



Ufficio Stampa della Corte costituzionale

---

*Comunicato del 29 ottobre 2019*

---

## L'AGENDA DEI LAVORI

### 1) PONTE SULLO STRETTO E INDENNIZZI ALLE IMPRESE: DUBBI SUI CRITERI DI CALCOLO INTRODOTTI NEL 2012 MENO FAVOREVOLI DI QUELLI DELLE NORME SUGLI APPALTI PUBBLICI

Questa una delle questioni di maggior rilievo all'esame della Corte costituzionale nell'udienza pubblica del 5 Novembre 2019 e nella camera di consiglio del 6 Novembre 2019.

In allegato la relativa sintesi a cura dell'Ufficio Ruolo.

Ricordiamo, comunque, che tutte le questioni "in agenda" sono consultabili sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) alla voce "calendario dei lavori".

Le ordinanze e i ricorsi che pongono le questioni sono consultabili sempre sul sito alla voce "atti di promovimento".

I ricorsi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sono riportati sul sito soltanto dopo il giudizio di ammissibilità e successivamente al loro deposito per la fase di merito.

Roma, 29 ottobre 2019



Ufficio ruolo della Corte costituzionale

Aggiornamento 28 ottobre 2019

## UDIENZA PUBBLICA 5 NOVEMBRE 2019

### **RAPPORTI CONTRATTUALI CON LA SOCIETÀ STRETTO DI MESSINA S.p.A. - CADUCAZIONE DEI CONTRATTI - QUANTIFICAZIONE DELL'INDENNIZZO**

*Appalti pubblici – Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A – Disposizioni in materia di collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente – Caducazione dei contratti – Quantificazione dell'indennizzo – Denunciata previsione di un criterio diverso, meno favorevole di quello stabilito in generale dalla normativa in materia di appalti pubblici.*

#### **(R.O. 38/2019)**

Il Tribunale di Roma, sezione specializzata in materia di impresa, solleva, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187 (Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A ed in materia di trasporto pubblico locale), poi trasfuso nell'articolo 34-*decies* della legge 17 dicembre 2012, n. 221 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese) nella parte in cui, nell'ipotesi di caducazione dei contratti, il comma 8 richiama gli effetti di cui al comma 3, in base al quale “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 una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto”.

Il giudice rimettente premette che la controversia oggetto del giudizio civile dinanzi a sé, la quale trae origine dalle vicende legate alla realizzazione di un collegamento stabile viario e ferroviario tra la Sicilia e la Calabria, c.d. Ponte sullo Stretto di Messina, riguarda la domanda proposta per la condanna della Società Stretto di Messina S.p.A., posta in liquidazione, al pagamento degli indennizzi conseguenti al recesso unilaterale dal contratto di affidamento di servizi alla progettazione del Ponte.

Il rimettente lamenta che, in applicazione dell'articolo 34-*decies* della legge n. 221 del 2012, l'indennizzo da riconoscersi alla società attrice non potrebbe essere quello previsto in generale dalla normativa in materia di appalti pubblici, pari al pagamento dei lavori eseguiti e del valore dei materiali utili esistenti in cantiere, oltre al 10 per cento dell'importo delle opere non eseguite, bensì quello meno favorevole pari al pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto. In particolare, precisa il rimettente, i due criteri coincidono nella parte in cui riconoscono al contraente privato il pagamento delle opere effettivamente eseguite sino alla data del recesso ma differiscono in ordine al criterio di calcolo dell'ulteriore 10 per cento. Mentre la normativa generale in materia di appalti pubblici prevede che tale percentuale sia calcolata sulla base dell'importo delle opere non eseguite (da calcolarsi sulla differenza tra l'importo dei quattro quinti del prezzo posto a base di gara, depurato del ribasso d'asta, e l'ammontare netto dei lavori eseguiti), per contro l'articolo 34-*decies* prevede che tale percentuale sia calcolata sull'importo delle opere eseguite invece che su quelle da eseguire.

Ad avviso del giudice rimettente la discrepanza dei criteri di calcolo dell'indennizzo denunciata determinerebbe, anzitutto, il contrasto con l'articolo 3 della Costituzione in quanto non sarebbero rispettati i limiti della ragionevolezza e della non arbitrarietà ai fini dell'adozione di leggi-provvedimento. Il legislatore, secondo la prospettazione del rimettente, sarebbe intervenuto con un atto normativo a disciplinare la fattispecie concreta



## Ufficio ruolo della Corte costituzionale

(e solo quella), attribuendo all'appaltatore che subisce il recesso una indennità da calcolarsi sulla base di criteri diversi rispetto a quelli previsti per tutti gli altri soggetti che contrattano con la Pubblica Amministrazione. L'intervento normativo denunciato sarebbe, inoltre, discriminatorio poiché impone l'applicazione di un criterio di calcolo che, in concreto, porta ad un indennizzo inferiore rispetto a quello che si otterrebbe applicando il criterio di calcolo previsto dalla generale normativa in materia di appalti pubblici. In ogni caso la norma censurata, ritiene il rimettente, lederebbe il principio del legittimo affidamento, avendo inciso in senso sfavorevole sui rapporti giuridici preesistenti, senza tuttavia rispettare i limiti della proporzionalità e ragionevolezza. Infine, il rimettente denuncia la violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione per la disparità di trattamento tra coloro che hanno concluso contratti di appalto con la Stretto di Messina S.p.A. e tutti gli altri contraenti privati che hanno concluso contratti con la pubblica amministrazione.

### **Norma censurata**

**D.L. 2 novembre 2012, n. 187 (1).**

**Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale.**

-----  
(1) Il decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, non è stato convertito in legge nel termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione avvenuta nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 256 del 2 novembre 2012. A decorrere dal 19 dicembre 2012, le disposizioni del predetto decreto-legge sono state recepite dall'articolo 1, comma 2 della legge 17 dicembre 2012, n. 221 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese).  
-----

### **Art. 1 - Disposizioni in materia di collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente**

1. In considerazione dell'attuale condizione di tensione dei mercati finanziari internazionali che impone, a tutela della finanza pubblica, particolari esigenze di cautela nella verifica della sostenibilità del piano economico-finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente (di seguito Ponte), anche in relazione alle modalità di finanziamento previste, la Società Stretto di Messina S.p.A. ed il Contraente generale stipulano apposito atto aggiuntivo al contratto vigente per l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo.

2. Entro 60 giorni dalla stipula dell'atto aggiuntivo la Società Stretto di Messina S.p.A. presenta al CIPE, ai fini di un primo esame in linea tecnica del progetto definitivo dell'opera, unitamente agli elaborati tecnici nonché ai necessari pareri e autorizzazioni, i piani economico finanziari accompagnati da una completa e dettagliata analisi dell'intervento che attesti la sostenibilità dell'investimento, con riguardo sia alle condizioni praticate nel mercato dei capitali sia alle varie ipotesi di finanziamento pubblico. Il CIPE in sede di esame tecnico può valutare parti progettuali dotate di autonoma funzionalità.

3. In esito all'esame in linea tecnica del progetto definitivo dell'intervento, la società Stretto di Messina S.p.a. avvia le necessarie iniziative per la selezione della migliore offerta di finanziamento dell'infrastruttura con capitali privati, senza che ciò dia luogo ad impegni contrattuali vincolanti per la concessionaria. In caso di mancata individuazione del soggetto finanziatore entro il termine per l'esame del progetto definitivo di cui al comma 4, sono caducati tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria. In tale circostanza, 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 una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto.

4. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino all'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE delle opere come individuate dal comma 2, entro e non oltre i 540 giorni successivi al completamento dell'esame del progetto in linea tecnica, tutti gli effetti dei contratti stipulati dalla Società Stretto di Messina S.p.A. con il Contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera sono sospesi e per il periodo di sospensione non potranno essere avanzate dai contraenti pretese risarcitorie o di altra natura a nessun titolo. Sono altresì sospesi gli adeguamenti economici a qualsiasi titolo previsti. Per le parti progettuali non esaminate dal CIPE la sospensione degli effetti contrattuali permane, con le modalità sopra indicate, fino al reperimento della integrale copertura finanziaria. Le parti dovranno improntare il loro comportamento secondo i principi della buona fede.



## Ufficio ruolo della Corte costituzionale

5. La mancata approvazione del progetto definitivo dell'opera da parte del CIPE, ai sensi del comma 4, comporta la caducazione di tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria, secondo le modalità e per gli effetti di cui al comma 3.
6. La Società Stretto di Messina S.p.A. può essere autorizzata, previa approvazione dei progetti definitivi da parte del CIPE, ad eseguire lavori infrastrutturali funzionali all'esigenza dell'attuale domanda di trasporto anche in caso di mancata realizzazione del Ponte, ricompresi nel progetto definitivo generale, a carico del bilancio dello Stato nei limiti delle risorse che saranno individuate con successivi provvedimenti.
7. Con atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono impartite direttive finalizzate all'immediato contenimento dei costi di gestione e di personale della società Stretto di Messina S.p.a.
8. Nel caso in cui l'atto aggiuntivo di cui al comma 1 non venga stipulato entro il termine perentorio del 1° marzo 2013 sono caducati, con effetto dalla data di entrata in vigore del presente decreto, tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria secondo le modalità e per gli effetti di cui al comma 3.
9. Nei casi di caducazione di cui ai commi 3, 5 e 8, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, la Società Stretto di Messina S.p.a. è posta in liquidazione e, per lo svolgimento delle attività liquidatorie, è nominato un commissario liquidatore che dovrà concludere le operazioni entro e non oltre un anno dalla nomina.
10. Agli oneri derivanti dagli eventuali indennizzi conseguenti all'attuazione del presente articolo si provvede mediante utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61 della legge 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 e dei trasporti.

-----  
**L. 17 dicembre 2012, n. 221.**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.**

-----  
**Art. 1**

1. Il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.
  2. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base delle norme del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, recante misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale, non convertite in legge.
  3. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.
- La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

-----  
**Allegato**

**Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179**

**Art. 34-decies. - (Disposizioni in materia di collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente).**

1. In considerazione dell'attuale condizione di tensione dei mercati finanziari internazionali che impone, a tutela della finanza pubblica, particolari esigenze di cautela nella verifica della sostenibilità del piano economico-finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente (di seguito Ponte), anche in relazione alle modalità di finanziamento previste, la società Stretto di Messina S.p.A. ed il contraente generale stipulano apposito atto aggiuntivo al contratto vigente per l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo. Ai fini di cui al presente comma, l'atto aggiuntivo è trasmesso entro trenta giorni dalla stipula alle competenti Commissioni parlamentari.
2. Entro sessanta giorni dalla stipula dell'atto aggiuntivo la società Stretto di Messina S.p.A. presenta al CIPE, ai fini di un primo esame in linea tecnica del progetto definitivo dell'opera, unitamente agli elaborati tecnici nonché ai necessari pareri e autorizzazioni, i piani economico-finanziari accompagnati da una completa e dettagliata analisi dell'intervento che attesti la sostenibilità dell'investimento, con riguardo sia alle condizioni praticate nel mercato dei capitali sia alle varie ipotesi di finanziamento pubblico. Il CIPE in sede di esame tecnico può valutare parti progettuali dotate di autonoma funzionalità alla cui effettiva realizzazione si potrà



## Ufficio ruolo della Corte costituzionale

procedere sentite le regioni interessate. I piani economici e finanziari e le relative analisi che attestano la sostenibilità dell'investimento sono, altresì, trasmessi alle competenti Commissioni parlamentari.

3. In esito all'esame in linea tecnica del progetto definitivo dell'intervento, la società Stretto di Messina S.p.A. avvia le necessarie iniziative per la selezione della migliore offerta di finanziamento dell'infrastruttura con capitali privati, senza che ciò dia luogo ad impegni contrattuali vincolanti per la concessionaria. In caso di mancata individuazione del soggetto finanziatore entro il termine per l'esame del progetto definitivo di cui al comma 4, sono caducati tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria. In tale circostanza, 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 una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto.

4. Dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, fino all'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE delle opere come individuate dal comma 2, entro e non oltre i 540 giorni successivi al completamento dell'esame del progetto in linea tecnica, tutti gli effetti dei contratti stipulati dalla società Stretto di Messina S.p.A. con il contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera sono sospesi e per il periodo di sospensione non potranno essere avanzate dai contraenti pretese risarcitorie o di altra natura a nessun titolo. Sono altresì sospesi gli adeguamenti economici a qualsiasi titolo previsti. Per le parti progettuali non esaminate dal CIPE la sospensione degli effetti contrattuali permane, con le modalità sopra indicate, fino al reperimento della integrale copertura finanziaria. Le parti dovranno improntare il loro comportamento secondo i principi della buona fede.

5. La mancata approvazione del progetto definitivo dell'opera da parte del CIPE, ai sensi del comma 4, comporta la caducazione di tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria, secondo le modalità e per gli effetti di cui al comma 3.

6. La società Stretto di Messina S.p.A. può essere autorizzata, previa approvazione dei progetti definitivi da parte del CIPE e di intesa con le regioni interessate, ad eseguire lavori infrastrutturali funzionali all'esigenza dell'attuale domanda di trasporto anche in caso di mancata realizzazione del Ponte, ricompresi nel progetto definitivo generale, a carico del bilancio dello Stato nei limiti delle risorse che saranno individuate con successivi provvedimenti.

7. Con atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono impartite direttive finalizzate all'immediato contenimento dei costi di gestione e di personale della società Stretto di Messina S.p.A.

8. Nel caso in cui l'atto aggiuntivo di cui al comma 1 non venga stipulato entro il termine perentorio del 1° marzo 2013 sono caducati, con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria secondo le modalità e per gli effetti di cui al comma 3.

9. Nei casi di caducazione di cui ai commi 3, 5 e 8, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, la società Stretto di Messina S.p.A. è posta in liquidazione e, per lo svolgimento delle attività liquidatorie, è nominato un commissario liquidatore che dovrà concludere le operazioni entro e non oltre un anno dalla nomina.

10. Agli oneri derivanti dagli eventuali indennizzi conseguenti all'attuazione del presente articolo si provvede mediante utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61 della legge 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 e dei trasporti.

11. Gli eventuali indennizzi conseguenti all'attuazione del presente articolo sono 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.