preliminare (anziché sul definitivo), che renderebbe illegittimo l'affidamento del progetto. (...)

2) Ricorso al Tar Sicilia, Sez. staccata di Catania, (...) proposto dalla società Adroma impianti s.p.a., nei confronti del Comune di Messina, della Regione Siciliana, della Presidenza del Consiglio dei ministri e della società Stretto di Messina s.p.a., avente ad oggetto la condanna al risarcimento dei danni subiti per il diniego dell'autorizzazione all'apertura di un centro commerciale a Messina. (...) La responsabilità che si addebitava, in particolare, al Governo centrale e, per esso, al Cipe, è stata quella di avere riconfermato, nel 2008, con la delibera n. 91 del 30 settembre, che reiterava il vincolo preordinato all'esproprio, il progetto preliminare del ponte sullo Stretto, senza rimmetterlo, di nuovo, agli enti gestori delle interferenze per l'adozione delle più idonee misure concertate. (...)

3) Ricorso al Tar Sicilia, Sez. staccata di Catania (...), riassunto dinanzi al Tar Lazio (...), proposto da 107 cittadini messinesi per l'annullamento, tra l'altro, della delibera Cipe n. 66 del 1° agosto 2003. (...) Le censure dedotte investivano vizi procedurali relativi alla procedura di valutazione ambientale, gli stessi contenuti della progettazione preliminare, aspetti di carattere economico-finanziario e funzionale e profili attinenti alla localizzazione dell'opera.

4) Ricorso al Tar Calabria, Sez. staccata di Reggio Calabria (...), riassunto dinanzi al Tar Lazio (...), proposto dal Comune di Villa San Giovanni, per l'annullamento della delibera Cipe 1° agosto 2003, n. 66. Le censure investivano vizi procedurali nell'acquisizione del parere del comune ricorrente da parte della regione, la procedura di Via, il parere reso dal Ministero per i beni e le attività culturali, gli stessi contenuti della progettazione preliminare, nonché aspetti di carattere economico-finanziario".

⁷³ In violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione e delle norme dell'Unione europea a tutela del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (art. 49 e ss. Tfu; art. 56 e ss. Tfu).

⁷⁴ In violazione dell'art. 42 Cost.

⁷⁵ Con eventuale sottoposizione di domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea o, in subordine, di questione di legittimità costituzionale.

⁷⁶ Con eventuale sottoposizione di domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea o, in subordine, di questione di legittimità costituzionale.

La domanda di risarcimento ammonta a circa 700 milioni di euro⁷⁷.

Il 26 luglio 2013, fu depositata la comparsa di costituzione della concessionaria, con richiesta di rigetto delle domande, in quanto ritenuto il recesso illegittimo, in relazione al d.l. n. 179/2012 ed alle previsioni contrattuali, non essendo, al 10 novembre 2012, ancora maturate le condizioni che lo avrebbero consentito. La concessionaria, inoltre, formulò domanda riconvenzionale per danni, non essendo stato l'atto aggiuntivo stipulato per il rifiuto ingiustificato del contraente, con le conseguenze derivate: estinzione del contratto, caducazione della concessione con il Ministero delle infrastrutture, messa in liquidazione della società. Inoltre, in via subordinata, chiese di essere tenuta indenne e manlevata dal Ministero delle infrastrutture, soggetto concedente, e dalla Presidenza del Consiglio, responsabile delle attività del Cipe, da ogni conseguenza pregiudizievole della decisione, oltre all'indennizzo per l'avvenuta caducazione della convenzione⁷⁸.

La prima udienza, fissata per il 30 settembre 2013, fu differita al 26 maggio 2014 per la chiamata in causa dei soci di Eurolink, del Ministero delle infrastrutture e della Presidenza del Consiglio. Accertata la regolarità del contraddittorio nell'udienza citata, fu fissata la successiva per il 13 gennaio 2015.

3. Il contenzioso con il *project management consulting*

Nel marzo 2014, il *project management consulting* chiamò in giudizio la concessionaria, il Ministero delle infrastrutture e la Presidenza del Consiglio per inadempimento contrattuale, per accertare la risoluzione del contratto per colpa, con i relativi danni e, in subordine, la

⁷⁷ Per le attività prestate, le spese sostenute e l'indennizzo sono stati richiesti 300.909.643 euro; per le spese di smobilizzo, 249.045 euro per mese, per i sette mesi di attività; per le spese sostenute in attesa dello smobilizzo, 3.296.453; per il risarcimento per la mancata esecuzione del contratto, 329.721.360. In favore di Impregilo, mandataria dell'a.t.i. e socia della società di progetto, 9.595.248 e 148.374.612 euro; in favore di Salini-Impregilo, socia del contraente generale, 74.580.481 (nota n. 6667 del 1° marzo 2016 della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi al Segretariato generale).

⁷⁸ Con lo stesso atto, Stretto di Messina contestò le eccezioni di legittimità comunitaria e costituzionale del contraente generale, evidenziando la sussistenza delle condizioni per la legittima limitazione, con norme interne, dei diritti fondamentali sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea: a) applicazione non discriminatoria; b) sussistenza di motivi imperiosi di interesse pubblico; c) idoneità a garantire il perseguimento dello scopo previsto; d) limitazione a quanto necessario per il raggiungimento dello scopo previsto. Anche con riferimento alla conformità costituzionale, Stretto di Messina sostenne la legittimità dell'art. 34-*decies*, non essendo la norma frutto di una decisione arbitraria, ma inserendosi in un contesto normativo di specificità dell'opera, in considerazione della sua rilevanza economica e finanziaria, essendosi determinata l'emanazione delle disposizioni per un'oggettiva situazione di criticità dei mercati finanziari che, se non adeguatamente verificata in via preventiva, avrebbe potuto arrecare effetti negativi alla finanza pubblica.

corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legge⁷⁹. La richiesta di risarcimento è di circa 90 milioni di euro⁸⁰.

Il 26 giugno 2014, la concessionaria si costituì in giudizio, formulando domande riconvenzionali, per accertare la risoluzione del rapporto contrattuale a causa dello scioglimento del rapporto con il contraente generale, ovvero, in subordine, per grave inadempimento, chiedendo, inoltre, di essere tenuta indenne e manlevata dal *project management consulting*, in relazione ai suoi obblighi di controllo, oltre la condanna a rifondere quanto chiamata a corrispondere ad Eurolink.

Analogamente al primo contenzioso, la concessionaria chiamò in causa, a garanzia e manleva, la Presidenza del Consiglio ed il Ministero delle infrastrutture, nei confronti dei quali formulò, altresì, la richiesta di indennizzo *ex lege*.

Il 14 luglio 2014, si tenne la prima udienza, nella quale fu chiesta la riunione con la causa con Eurolink per connessione.

4. L'accorpamento dei ricorsi

Il 13 gennaio 2015, si tenne l'udienza di prima comparizione, nella quale furono trattate entrambe le cause⁸¹ e, il 12 maggio 2015, l'udienza di discussione sulle istanze istruttorie. Il 13 luglio 2015, fu concesso alle parti attrici termine per il deposito di controdeduzioni (20 settembre 2015) ed alle altre di note di replica (20 ottobre 2015). Il processo fu, quindi,

⁷⁹ Chiedendosi, anche in questo caso, la preventiva disapplicazione delle disposizioni o la sottoposizione della questione pregiudiziale alla Corte di giustizia o di legittimità costituzionale.

⁸⁰ L'attore eccepì la responsabilità della Presidenza del Consiglio, connotandosi la condotta dello Stato illecita, ai sensi dell'art. 2043 c.c., nell'aver legiferato in suo danno per determinare la caducazione dei contratti. Lo Stato avrebbe illegittimamente espropriato i diritti contrattuali, a causa della sopravvenienza legislativa, per aver sottratto le risorse necessarie a finanziare la realizzazione dell'opera, così espropriando i diritti degli affidatari non reintegrabili con l'indennizzo previsto, pari alle prestazioni eseguite aumentato del 10 per cento, irrisorio rispetto a quello stabilito, in caso di recesso, dall'art. 134 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, pari al valore dei lavori eseguiti e dei materiali utili in cantiere, oltre al decimo delle opere non eseguite. Poiché la disapplicazione o la dichiarazione dell'illegittimità dell'art. 34-*decies* avrebbero determinato il venir meno della caducazione del rapporto tra Stretto di Messina ed Eurolink, fu chiesta la risoluzione del contratto per grave inadempimento della parte pubblica e la condanna al pagamento, oltre interessi e rivalutazione, di 90.060.464 euro (29.855.878 euro, per spese sostenute e prestazioni eseguite; 6.025.485, a titolo di danno per perdita di *chance*; 23.047.428, a titolo di spese generali relative alla parte non eseguita del contratto; 6.025.485, per il danno alla reputazione commerciale; 20.084.950 euro, per la perdita degli utili e 5.021.237, per il danno curriculare), oltre a 7.482.939 euro, domandati dai subappaltatori a Parsons per la caducazione del rapporto principale.

⁸¹ Furono, nuovamente, assegnati alle parti i termini per il deposito delle memorie, ex art. 183, c. 6, c.p.c.

rinvio al 10 novembre⁸² per l'udienza di discussione, riservandosi il giudice di decidere sull'eccezione di incostituzionalità delle norme di cui all'art. 34-*decies* della legge, nonché sulle istanze istruttorie.

Il Tribunale di Roma fissò l'udienza per le conclusioni al 31 maggio 2016⁸³.

5. Il contenzioso con il monitore ambientale

Per l'indennizzo richiesto dal monitore ambientale, la Struttura tecnica di missione, nel dicembre 2014, riconobbe la somma di 1.156.465 euro, autorizzandone il pagamento⁸⁴.

Il 27 gennaio 2015, il monitore fece ricorso per decreto ingiuntivo, al fine di ottenerne il pagamento.

Stretto di Messina, con atto di citazione in opposizione, sostenne la propria carenza di legittimazione passiva, chiedendo di essere manlevata e tenuta indenne dal Ministero delle infrastrutture per eventuali condanne⁸⁵.

⁸² Eurolink e Parsons depositarono le loro memorie. Stretto di Messina depositò, quindi, nel termine previsto del 20 ottobre, la sua memoria, mentre l'Avvocatura generale dello Stato, in difesa del Ministero delle infrastrutture e della Presidenza del Consiglio, non provvide ad alcuna nota di replica.

⁸³ La causa fu aggiornata al 12 luglio 2016. Fu depositato l'atto ricognitivo e transattivo del 26 maggio 2016 tra Stretto di Messina ed il *project management consultant* riguardante la controversia sulla variante di Cannitello, di cui al capitolo seguente.

⁸⁴ Il Ministero delle infrastrutture richiese al Ministero dell'economia una prima variazione compensativa di bilancio di 1.057.667 euro, in termini di residui 2013, dal cap. 7685, 'fondo per la ripartizione delle quote annuali di limiti d'impegno e di contributi pluriennali revocati', in favore del cap. 7190, 'contributo alla società Stretto di Messina s.p.a.'

Con d. 29 dicembre 2014, fu assunto un primo impegno, sul cap. 7190, in conto residui 2013, di 1.057.667 euro, senza procedere all'erogazione, poiché la variazione fu attivata a fine anno, oltre la scadenza prevista per il pagamento.

Successivamente, il Ministero delle infrastrutture richiese l'ulteriore variazione compensativa di bilancio di 98.798 euro, in termini di residui 2014 e di cassa, dal cap. 7685, in favore del cap. 7190. Con d.d. del 27 maggio 2015, fu assunto l'ulteriore impegno contabile, sul cap. 7190, in conto residui 2014, di 98.798 euro.

Contestualmente, il 1° aprile 2015, fu esperita, con esito negativo, la possibilità di rinvenire le risorse di cassa nell'ambito del Dipartimento. Pertanto, in sede di assestamento, fu richiesta l'integrazione delle risorse di cassa per 1.057.667 euro.

Infine, il 16 novembre 2015, fu disposto il pagamento di 1.156.465 euro, sul cap. 7190.

⁸⁵ Secondo Stretto di Messina, "ai sensi dell'art. 34-*decies* della l. n. 221/2012, si prevede il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di un'ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto. Per quanto attiene alla procedura, le eventuali richieste di indennizzo (...) vengono inoltrate al Ministero delle infrastrutture per l'istruttoria e la preventiva comunicazione alle competenti commissioni parlamentari, con elencazione dei destinatari e delle relative somme loro riconosciute e con l'indicazione puntuale delle prestazioni progettuali previste ed eseguite. Le norme dispongono, inoltre, che agli oneri derivanti dagli eventuali indennizzi si provvede mediante utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 61 della l. 27 dicembre 2002, n. 289, e successivi rifinanziamenti, relativa al 'fondo per lo sviluppo e la coesione'. A tale fine, le risorse del fondo sono coerentemente riprogrammate dal Cipe, a valere sulle assegnazioni destinate al Ministero delle infrastrutture.

A parere del monitore, “contrariamente a quanto dedotto dalla opponente”, l’art. 34-*decies* del d.l. n. 179/2012 “non ha, in alcun modo, ricondotto l’obbligo di pagamento dell’indennizzo (dovuto in ragione della mancata esecuzione dei servizi contrattualmente affidati) in capo al Ministero delle infrastrutture. Quindi, l’indennizzo di cui all’art. 34-*decies* trae titolo e ragione dalle prestazioni contrattualmente rese dall’appaltatore in favore di Stretto di Messina e lo stesso deve essere corrisposto dalla predetta società, tenuta al pagamento sia delle prestazioni rese sia dell’ulteriore somma a titolo di mancato utile”⁸⁶.

Anche tale vicenda di mancato coordinamento fra le amministrazioni statali e la concessionaria, manifestatosi in sede di contenzioso, ha comportato l’appesantimento delle procedure per la definizione della pendenza ed un rilevante dispendio di energie.

Con riferimento alla richiesta dell’indennizzo presentata alla società dal monitore ambientale”, il 19 settembre 2013, Stretto di Messina “ha tempestivamente avviato il procedimento (...) ed ha trasmesso tutta la documentazione attestante la quantificazione dell’indennizzo di euro 1.156.465, avendo maturato il contraente corrispettivi complessivi per euro 11.564.656.

In riscontro, è pervenuta, in data 8 ottobre 2013, una lettera della Struttura tecnica di missione (...), nella quale è stato comunicato che, “per quanto di competenza, la scrivente non ha osservazioni in merito alla richiesta formulata con la nota dal commissario liquidatore di procedere alla (preventiva) comunicazione alle competenti commissioni parlamentari”.

Successivamente, sono intercorse diverse lettere del monitore ambientale a Stretto di Messina e di Stretto di Messina al ministero, prefigurando anche iniziative giudiziarie, in quanto la situazione risultava bloccata.

In data 14 gennaio 2015, è pervenuta (...) una nota interna al Ministero delle infrastrutture del 29 dicembre 2014 (...) dalla Struttura tecnica alla Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali. In tale nota, la Struttura tecnica di missione autorizzava la (...) Direzione generale all’impegno e al successivo pagamento a favore dell’a.t.i. Fenice dell’indennizzo, ai sensi di quanto previsto dall’art. 34-*decies* della l. n. 221/2012.

Non ricevendo alcun importo, il monitore ha agito in giudizio, notificando, nel gennaio 2015, ricorso per decreto ingiuntivo, immediatamente esecutivo.

Stretto di Messina ha proposto opposizione, sostenendo il difetto di legittimazione passiva, in quanto, ai sensi delle disposizioni contenute nell’art. 34-*decies*, il pagamento dell’indennizzo previsto risultava in capo al Ministero delle infrastrutture, come evidenziato nella lettera di autorizzazione. (...)

Il commissario liquidatore della società (...) ha inviato al ministero diverse lettere (...), al fine di definire la procedura secondo la legge ed evitare l’evidente aggravio di costi derivanti dal giudizio esecutivo pendente.

Il pagamento dell’indennizzo *ex lege* in favore del monitore ambientale è stato effettuato, da parte del ministero, in data 4 dicembre 2015.

La liquidazione ha immediatamente chiesto la rinuncia agli atti esecutivi da parte del monitore ambientale, che non ha ancora provveduto” (nota n. 37 del 25 febbraio 2016).

⁸⁶ Comparsa di costituzione e risposta del 4 giugno 2015.

Il Ministero delle infrastrutture ha comunicato la rinuncia del monitore ambientale alla procedura esecutiva nei confronti della concessionaria, con richiesta di estinzione del giudizio (nota n. 3520 del 14 aprile 2016). L’atto di rinuncia è stato sottoscritto il 30 maggio 2016 tra la concessionaria ed il monitore.

CAPITOLO VII

LA VARIANTE DI CANNITELLO

Sulle riserve del contraente generale per i lavori della variante di Cannitello, la concessionaria, nel gennaio 2015, avviò la procedura di accordo bonario, nominando il componente della commissione e richiedendo alla controparte di provvedere a sua volta. Nel febbraio 2015, fu scelto il terzo componente, con funzioni di presidente. La commissione completò i lavori il 6 marzo 2015.

Stretto di Messina, ricevuta la proposta di accordo, trasmise la documentazione al Ministero delle infrastrutture per il rilascio del parere.

La concessionaria inviò numerosi solleciti al ministero, che espresse parere positivo soltanto nel gennaio 2016.

Il definitivo perfezionamento dell'accordo è del 3 marzo 2016. Con esso: a) il contraente generale si fa carico degli ulteriori oneri relativi alla procedura espropriativa eccedenti il tetto di spesa contrattuale – definiti in 394.411 euro, oltre interessi, dalla Corte d'appello – e rinuncia a tutte le altre pretese avanzate con le riserve, circa 1.800.000 euro, oltre agli interessi; b) la concessionaria disapplica parzialmente la penale per ritardo di 841.394 euro, limitandola a 180.377; c) corrisponde, in misura ridotta, per 79.600 euro, gli oneri di progettazione delle opere di mitigazione ambientale, ora assegnate a Rfi, oggetto di riserva per 214.458 euro; d) attribuisce l'importo residuo, di 72.901 euro, ancora disponibile per indennità di esproprio nell'ambito del contratto, per i maggiori oneri in carico al contraente generale; e) autorizza quest'ultimo ad emettere le fatture relative agli stati d'avanzamento nn. 11 e 12 e quella relativa al saldo risultante dal certificato di collaudo, importi che non sono oggetto di contestazione e che risultano di 659.229 euro⁸⁷.

⁸⁷ Per la variante di Cannitello, il contributo pubblico assegnato dal Cipe con delibera n. 83 del 29 marzo 2006 fu di 1.699.000 euro annui, per quindici anni, dal 2007, suscettibile di sviluppare un volume di investimenti di 19 milioni. Dopo l'apertura della liquidazione, la società, nel luglio 2014, predispose una nuova rimodulazione del piano delle erogazioni, con previsione di pagamento delle quote annuali in forma diretta. Il Ministero delle infrastrutture, nel novembre 2014, comunicò - tenuto conto del parere del Dipartimento del Tesoro e considerato che dall'operazione non derivavano effetti negativi sui saldi di finanza pubblica a legislazione vigente - l'assenso alla richiesta di variazione del piano di erogazione, su base pluriennale, anno per anno, in misura non eccedente l'importo dei contributi stanziati in bilancio. Pertanto, la società richiese il versamento diretto delle quattro annualità maturate (2011-2014) per 6.796.000 euro, effettuato parzialmente nel dicembre 2014 (5.097.000). Il 18 settembre 2015, la concessionaria rinnovò al Ministero delle infrastrutture la richiesta di pagamento della quota 2014, con il pagamento dell'ulteriore per il 2015, già maturata. Il ministero provvide, il 14 dicembre 2015, per 3.398.000 euro.

CAPITOLO VIII

VALUTAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

Sommario: 1. Valutazioni conclusive. - 2. Raccomandazioni.

1. Valutazioni conclusive

1. La sottoscrizione, nel marzo 2006, del contratto per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina non fu condivisa dal Governo insediatosi all'inizio della XV legislatura (maggio 2006), mentre fu confermata, nei suoi effetti, dall'esecutivo che aprì la successiva (2008).

Nell'ambito di questa vicenda, si inseriscono la richiesta di danni del contraente generale, rinnovata fino all'accordo del 25 settembre 2009 – che fece seguito alla comunicazione di Stretto di Messina, il 25 settembre 2007, di non poter dar corso alle prestazioni contrattuali – e la transazione stipulata dalle parti nel 2009, con rimodulazione del diritto di recesso e nuove condizioni in precedenza non previste a favore della parte privata.

Secondo l'art. 5.2 dell'intesa, nell'ipotesi di mancata o ritardata approvazione del progetto dell'opera da parte del Cipe entro 540 giorni dalla consegna del progetto stesso a Stretto di Messina, sarebbe spettato, “ad entrambe le parti, il diritto di recedere dal contratto e, in ogni caso, riconosciuto il pagamento delle prestazioni rese e delle spese sino a quel momento sostenute, come previsto dall'art. 44.4 del contratto, senza alcuna maggiorazione ed incluse quelle precedenti alla stipula dell'atto, nonché di quelle da sostenere per la smobilitazione delle attività, oltre ad un indennizzo per la perdita del contratto nella misura del 5 per cento dell'importo risultante dal progetto definitivo diminuito di un quinto”; ciò ha prodotto conseguenze potenzialmente rilevanti, essendo state concordate condizioni originariamente non previste; infatti, se l'accordo del 2006 non fosse stato modificato, la mancata approvazione da parte del Cipe del progetto non avrebbe potuto comportare la rivendicazione dei pesanti oneri descritti.

2. La parte privata dichiarò il proprio recesso, invocando le favorevoli condizioni sottoscritte nel 2009, pur contestandone la parte pubblica la loro applicabilità per assenza dei presupposti applicativi.

Peraltro, prima della scadenza del termine per il suo esercizio, il d.l. 2 novembre 2012, n. 187, ha disposto che la caducazione dei vincoli contrattuali comporta esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni eseguite e di un'ulteriore somma pari al 10 per cento di esse.

3. A seguito dello scioglimento dei vincoli contrattuali, la società Stretto di Messina è stata posta in liquidazione il 15 aprile 2013; il termine annuale per la sua cessazione è da tempo scaduto. Nel corso degli anni, la società ha richiesto alle amministrazioni statali rilevanti somme a titolo di indennizzo. Il contenzioso scaturito risulta contrario ai principi di proporzionalità, razionalità e buon andamento dell'agire amministrativo, tenuto anche conto che quanto eventualmente ottenuto in sede giudiziaria ritornerebbe agli azionisti, dopo l'estinzione della società.

Peraltro, non risultano iniziative della Presidenza del Consiglio e del Ministero delle infrastrutture, oltre a quelle ovvie di resistenza in sede giudiziaria, per por fine al contrasto con la concessionaria.

4. L'onere annuo per il mantenimento in vita della concessionaria, sceso sotto i due milioni di euro solo nel 2015, risulta ancora rilevante.

2. Raccomandazioni

1. Risultano necessarie iniziative volte a rendere più celere la liquidazione della concessionaria, dal momento che, prevedibilmente, le pendenze giudiziarie con le parti private si protrarranno ancora per un lungo periodo e la sopravvivenza della società ha comportato una costosa conflittualità fra entità che dovrebbero, al contrario, agire all'unisono nel superiore interesse del buon andamento amministrativo.

2. E' opportuno che la società valuti, sotto la propria responsabilità, le ragioni giuridiche ostative alla liquidazione, allo stato non comunicate compiutamente alla Corte, e che gli azionisti compiano una specifica valutazione circa i vantaggi conseguibili dal contenzioso attivo, a fronte di costi certi per la permanenza in vita della stessa.

In tale contesto, è necessario, considerata l'assenza di attività rilevanti, ridimensionare ulteriormente, per quanto possibile, i costi della società, inclusi quelli degli organi sociali,

che la legge, originariamente, limitava implicitamente all'anno previsto per la liquidazione.

3. E' necessaria un'incisiva iniziativa da parte delle strutture ministeriali, affinché si riappropriino in pieno delle proprie competenze dopo la soppressione della Struttura tecnica di missione.

ALLEGATI

Allegato 1
Contribuzioni a favore di Stretto di Messina

Contribuzioni a favore di Stretto di Messina

All. n. 1
(euro)

fonte	importo annuale	importo complessivo	capitolo di bilancio	intervento	erogato
- l. 1° agosto 2002, n. 166, art. 13, c. 1 - d. interm. 20 marzo 2003, n. 5279 - d. interm. 23 dicembre 2004, n. 22219	1.845.034, dal 2004 al 2018	27.675.510	Mit 7060, p.g. 15 (ex p.g. 01)	progettazione preliminare	0
- d.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 4, c. 4- quater - delib. Cipe 6 novembre 2009, n. 102	prima quota: 12.676.000; quote successive: non determinate	1.300.000.000	Mit 7190, p.g. 01 (con stanziamento azzerato dal 2012)	contributo in conto impianti	12.676.000 d. 8 novembre 2010, n. 11899
- l. 24 dicembre 2012, n. 228		1.156.465	Mit 7190, p.g. 02 (istituito nel 2013)	ridefinizione dei rapporti contrattuali	1.156.465
- l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, c. 78; - delib. Cipe 29 marzo 2006, n. 83 - delib. Cipe 31 luglio 2009, n. 77	1.699.000, dal 2007 al 2021	25.485.000	Mit 7060, pp. gg. 01, 06, 91	variante di Cannitello	15.291.000 erogazione diretta
- l. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, c. 231		250.000.000	Mef 8000, p.g. 07 (ex Mit 8425/07)	ridefinizione dei rapporti contrattuali	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Negli stati di previsione della spesa si rinviene uno stanziamento in conto residui di 14,5 milioni destinati alla ridefinizione dei rapporti contrattuali con la società⁸⁸.

⁸⁸ Sui contributi quindicennali a favore della società, l'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture riferisce (nota n. 5020 del 4 marzo 2016) che, con il d.interm. n. 5279/2003 del Ministero delle infrastrutture e del Ministero dell'economia, fu posto il limite d'impegno quindicennale di cui all'art. 13, c. 1, della l. 1° agosto 2002, n. 166, pari a 193.900.000 euro, a decorrere dall'anno 2002, riservando 21.500.000 euro per le attività di progettazione. Inoltre, a valere sul limite d'impegno quindicennale di cui all'art. 13, c. 1, della legge citata, pari a 115.400.000 euro dall'anno 2003, furono riservate: - una quota di 1.900.000 euro, da utilizzare per le attività di istruttoria e monitoraggio previste dall'art. 2, cc. 3-5 del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190; - una quota di 35.150.000 euro, da utilizzare per le attività di progettazione.

Il d.interm. prevede, altresì, che, con successivo decreto, sarebbero state determinate le quote da riservare alle attività citate, a valere sul limite d'impegno quindicennale di 91.400.000 euro dall'anno 2004, previsto dall'art. 13, c. 1, della l. n. 166/2002.

Con d.interm. n. 22219/2004, fu decisa l'assegnazione di un contributo quindicennale di 1.845.034 euro a favore della società per la realizzazione del progetto preliminare dell'infrastruttura, ricompresa nel programma della delibera Cipe n. 121/2001.

Con il d.m. n. 22621 del 31 dicembre 2004, fu assunto l'impegno quindicennale per 1.845.034 euro sul cap. 7060, p.g. 01, in conto competenza dell'esercizio 2004 e per gli esercizi futuri, fino all'anno 2018.

Con il d.m. n. 21100 del 5 dicembre 2005, il Ministero delle infrastrutture, su richiesta della società, dispose il pagamento di 3.690.068 euro sul cap. 7060, p.g. 01, per 1.845.034 euro, in conto residui 2004, e di pari importo, in conto competenza 2005, quale contributo da imputarsi sul limite d'impegno decorrente dal 2002, e differito al 2004, da accreditarsi sul conto corrente dell'Unicredit.

L'Ucb restituì, non registrato, il provvedimento, in quanto si basava su richiesta della beneficiaria del limite d'impegno non suffragata da documentazione o attestazione che comprovasse l'esecuzione di attività cui correlare l'erogazione.

Successivamente, con d.m. n. 13171 del 2 dicembre 2010, fu disposto il pagamento di 7.380.136 euro a favore della società, quale annualità dal 2007 al 2010 del contributo da imputarsi sul limite di impegno.

Con nota n. 44164 del 15 dicembre 2010, l'Ucb restituì il provvedimento di pagamento, per approfondimenti istruttori, in seguito ad una richiesta del Ministero delle infrastrutture.

Con d.m. n. 820 del 31 gennaio 2011, il Ministero delle infrastrutture dispose il pagamento di 5.535.102 euro a favore della società, quale annualità dal 2008 al 2010 del contributo relativo al limite di impegno citato.

L'Ucb non registrò il pagamento, in quanto carente dell'autorizzazione all'utilizzo diretto del 'fondo per la compensazione degli effetti finanziari' prevista dalla l. n. 296/2006, art. 1, cc. 511 e 512.

Con d.m. n. 10525 del 29 novembre 2011, il Ministero delle infrastrutture impegnò i fondi reinscritti in bilancio per residui perenti provenienti dagli esercizi dal 2004 al 2007, per un importo di 7.380.136 euro.

L'Ucb registrò il provvedimento il 13 dicembre 2011.

Con d.m. n. 4362 del 9 maggio 2013, a modifica del d.m. n. 22621 del 31 dicembre 2004, fu disposto che l'impegno assunto a carico del cap. 7060, p.g. 01, dall'anno 2013 al 2018, fosse ridotto a zero, in virtù di quanto previsto dal d.lgs. n. 229/2011, concernente l'istituzione del nuovo p.g. 15, denominato 'fondo progetti'. Di conseguenza, fu disposto il nuovo impegno per 1.845.034 euro, p.g. 15, in conto competenza 2013 e per gli esercizi futuri fino all'anno 2018.

L'Ucb, pertanto, non ha mai proceduto a registrare alcun titolo di pagamento.

Allegato 2
Costi capitalizzati di Stretto di Messina

Costi capitalizzati di Stretto di Messina**All. n. 2**
(euro)

periodo	principali attività	importo progressivo
dalla costituzione (1981) al 2001	studi di fattibilità, ricerca, progetto di massima	74.443.000
2002-2003	progetto preliminare, atti di convenzione	91.246.000
2004-2006	gare, piano finanziario, sistemi informativi e gestionali	146.999.000
2007-2008	sospensione delle attività	160.612.000
2008-2009	accordi con i contraenti, aggiornamento delle convenzione e del piano finanziario	172.637.000
2010-2013	progetto definitivo, monitoraggio ambientale, aggiornamento del piano finanziario; attività per la stipula dell'atto aggiuntivo	312.355.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Stretto di Messina s.p.a.



SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO