



FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONI
5 LUGLIO 2026

Progetti di interesse pubblico e
incidenze ambientali: spunti di
riflessione dal caso del Ponte sullo
Stretto

di Ilaria Costanzo

Dottoranda di ricerca in Diritto, Mercato e Persona
Università Ca' Foscari di Venezia

Progetti di interesse pubblico e incidenze ambientali: spunti di riflessione dal caso del Ponte sullo Stretto *

di **Ilaria Costanzo**

Dottoressa di ricerca in Diritto, Mercato e Persona
Università Ca' Foscari di Venezia

Abstract [It]: Il contributo, prendendo spunto dalla recente deliberazione della Corte dei conti che ha ricusato il visto di legittimità sulla delibera del CIPESS di approvazione del progetto definitivo del Ponte sullo Stretto di Messina, approfondisce il tema dell'incidenza ambientale dell'opera. Il caso di specie offre l'occasione per svolgere alcune considerazioni di sistema intorno ai più recenti approdi interpretativi sull'istituto della VInCA ed alle sue future prospettive di applicazione.

Title: Public-interest projects and environmental impacts: insights from the case of the Strait Bridge

Abstract [En]: Drawing on the recent decision of the Italian Supreme Audit Institution concerning the legitimacy of the CIPESS resolution approving the Messina Strait Bridge final design, the paper examines the project's environmental impact. The case offers the opportunity to develop comprehensive considerations regarding the recent interpretative developments in the field of the Appropriate Assessment (VInCA) and its future prospects for implementation.

Parole chiave: Ponte sullo Stretto, VInCA, motivi imperativi di rilevante interesse pubblico (o IROPI), Corte dei conti, discrezionalità

Keywords: Bridge over the Strait, VInCA, overriding reasons of significant public interest (or IROPI), Court of Auditors, discretion

Sommario: 1. Il contesto di riferimento: il lungo percorso di approvazione del progetto definitivo per il Ponte sullo Stretto di Messina. 2. L'incidenza ambientale dell'opera: profili normativi. 2.1. Il concetto di "integrità del sito". 2.2. L'iter derogatorio alla VInCA negativa. 3. La posizione della Corte dei conti. 4. Considerazioni di sistema sull'istituto della VInCA, alla luce del caso di specie. 5. Sintesi e conclusioni.

1. Il contesto di riferimento: il lungo percorso di approvazione del progetto definitivo per il Ponte sullo Stretto di Messina

Il 27 novembre 2025 sono state depositate le motivazioni¹ che hanno indotto la Corte dei conti a ricusare il visto di legittimità² al provvedimento del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, Adunanza del 29 ottobre 2025, Delibera SCCLEG/19/2025/PREV. In commento, S. FOÀ, *Ponte sullo Stretto di Messina e Corte dei conti: il presidio della legalità finanziaria tra presente e futuro*, in *Giustiziainsieme.it*, 2025.

² Ai sensi dell'art. 3, comma 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20 recante *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*, è previsto infatti che determinati atti non aventi forza di legge, elencati dalle lettere a) a l) del medesimo comma, siano sottoposti ad un controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti, chiamata a pronunciarsi sulla loro conformità alla legge.

e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) che ha approvato il progetto definitivo per il Collegamento Stabile tra la Sicilia e la Calabria³, ossia il noto Ponte sullo Stretto di Messina.

La delibera costituisce uno degli ultimi snodi⁴, di indubbio clamore mediatico, intervenuti lungo la fitta serie di avvenimenti che ha preso avvio nell'ormai lontano 1968⁵, attraverso la legge⁶ che ha autorizzato l'allora Azienda autonoma delle strade ad avviare un concorso di idee per vagliare le possibilità di realizzare un collegamento stabile viario e ferroviario fra Sicilia e Calabria. Per il vero, maggiore rilevanza è riconosciuta alle previsioni legislative adottate nel 1971⁷: tali disposizioni costituiscono il fondamentale riferimento normativo per l'analisi dello sviluppo storico-giuridico della vicenda, dal momento che, in forza di queste, è stato stabilito l'avvio delle attività volte alla «realizzazione di un collegamento stabile viario e ferroviario e di altri servizi pubblici fra la Sicilia e il continente»⁸, mediante l'affidamento di una concessione relativa allo studio, alla progettazione ed alla costruzione (nonché il successivo esercizio, gestione e manutenzione) dell'opera ad una società per azioni a capitale pubblico, i cui scopo sociale, composizione e compiti venivano parimenti fissati *ex lege*.

Tale società – la “Stretto di Messina S.p.A.” – è stata costituita ad alcuni anni di distanza, nel 1981, e la concessione le è stata assentita nel 1985⁹. Bisognerà tuttavia attendere sino al 2002 per la presentazione del progetto preliminare dell'opera. A questo primo livello progettuale è corrisposta una prima fase di valutazione della compatibilità ambientale: nonostante l'emergere di un contenzioso giunto sino al Consiglio di Stato¹⁰, questa è stata positivamente verificata e, nel quadro del medesimo procedimento di Valutazione d'Impatto Ambientale, è stata negata la significatività delle incidenze ambientali rispetto ai siti della Rete Natura 2000 presenti nell'area.

³ Cfr. delibera CIPESS n. 41/2025 del 6 agosto 2025, “Collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria: assegnazione risorse FSC ai sensi dell'articolo 1, comma 273-bis, della legge n. 213 del 2023 e approvazione, ai sensi dell'articolo 3, commi 7 e 8, del decreto-legge 35 del 2023, del progetto definitivo e degli atti di cui al decreto-legge n. 35 del 2023”.

⁴ In seguito alla riacquisizione del visto e «al fine di conformarsi alle deliberazioni della Corte dei conti» è stato adottato il d.l. 11 marzo 2026, n. 32 convertito in l. 8 maggio 2026, n. 71 recante *Disposizioni urgenti in materia di commissari straordinari e concessioni*, il cui art. 1 disciplina gli adempimenti demandati al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la prosecuzione dell'iter di approvazione del progetto. In particolare, si prevede – fra l'altro – che quest'ultimo provveda agli adempimenti istruttori necessari alla valutazione della sussistenza dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico che giustificano il superamento della Valutazione d'Incidenza negativa (su cui infra, § 3), nonché a quelli funzionali ad accertare, nel dialogo strutturato con la Commissione europea, la compatibilità del progetto con il diritto dell'Unione.

⁵ Per una ricostruzione storica più dettagliata, si v. M. BASILE, *Gli affidamenti per la costruzione del ponte sospeso sullo Stretto di Messina: stop and go?*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, n. 4, 2024, pp. 920-932 e S. VACCARI, *Il “ponte sullo Stretto di Messina”: profili giuridici*, in *Gior. Dir. Amm.*, n. 6, 2023, pp. 753 ss.

⁶ L. 28 marzo 1968, n. 384 recante *Finanziamento per provvedere alle spese occorrenti per lo studio dei problemi relativi alla realizzazione del collegamento viario e ferroviario sullo stretto di Messina*.

⁷ L. 17 dicembre 1971, n. 1158 recante *Collegamento viario e ferroviario fra la Sicilia ed il Continente*.

⁸ Art. 1, comma 1, l. n. 1158/1971.

⁹ Attraverso il D. M. 27 dicembre 1985, n. 3437.

¹⁰ Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3917, con nota di A. MILONE, *Ponte sullo Stretto: il Consiglio di Stato afferma la legittimità della v.i.a. del progetto preliminare*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 1, 2006, pp. 136 ss.

Dunque, a seguito dell'approvazione del progetto preliminare da parte dell'allora Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) nel 2003, la società concessionaria¹¹ ha predisposto la gara volta ad affidare a contraente generale la progettazione definitiva dell'opera, le procedure di esproprio delle aree e i lavori, i quali sono stati aggiudicati nel 2006 all'associazione temporanea fra imprese denominata Eurolink¹². Quest'ultima ha redatto il progetto definitivo, approvato nel 2011 dal consiglio di amministrazione della Stretto di Messina S.p.A. e, conseguentemente, sottoposto alle amministrazioni competenti per l'effettiva approvazione.

È, a questo punto, che la complessa operazione in esame ha subito una decisa battuta d'arresto, essenzialmente riconducibile al mutamento di indirizzo politico dovuto alla «sfavorevole congiuntura economica e finanziaria internazionale»¹³ propagatasi in Europa a partire dalla crisi finanziaria statunitense del 2007: valutata l'insostenibilità economica per le finanze pubbliche dell'opera, il governo allora in carica optò, di fatto, per la caducazione dei vincoli contrattuali con le imprese affidatarie, rinunciando così alla realizzazione dell'opera¹⁴.

Come noto, da tale scelta è scaturito un importante contenzioso che ha contrapposto lo Stato (e la società concessionaria) e il contraente generale Eurolink (nonché la società di *project management consulting* Parsons)¹⁵, risolto solo nel 2023 con un nuovo e deciso mutamento di indirizzo politico¹⁶ che ha condotto, a seguito della revoca dello stato di liquidazione della Stretto di Messina S.p.A.¹⁷, al riacquisto di efficacia

¹¹ Si noti che, in forza del d. lgs. 24 aprile 2003, n. 114, la l. 1178/1971 è stata modificata attraverso l'introduzione dell'art. 3-*bis*, il quale ha riconosciuto *ex lege* la natura di "organismo di diritto pubblico" alla società concessionaria, così assoggettandola all'obbligo di seguire la normativa europea in materia di contratti pubblici nell'espletamento delle successive fasi di progettazione e affidamento lavori.

¹² Nel medesimo anno è stato altresì stipulato il contratto per i servizi di "*project management consulting*" – ovvero delle attività funzionali alla verifica della progettazione – alla società statunitense *Parsons Transportation Group Inc.*

¹³ In questi termini si esprimono la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel contenzioso parzialmente risolto con sentenza del Trib. Ord. Roma, Sez. XVI Civ., 21 novembre 2018, n. 22386.

¹⁴ Nel dettaglio, il Governo Monti – attraverso il d.l. 2 novembre 2012, n. 187 in seguito trasfuso nell'art. 34-*decies* della l. 17 dicembre 2012, n. 221 – stabilì che, in ragione della «straordinaria necessità ed urgenza di garantire, in considerazione dell'attuale stato di tensione nei mercati finanziari internazionali, la verifica, a tutela della finanza pubblica, della sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente, anche in relazione alle modalità di finanziamento previste», fosse stipulato tra la società concessionaria Stretto di Messina S.p.A. ed il contraente generale un atto aggiuntivo alla convenzione che attuasse le disposizioni contenute nel decreto, riguardanti essenzialmente la presentazioni di un piano economico finanziario, unitamente al progetto definitivo, che attestasse la sostenibilità economica dell'opera ed individuasse un finanziatore privato. In difetto del suddetto accordo, entro il termine perentorio fissato dalla legge, dovevano ritenersi «caducati [...] tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria».

¹⁵ Si tratta del già citato giudizio Trib. Ord. Roma, n. 22386/2018, contenzioso molto articolato che ha sostanzialmente rigettato tutte le domande attoree, volte ad ottenere il risarcimento del danno patito a seguito della caducazione dei contratti o, subordinatamente, l'obbligo per la stazione appaltante di esecuzione dei contratti.

¹⁶ Cristallizzato nel d.l. 31 marzo 2023, n. 35 recante *Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria*, convertito in l. 26 maggio 2023, n. 58.

¹⁷ Disposto già nel 2022 attraverso l'art. 1, comma 49, della legge di bilancio l. 29 dicembre 2022, n. 197.

della concessione stipulata con quest'ultima¹⁸, al riavvio delle attività di progettazione dell'opera¹⁹, nonché al ripristino dei rapporti contrattuali caducati, dietro rinuncia alle domande ed ai giudizi dedotti o deducibili dagli affidatari²⁰.

Ai fini che riguardano più precisamente il presente studio, è necessario evidenziare come il decreto in oggetto stabiliva anche che il progetto definitivo approvato dalla Stretto di Messina S.p.A. nel 2011 fosse integrato da una relazione del progettista che attestasse, fra l'altro, la compatibilità ambientale dell'opera²¹. Quest'ultimo elaborato doveva essere oggetto, secondo le previsioni legislative in esame, di valutazione da parte di una conferenza di servizi indetta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti²², limitata ai contenuti della relazione e ai profili ambientali del progetto non ancora esaminati o già valutati negativamente²³.

Alla luce della rinnovata cornice normativa, nel 2024 è stata dunque presentata la relazione del progettista sul progetto definitivo e la Stretto di Messina S.p.A. ha approvato il progetto, che è dunque passato all'esame delle amministrazioni competenti. La Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS istituita presso il MASE, in particolare, ha espresso parere positivo – pur con significative prescrizioni – per quanto concerne la compatibilità ambientale del progetto; tuttavia, ha emesso parere negativo in riferimento all'incidenza ambientale dell'opera, così come definita nella Direttiva Habitat, per gli effetti negativi che deriverebbero dall'esecuzione dell'opera sull'integrità dei siti Natura 2000 presenti nell'area (ZPS ITA030042 “Monti Peloretani, Dorsale Curcuraci, Antennamare e Area Marina Stretto”; ZPS IT9350300 “Costa Viola”; ZSC IT9350172 “Fondali di Punta Pezzo a Capo dell'Armi”)²⁴.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha ritenuto di superare tali risultanze negative attraverso l'accertamento della sussistenza dei c.d. “motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”, legati alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica e a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, direttamente connessi alla realizzazione del Ponte. Il Consiglio dei Ministri ha avallato le motivazioni addotte ed il progetto definitivo è stato conseguente approvato dal CIPESS²⁵.

¹⁸ Art. 2, d.l. 35/2023.

¹⁹ Art. 3, d.l. 35/2023.

²⁰ Art. 4, comma 3, d.l. 35/2023.

²¹ Art. 3, comma 2, lett. d), d.l. 35/2023.

²² Art. 3, comma 4, d.l. 35/2023.

²³ Art. 3, comma 6, d.l. 35/2023.

²⁴ Parere Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS del 13 novembre 2024, n. 19. Sulla legittimità di tale parere, si vedano le sentenze gemelle T.A.R. Lazio, Sez. II-ter, 18 marzo 2026, nn. 5097 e 5098. Pur dichiarando il ricorso inammissibile, il giudice ha colto l'occasione per ribadire l'orientamento in base a cui il provvedimento di VIA – che non si risolve nella mera pronuncia, eminentemente tecnica, della predetta Commissione, bensì con una decisione del CIPESS – si sostanzia in «complesse valutazioni che, nel bilanciare tra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico, assumono indubbiamente un particolare rilievo politico».

²⁵ Delibera del C.D.M., 6 agosto 2025, n. 41.

2. L'incidenza ambientale dell'opera: profili normativi

Dalla breve, seppur densa, rassegna giuridico-fattuale poc'anzi delineata non solo emerge il generale contesto normativo e sostanziale in cui è intervenuta la deliberazione della Corte dei conti in analisi, ma affiorano altresì alcuni dati utili a ricondurre la vicenda ai rispettivi paradigmi normativi e a comprendere l'interpretazione che ad essi viene attualmente attribuita.

Specifico oggetto del presente approfondimento sono le argomentazioni riguardanti la violazione della Direttiva Habitat²⁶, con particolare riferimento agli obblighi in capo agli Stati membri di valutazione preventiva dell'incidenza ambientale di piani e progetti che possono avere effetti significativi e negativi sull'integrità di siti inclusi nella rete di aree protette Natura 2000.

Come noto, a valle dell'istituzione di una Zona Speciale di Conservazione o di una Zona di Protezione Speciale²⁷ – giustificata dalla presenza, rispettivamente, di habitat naturali o di specie faunistiche o floristiche di interesse comunitario e di habitat e biotopi di avifauna – sorgono per le autorità pubbliche degli Stati membri obblighi di conservazione che, in successione, sono sintetizzabili i) nel dovere di adottare le «opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche» degli habitat e/o delle specie sottoposte a protezione²⁸; ii) nel dovere di predisporre, analogamente, le «opportune misure per evitare [...] il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate»²⁹ e, dunque, un obbligo di contrasto ai fenomeni di potenziale compromissione ambientale, a prescindere dagli obiettivi ecologici fissati per il sito; iii) nel dovere di condurre un'opportuna valutazione dell'incidenza che determinati piani o progetti possono avere sull'integrità del sito, approvando questi ultimi solamente laddove sia comprovata l'assenza di tale rischio³⁰.

Ai fini della presente trattazione, risulta cruciale l'analisi di quest'ultimo vincolo, specialmente sotto il profilo della procedura derogatoria associata alla disposizione analizzata, di stretta rilevanza nel caso di specie³¹.

²⁶ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, recepita nel 1997 attraverso il D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, recante *Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche*.

²⁷ Ai sensi dell'art. 4, Dir. 92/43/CEE.

²⁸ Art. 6, par. 1, Dir. 92/43/CEE.

²⁹ Art. 6, par. 2, Dir. 92/43/CEE.

³⁰ Art. 6, par. 3, Dir. 92/43/CEE.

³¹ Si stabilisce, infatti, che, «Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate. Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere addotte soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o

2.1. Il concetto di “integrità del sito”

Nello studio della Valutazione d’Incidenza Ambientale (VInCA), uno dei fondamentali elementi di approfondimento è senz’altro rappresentato dal concreto significato attribuibile al concetto di “integrità del sito”, a cui si associa il tema della discrezionalità amministrativa a disposizione delle amministrazioni pubbliche nell’approvare un progetto pur incidente sugli obiettivi di conservazione dell’area protetta.

Sul punto, è opportuno preliminarmente notare come, mentre la lettera della Direttiva sancisca che l’autorità competente possa valutare positivamente il piano o progetto «soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l’integrità del sito in causa»³², la normativa di recepimento interna, pur prescrivendo la valutazione preventiva degli effetti che la pianificazione, la programmazione territoriale e le proposte di interventi possono avere sui siti inclusi nella rete Natura 2000, perde il riferimento, invero cruciale, alla disposizione che stabilisce che essi possano essere autorizzati solamente laddove sia accertato che non vi siano effetti pregiudizievoli per gli habitat e le specie protetti³³.

A livello giurisprudenziale, il giudice europeo ha sostenuto che la valutazione d’incidenza deve essere effettuata tramite una “opportuna valutazione” che individui, «alla luce delle migliori evidenze scientifiche in materia, tutti gli aspetti del piano o progetto che possono, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudicare» gli obiettivi di conservazione dell’area protetta. Sulla base delle risultanze della valutazione, le pubbliche amministrazioni competenti approvano tale piano o progetto «solo dopo essersi assicurate che non pregiudicherà l’integrità di detto sito», ossia quando abbiano «acquisito la certezza che esso è privo di effetti pregiudizievoli per l’integrità del sito interessato. Ciò avviene quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all’assenza di tali effetti»³⁴: da tali affermazioni, sembra così escluso che, alla luce di una valutazione negativa, le autorità competenti possano discrezionalmente optare per ignorare le risultanze dell’accertamento in nome della ritenuta prevalenza, nel caso di specie, di un dato interesse sociale o economico.

relative a conseguenze positive di primaria importanza per l’ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico».

³² Art. 6, par. 3, Dir. 92/43/CEE.

³³ Art. 5, D.P.R. 357/1997 come modificato dall’art. 6, D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120, recante *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche*.

³⁴ Corte di Giustizia dell’UE, Grande Sezione, *Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging*, C-127/02, punti 54-59; CGUE, II Sez., *Commissione c. Repubblica portoghese*, C-239/04, punto 20; CGUE, IV Sez., *Commissione c. Repubblica italiana*, C-304/05, punti 58-59.

Sul punto, è stato infatti specificato che le “incidenze significative” di cui deve tener conto l’amministrazione competente nell’autorizzazione del piano o del progetto vadano valutate oggettivamente e non secondo formule discrezionali³⁵.

In sintesi, in base all’interpretazione che viene offerta dell’istituto a livello unionale, si dovrebbe concludere che le autorità competenti ad autorizzare piani o progetti che possono compromettere l’integrità ambientale dell’area protetta dispongano di una mera discrezionalità tecnica, ossia ancorata all’accertamento dell’assenza di effetti pregiudizievoli dell’esecuzione di una data attività umana per l’integrità del sito, nell’approvazione dei suddetti.

Nonostante l’uniformità dell’interpretazione europea intorno alle disposizioni in esame, è necessario segnalare come, accanto all’orientamento che aderisce a tale lettura, a livello domestico sia rintracciabile un’ulteriore divergente posizione, che equipara le modalità del giudizio in esame a quelle adoperate nella Valutazione d’Impatto Ambientale (V.I.A.), la quale, come noto, si è affermata “graniticamente” nell’ordinamento interno come un processo decisionale che sfocia in un provvedimento «che non è espressione solo di discrezionalità tecnica, ma anche di scelte discrezionali», ossia «con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico – amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico e sociale) e privati»³⁶. È stato infatti sostenuto che la valutazione d’incidenza prevista dalla Direttiva Habitat, in quanto afferente al *genus* delle valutazioni ambientali, sia comunque un giudizio ampiamente discrezionale delle autorità competenti al rilascio dell’autorizzazione³⁷. Da ciò consegue che la pur accertata lesione all’integrità del sito non costituisca di per sé motivo ostativo al rilascio dell’autorizzazione, ma possa essere in una certa misura tollerata a fronte della preminenza di altri interessi sussistenti nell’area³⁸.

³⁵ COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE AMBIENTE, *Gestione dei siti Natura 2000: guida all’interpretazione dell’art. 6 della Direttiva 92/43/CEE (direttiva “Habitat”)*, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione Europea, Lussemburgo, 2019, p. 45.

³⁶ Cons. Stato, Sez. II, 6 aprile 2020, n. 2248. Tale posizione interpretativa è ben consolidata: si vedano, a titolo esemplificativo, Cons. Stato, Sez. IV, 4 ottobre 2024, n. 7987; Cons. Stato, Sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8043; Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4355; Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1761; Cons. Stato, Sez. IV, 7 dicembre 2018, n. 6923; Consiglio di Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2017, n. 575.

³⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 25 novembre 2024, n. 9441 e T.A.R. Veneto, Sez. IV, 14 aprile 2025, n. 544, punto 15.8c, per cui «Rispetto alla VAS e alla VINCA, trattandosi di attività di valutazione ambientale, possa predicarsi, *mutatis mutandis*, quanto costantemente affermato in materia di VIA». In ultimo, cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 7 luglio 2025, n. 5888, punto 11.5 e Cons. Stato 7 luglio 2025, n. 5889, punto 14.3.2, per cui il «giudizio prognostico reso all’esito della valutazione d’incidenza, nonostante l’ancoraggio a dati tecnici e scientifici, si caratterizza anch’esso, al pari della V.i.a., quale giudizio espressione di ampia discrezionalità, oltre che di tipo tecnico, anche “amministrativa”, sul versante dell’apprezzamento e della ponderazione dell’interesse ambientale rispetto agli altri interessi (antagonisti) all’esecuzione dell’opera».

³⁸ Il quadro tracciato, d’altra parte, si pone in linea con l’orientamento della Corte Costituzionale che, pronunciandosi con sentenza 9 maggio 2013, n. 85 (e, successivamente, con sent. 23 marzo 2018, n. 58) intorno al noto caso dell’ILVA di Taranto, ha sostenuto come la primarietà riconosciuta al bene ambientale non implichi una rigida gerarchia fra diritti

2.2. L'iter derogatorio alla VInCA negativa

Che si aderisca all'una o all'altra delle interpretazioni brevemente richiamate, nei casi in cui il procedimento di valutazione d'incidenza appropriata³⁹ abbia esito negativo è previsto che il progetto possa comunque essere realizzato subordinatamente a tre condizioni cumulative: innanzitutto, deve essere accertata l'assenza di soluzioni alternative al progetto, in grado di escludere effetti significativi e negativi all'integrità del sito, compresa la "opzione-zero". In secondo luogo, devono sussistere i cosiddetti «motivi imperativi di rilevante interesse pubblico», ossia interessi di rilievo pubblicistico⁴⁰ opportunamente documentati e motivati dalle amministrazioni competenti in materia di sicurezza pubblica, salute dell'uomo o, se si tratta di ragioni di stampo economico, dalle autorità deputate al coordinamento delle politiche economiche e strategiche dello Stato membro⁴¹. Infine, per poter usufruire della deroga in esame, lo Stato membro deve elaborare preliminarmente all'attuazione del progetto le opportune misure "compensative", consistenti in iniziative di conservazione e ripristino di habitat e specie di interesse comunitario, che vadano a controbilanciare la perdita degli stessi nelle aree in cui il progetto è realizzato e che tutelino, in definitiva, la «coerenza globale di Natura 2000»⁴².

È cruciale ricordare come la disposizione in esame fissi un obbligo informativo in capo agli Stati membri nei confronti della Commissione europea, che viene modulato in base all'eventuale presenza nel sito protetto di habitat naturali e/o specie "prioritari", ossia quelli che, per elencazione tassativa della legge, rischiano di scomparire o sono ritenuti «in pericolo» nel territorio europeo degli Stati membri e, dunque, «per la cui conservazione la Comunità ha una responsabilità particolare»⁴³.

Oltre al generale obbligo di informare la Commissione europea delle misure compensative adottate, nel caso in cui il sito protetto ospiti habitat o specie prioritarie, si stabilisce che lo Stato membro possa giustificare il ricorso alla deroga in esame solamente per motivazioni legate alla salute dell'uomo, alla sicurezza pubblica o a considerazioni connesse a conseguenze di primaria importanza per l'ambiente derivanti dall'attuazione del piano o del progetto. Laddove sussistano invece "altri" motivi imperativi di

fondamentali tutelati dalla Costituzione, in quanto essi «si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri», diventando così «tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette». Pertanto, è necessario un «continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi», al fine di raggiungere un punto di equilibrio fra diritti che, nella sua intrinseca dinamicità, sia di volta in volta proporzionato e ragionevole.

³⁹ Si intende, con tale attributo, la specifica fase di VInCA disciplinata all'art. 6, par. 2, Dir. 92/43/CEE.

⁴⁰ Come rilevato in H. SCHOUKENS, A. CLIQUET, *Biodiversity offsetting and restoration under the European Union Habitats Directive: balancing between no net loss and deathbed conservation?*, in *Ecology and Society*, 21, 4, pp. 10 ss., la Corte di Giustizia dell'UE ha rigettato l'interpretazione in base a cui la deroga possa operare anche in relazione a progetti di sviluppo economico privato.

⁴¹ Così, in MINISTERO DELL'AMBIENTE, *Linee guida nazionali per la valutazione d'incidenza (VInCA) – Direttiva 92/43/CEE "Habitat", art. 6, paragrafi 3 e 4*, 2019, p. 77.

⁴² Art. 6, par. 4, Dir. 92/43/CEE.

⁴³ Art. 1, lett. d) e h), Dir. 92/43/CEE.

rilevante interesse pubblico non rientranti nelle suddette categorie, subentra l'obbligo di richiedere un parere preventivo alla Commissione europea.

Sotto il profilo concernente la qualificazione di un dato interesse come “(altro) motivo imperativo di rilevante interesse pubblico” si segnala che, nel silenzio della legge, le indicazioni interpretative più recenti⁴⁴ offerte dalla Commissione europea, in richiamo alle pertinenti pronunce della Corte di Giustizia, affermino come esso debba avere carattere pubblicistico, rilevante e a lungo termine: a titolo esemplificativo, sono tali progetti volti ad attuare «politiche fondamentali per lo Stato e la società» e «attività di natura economica o sociale rispondenti a obblighi specifici di servizio pubblico»⁴⁵. Da un esame dei pareri emessi, emerge come spesso siano ritenuti elementi classificabili sotto tale concetto considerazioni legate alla tutela dei livelli occupazionali, allo sviluppo regionale, alla realizzazione e al potenziamento della Rete Transeuropea dei Trasporti, nonché – più di recente – alla produzione di energia rinnovabile⁴⁶.

3. La posizione della Corte dei conti

La deliberazione della Corte dei conti che ha negato il visto di legittimità sul provvedimento di approvazione del progetto definitivo del Ponte sullo Stretto di Messina ha dedicato considerevole attenzione al rapporto fra l'atto in esame ed il quadro normativo poc'anzi delineato.

Nel vagliare la legittimità della deliberazione del CIPESS, il giudice contabile richiama, in via preliminare, l'orientamento giurisprudenziale – a suo dire «consolidato» – per cui «le valutazioni di incidenza ambientale – entro cui si colloca la procedura IROPI – sono espressione di esercizio di discrezionalità tecnica, oltre che amministrativa, sindacabile nell'ipotesi in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato»⁴⁷.

A partire da tale posizione, la Corte si sofferma su due passaggi fondamentali nella formazione dell'atto: le modalità di svolgimento dell'istruttoria per la verifica dell'assenza delle soluzioni alternative ragionevoli all'attuazione del progetto, adempimento preliminare alla procedura in deroga alla VInCA negativa, e quelle di accertamento della sussistenza dei “motivi imperativi di rilevante interesse pubblico” (IROPI). Per quanto riguarda il primo dei punti menzionati, il giudice – nel rilevare la mancanza di una normazione interna per la procedura in deroga in esame e, dunque, la necessità di riferirsi esclusivamente alle norme di cui alla Direttiva Habitat ed alle Linee guida nazionali per la VInCA – quale documento di indirizzo

⁴⁴ Sul punto, si v. anche I. SICIGNANO, *La rete Natura 2000 tra interessi economici e conservazione della natura*, in *Federalismi.it*, 2025, pp. 96 ss.

⁴⁵ COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE AMBIENTE, *Gestione dei siti Natura 2000: guida all'interpretazione dell'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE (direttiva “Habitat”)*, cit., p. 59.

⁴⁶ I pareri sono reperibili sulla piattaforma [CIRCABC](#).

⁴⁷ Delibera SCCLEG/19/2025/PREV, p. 17.

per l'attuazione delle prime – afferma come la verifica dell'assenza di soluzioni alternative ragionevoli al progetto debba essere valutata unicamente attraverso criteri ambientali, esaminando le varie alternative «alla luce dei loro effetti sugli habitat e sulle specie, presenti in misura significativa sul sito, e sui relativi obiettivi di conservazione, nonché sull'integrità del sito e sulla sua importanza per la coerenza ecologica della Rete Natura 2000»⁴⁸. Il suddetto esercizio di discrezionalità tecnica non è stato riscontrato nel procedimento di approvazione del progetto in esame, in cui sono state semplicemente descritte le alternative ragionevoli richiamate nello studio di fattibilità allegato all'istanza di Valutazione di Impatto Ambientale.

Ben più approfondite risultano, in ogni caso, le argomentazioni riguardanti il secondo dei punti ricordati, ossia l'accertamento della sussistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico che giustificerebbero la realizzazione del progetto nonostante le sue incidenze significative e negative sui siti protetti. Il provvedimento di approvazione è criticato sotto un duplice profilo: innanzitutto, non viene condivisa la formulazione della relazione IROPI quale atto di indirizzo politico, anziché come provvedimento amministrativo: «l'attestazione contenuta nella relazione IROPI costituisce espressione di discrezionalità tecnico-amministrativa da esercitare entro limiti tassativi e secondo criteri predeterminati imposti dalla direttiva Habitat»⁴⁹, poiché solo questa permette di «valutare e comporre gli interessi pubblici sottesi, alla luce delle conoscenze tecniche richieste dal caso». Nella fattispecie sotto analisi, la relazione IROPI è stata redatta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e approvata dal Consiglio dei Ministri e, nonostante sia stato rappresentato che essa sia stata predisposta a seguito di un confronto con le varie amministrazioni competenti per materia, non sono stati prodotti documenti istruttori da cui ciò fosse riscontrabile e fosse, così, apprezzabile il bilanciamento degli interessi effettuato. In aggiunta – e in connessione a quanto sopra – la Corte lamenta l'assenza di un'adeguata istruttoria a supporto dell'identificazione dei motivi imperativi che hanno condotto all'approvazione del progetto: nella relazione IROPI è infatti dichiarata la sussistenza di considerazioni connesse alla salute dell'uomo ed alla sicurezza pubblica⁵⁰, senza che sia, tuttavia, fornita adeguata documentazione, validata da organi tecnici a riscontro di quanto sostenuto. Per di più, la classificazione dei motivi nelle suddette categorie è considerata dal giudice un espediente per evitare di sottoporre alla Commissione europea la richiesta di

⁴⁸ *Ibidem*, p. 20

⁴⁹ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁰ In particolare, nella relazione IROPI, pp. 9 ss. si afferma che «Con riferimento al Ponte sullo Stretto di Messina, si ritiene che la sua rilevanza in termini di pubblica sicurezza debba essere declinata in due aspetti: a) motivazioni inerenti la protezione della popolazione nei casi di calamità e di eventi climatici negativi; b) motivazioni inerenti la difesa del territorio nazionale ed europeo». Vengono altresì brevemente menzionati motivi di natura ambientale (riduzione delle emissioni di CO₂ derivanti dall'abbandono dei servizi di traghettamento passeggeri e merci tra Messina, Villa San Giovanni e Reggio Calabria) e di natura sanitaria (la possibilità di integrare le strutture ospedaliere di Messina, Reggio Calabria, Taormina e Catania in un unico polo sanitario).

parere che sarebbe necessaria in ragione della presenza nei siti protetti di habitat e specie di interesse prioritario: come poc'anzi ricordato⁵¹, infatti, in quest'ultima circostanza solamente la sussistenza di motivi imperativi legati alla salute umana, alla sicurezza pubblica e a conseguenze di primaria importanza per l'ambiente connessi all'attuazione di un progetto consente allo Stato membro di procedere alla mera informativa alla Commissione. Nella fattispecie in esame, la Corte ha ritenuto che sarebbe stato necessario acquisire un parere dell'esecutivo europeo, vista la natura spiccatamente economica dell'opera⁵².

4. Considerazioni di sistema sull'istituto della VInCA, alla luce del caso di specie

I contenuti della deliberazione della Corte dei conti offrono alcuni rilevanti spunti di analisi sullo stato dell'applicazione della Direttiva Habitat in ambito domestico, in particolare per quanto concerne l'interpretazione delle disposizioni riguardanti la valutazione delle incidenze ambientali di un dato progetto rispetto ai siti inclusi nella rete Natura 2000.

Un primo tema che merita attenzione è la presa di posizione del giudice contabile intorno alla natura della suddetta procedura valutativa, considerata nel suo complesso.

Innanzitutto, viene rimarcato il carattere tecnico-discrezionale della valutazione: si è già avuto modo di notare⁵³ come, nonostante la formulazione della disposizione e l'interpretazione che ne viene offerta a livello unionale, sul piano interno l'obbligatorio ossequio del provvedimento di VInCA alle risultanze degli accertamenti tecnico-scientifici⁵⁴ – e, dunque, la possibilità di approvare il progetto solamente nel caso in cui sia verificata l'assenza di rischi di compromissione all'integrità del sito protetto – sia talvolta contraddetto dall'orientamento giurisprudenziale che assimila le modalità di valutazione dell'interesse ambientale a quelle percorse nel procedimento della V.I.A., in cui esso è discrezionalmente bilanciato con

⁵¹ *Supra*, § 2.2.

⁵² La natura “eminentemente economica” dei motivi di rilevante interesse pubblico relativi alla realizzazione del Ponte sullo Stretto è d'altronde riconosciuta dallo stesso MIT, che a pp. 23 ss. della relazione IROPI approfondisce dettagliatamente il tema del «valore economico della riduzione dell'insularità».

⁵³ *Supra*, § 2.1.

⁵⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 1° marzo 2024, n. 2044; Cons. Stato, Sez. IV, 28 giugno 2023, n. 6333; Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3917. Per il vero, l'enfasi sul carattere tecnico (e discrezionale) della valutazione amministrativa in esame è funzionale alla perimetrazione del sindacato del giudice, che deve limitarsi, in questa ipotesi, a valutare l'assenza o l'inadeguatezza dell'istruttoria tecnica: a titolo esemplificativo, si v. l'*iter* logico seguito dal giudice in Cons. Stato, Sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4611, concernente un'azione di annullamento di una serie di atti negativi della regione Sardegna riguardanti un progetto di ampliamento di un villaggio turistico. Nell'approfondire le ragioni alla base dell'esito negativo della VInCA, il giudice ha affermato quanto segue: «il diniego è stato motivato, come visto, con riferimento ad elementi quali la mancata analisi degli effetti cumulativi del carico antropico sugli habitat e sulle specie presenti nel SIC e il mancato

computo delle superfici di habitat sottratte dalla realizzazione del progetto. Tali valutazioni, nella loro natura intrinseca di carattere tecnico-discrezionale, sono come tali sottratte al sindacato del giudice se non per riscontrabili vizi estrinsecamente rilevabili di eccesso di potere o di irrazionalità o illogicità». Da tali considerazioni si evince come il carattere (anche) tecnico della valutazione d'incidenza ambientale sia evidenziato non tanto per chiarire l'eventuale margine residuo di discrezionalità in capo alle amministrazioni nell'applicazione di leggi basate su accertamenti tecnico-scientifici, quanto per chiarire il perimetro entro cui il giudice può esercitare il proprio sindacato.

l'interesse alla realizzazione dell'opera e può conseguentemente essere sacrificato, se quest'ultimo viene ritenuto preminente nel caso di specie. A questo proposito, il Consiglio di Stato si è in un'occasione spinto addirittura a sostenere che l'apporto procedimentale reso dalle amministrazioni competenti in materia di tutela della biodiversità – nel caso di specie, da un ente parco – non «risulta vincolante ai fini della decisione finale dell'amministrazione competente» e che, dunque, «l'apporto istruttorio di carattere negativo [l'accertamento di rischi di compromissione all'integrità del sito, *n.d.r.*] non assume di per sé portata preclusiva rispetto al giudizio favorevole che le due Regioni hanno inteso rilasciare all'intervento nell'esercizio della rispettiva discrezionalità amministrativa»⁵⁵.

Nella parziale ambiguità del quadro giurisprudenziale delineato, la Corte dei conti aderisce in modo netto all'orientamento che afferma la natura tecnico-discrezionale della valutazione d'incidenza, che si deve oververosia ancorare unicamente a criteri ambientali, osservando i potenziali effetti del progetto sugli habitat e sulle specie, in rapporto agli obiettivi di conservazione del sito e, in definitiva, sulla sua importanza per la coerenza ecologica della rete Natura 2000.

Nella visione del giudice contabile, tale carattere tecnico permea l'intera VInCA e, così, sia la valutazione appropriata sia la procedura in deroga alla VInCA negativa, in cui le amministrazioni verificano l'assenza di alternative ragionevoli al progetto, accertano la sussistenza dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e predispongono le misure compensative volte a neutralizzare la perdita di habitat e specie nel sito protetto.

Di particolare interesse risulta, in particolare, l'affermazione in base a cui anche la dichiarazione della sussistenza dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico costituisca «espressione di discrezionalità tecnico-amministrativa da esercitare entro limiti tassativi e secondo criteri predeterminati imposti dalla Direttiva Habitat». L'individuazione dei c.d. IROPI, in altri termini, non sarebbe «espressione di scelte di indirizzo politico-amministrativo» effettuate nell'«esercizio di ampia discrezionalità amministrativa»⁵⁶, bensì – in coerenza con il procedimento valutativo in cui si innesta – una decisione assunta sulla base di un accertamento tecnico-scientifico, debitamente documentata e motivata alla luce dei dati acquisiti⁵⁷.

Tale posizione interpretativa, sebbene suffragata da autorevoli documenti interpretativi di matrice sia unionale che domestica, si scontra spesso con il diritto vivente: è stato infatti rilevato come, nella prassi non solo italiana, ma anche degli altri Stati membri, siano considerati progetti da realizzarsi “per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico” quelli meramente dichiarati tali da pubbliche amministrazioni o organi politici centrali, sfuggendo così alla concreta dimostrazione delle ragioni – in senso qualitativo e

⁵⁵ Cons. Stato, n. 5888/2025, punto 11.5.

⁵⁶ Così in T.A.R. Veneto, Sez. IV, 14 aprile 2025, n. 544, in particolare al punto 16.3e.

⁵⁷ In senso conforme, T.A.R. per il Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 10 settembre 2025, n. 378, punto 26.

quantitativo – che li rendono preminenti sull’interesse ambientale sussistente nell’area⁵⁸. È in quest’ottica che deve essere dunque letto, nella fattispecie posta sotto esame, il richiamo della Corte dei conti, la quale per l’appunto rintraccia una violazione della Direttiva Habitat nelle modalità di determinazione dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico da parte del Consiglio dei Ministri, che risultano «prive di adeguata istruttoria svolta dalle strutture tecnico-amministrative dei ministeri competenti» – per quanto concerne le enunciate considerazioni connesse con la salute dell’uomo e la sicurezza pubblica – né, similmente, «validate da organi tecnici e corroborate da adeguata documentazione» – con riferimento a possibili altri motivi di interesse pubblico.

A tale criticità è associata, come poc’anzi anticipato⁵⁹, la scelta del Consiglio dei Ministri di classificare gli IROPI nelle categorie – in particolare, quella della sicurezza pubblica – che consentono la mera trasmissione di informativa alla Commissione europea, anziché imporre la previa richiesta di parere: tale decisione è ritenuta dal giudice contabile elusiva delle pertinenti norme procedurali della Direttiva Habitat, configurandone così un’ulteriore violazione.

L’argomento rappresenta un utile spunto per riflettere sulla perdurante funzionalità del modello di procedimento composito⁶⁰ configurato dalla Direttiva: è necessario chiedersi, in altri termini, se il coinvolgimento procedimentale della Commissione europea nell’*iter* derogatorio alla VInCA, attraverso la previsione del previo parere obbligatorio nella tassativa casistica indicata dalla legge, sia in grado di assicurare il perseguimento della sua *ratio*, ossia garantire un secondo livello di valutazione della ragionevolezza del bilanciamento operato in sede nazionale fra interesse alla tutela della biodiversità ed i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico⁶¹, o se questo si concretizzi, piuttosto, in un mero aggravio procedimentale, senza reali effetti nel contrasto alle possibili violazioni della Direttiva da parte delle autorità nazionali.

Sul punto, pacifico appare il carattere procedurale necessario dell’acquisizione del parere in oggetto, nella casistica in cui esso è prescritto: in definitiva, in difetto del suddetto adempimento, laddove previsto,

⁵⁸ Come evidenziato in COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE AMBIENTE (UNITÀ D.3), *Implementation of Article 6(4), first subparagraph, of the Council Directive 92/43/EEC (Habitats Directive), Period 2012 – 2019, A summary report*, p. 14: «In some cases IROPI was only justified based on a resolution by a municipality (or any other authority, including governments) declaring a particular project to be “in the public interest”». In contrapposizione alla prassi registrata, la Direzione ha formulato la seguente raccomandazione: «Full IROPI justification is an important requirement of Article 6(4), it should therefore be given due attention. Such justification must always be underpinned by “hard” data, not just by declarations of public administration bodies on alleged “public interest”».

⁵⁹ *Supra*, § 3.

⁶⁰ Sulla natura e le caratteristiche del c.d. “procedimento composito”, si v. S. VALAGUZZA, *I procedimenti compositi*, in S. DELGATTO - G. VESPERINI (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo europeo*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 175-191.

⁶¹ COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE AMBIENTE, *Gestione dei siti Natura 2000: guida all’interpretazione dell’art. 6 della Direttiva 92/43/CEE (direttiva “Habitat”)*, cit., p. 72.

l'approvazione del progetto è da considerarsi illegittima⁶². È questa, d'altronde, la specifica violazione rintracciata nel caso di specie dalla Corte dei conti.

Sotto il profilo procedurale, dunque, la previsione dell'obbligo del previo parere della Commissione europea – e, così, la sua violazione da parte dello Stato membro – pare incidere in modo rilevante sull'approvazione del progetto, pur se di preminente interesse pubblico, a beneficio dell'obiettivo di tutela della biodiversità sotteso alla Direttiva.

Tuttavia, sul piano sostanziale, i pareri emessi non sembrano svolgere un ruolo davvero cruciale nella procedura di VInCA, tale da alterarne gli esiti e, così, assurgendo a reale presidio dei valori tutelati dalla legge. Questa considerazione può essere sostenuta attraverso un doppio ordine di argomentazioni.

Innanzitutto, da un punto di vista formale, il parere si caratterizza di per sé come atto giuridico non vincolante⁶³, cosicché – mentre dal suo carattere obbligatorio scaturiscono effetti giuridici sufficientemente chiari – rimangono dubbie le conseguenze discendenti da un'opinione negativa da parte della Commissione, che ossia non ritenga di condividere il bilanciamento di interessi effettuato dalle autorità nazionali. Sul punto, sebbene le più recenti indicazioni interpretative reperibili a livello domestico riconoscano come l'emissione di un parere negativo comporti l'impossibilità di autorizzare il progetto⁶⁴, la lettera della legge tace e, in ultima istanza, si può solo ipotizzare l'eventuale attivazione di una procedura di infrazione per violazione del diritto euro-unionale⁶⁵.

La seconda considerazione trae fondamento dall'esame concreto dei pareri emessi dalla Commissione: dalla loro disamina, non solo emerge la mancanza di una valutazione autonoma e pregnante intorno alla ragionevolezza e proporzionalità del bilanciamento fra interesse alla conservazione e alla preminenza degli altri motivi di rilevante interesse pubblico effettuato dallo Stato membro, ma anche il pressoché costante avallo delle argomentazioni da questi ultimi avanzate: in un lasso temporale di oltre tre decenni e a fronte della pubblicazione di ventisei pareri, solamente in un'occasione⁶⁶ la Commissione europea si

⁶² Un precedente è richiamato in D. MCGILLIVRAY, *Compensating Biodiversity Loss: the EU Commission's Approach to Compensation under Article 6 of the Habitats Directive*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 24, n. 3, 2012, pp. 417-450: l'A. richiama la sentenza del Tribunale Supremo spagnolo, 14 febbraio 2011, appello n. 1511/2008, riguardante la costruzione di un'autostrada in un sito prioritario e attraverso cui il giudice ha sostenuto che la mancata acquisizione del parere della Commissione europea costituisce motivo di annullamento dell'atto autorizzativo.

⁶³ Art. 288, par. 5, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

⁶⁴ MINISTERO DELL'AMBIENTE, *Linee guida nazionali per la valutazione d'incidenza (VInCA)*, cit., p. 78.

⁶⁵ COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE AMBIENTE, *Gestione dei siti Natura 2000: guida all'interpretazione dell'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE (direttiva "Habitat")*, cit., p. 72.

⁶⁶ In data 24 aprile 2003, la Commissione ha emesso un parere negativo avverso la Germania, nei confronti di un progetto volto a riconvertire un'ex zona di addestramento militare, poi diventata Zona Speciale di Conservazione, in area a destinazione industriale e commerciale. Nello specifico, lo Stato – a fronte di un provvedimento di VInCA negativo – aveva dichiarato la sussistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, adducendo considerazioni legate alla mancanza di aree industriali nell'area e alla conseguente necessità di sviluppo economico e occupazionale nella regione, ma la Commissione aveva per contro rilevato che tali argomentazioni non fossero convincenti.

è espressa negativamente sull'effettiva sussistenza dei motivi imperativi che giustificavano l'approvazione di un progetto lesivo di un sito prioritario.

In linea generale, si registra l'assenza di un'espressa indicazione dell'*iter* logico seguito dall'esecutivo europeo al fine di rendere esplicite le motivazioni che conducono a ritenere legittima la decisione effettuata dalle autorità nazionali⁶⁷: per contro, la prassi argomentativa consolidata consiste nel mero richiamo delle ragioni addotte dagli Stati, accompagnata da una formula di assenso della Commissione. Così, non è dato conoscere se e come si svolga in concreto questo secondo livello di valutazione da parte dell'organo in questione né, in assenza di casistica pertinente, comprendere se l'emissione di un parere negativo possa influenzare, in concreto, l'approvazione del progetto o l'eventuale attivazione di una procedura di infrazione.

In definitiva, l'obbligo di acquisizione del parere preventivo della Commissione nei casi previsti dalla legge appare, in base all'esame dello stato attuale di applicazione della normativa esaminata, un indubbio aggravio procedimentale, senza tuttavia reali effetti sostanziali sulle risultanze della valutazione d'incidenza.

5. Sintesi e conclusioni

La vicenda del Ponte sullo Stretto di Messina costituisce senz'altro un *unicum* nell'esperienza giuridica contemporanea: l'imponenza dell'opera ne ha da sempre condizionato il rapporto con la legge, che talora si è piegata e modellata in funzione della sua realizzazione, talaltra ne ha condizionato fortemente la fattibilità. In ogni caso, si tratta di un terreno d'indagine che offre allo studioso del diritto amministrativo innumerevoli e sempre nuovi spunti di riflessione, visti gli intrecci con le materie, fra le altre, della contrattualistica pubblica, della contabilità di Stato, dell'ambiente.

Prendendo spunto dai più recenti sviluppi del caso, nel presente contributo si è inteso approfondire il tema dell'incidenza ambientale dell'opera: sebbene si tratti di un profilo apparentemente marginale, esso ha assunto un'importanza cruciale nel formare il convincimento della Corte dei conti inteso a ricusare il visto di legittimità al provvedimento di approvazione del progetto definitivo dell'opera. Ciò, verosimilmente, tradisce il riconoscimento di un'inedita centralità all'istituto della valutazione d'incidenza ambientale e, a ruota, al bene pubblico che esso mira a tutelare: la biodiversità. D'altronde, tale

⁶⁷ Si discosta – ed è dunque di specifico interesse – il parere emesso dalla Commissione europea in data 24 marzo 2003 nei confronti della Germania in relazione al piano di espansione della miniera di carbone “*Prosper Haniel*”: nonostante l'organo si sia in definitiva pronunciato positivamente – a causa delle comprensibili paure intorno agli effetti sociali ed economici che la chiusura della miniera avrebbe prodotto nel breve termine sulla regione – viene dedicata rilevante attenzione alla confutazione degli argomenti che lo Stato aveva addotto a comprova della sussistenza degli IROPI: in particolare, viene negata l'imperatività di motivazioni di interesse economico per settori (come quello del caso di specie), che siano consistentemente sostenuti da sussidi pubblici e quelle concernenti la sicurezza energetica, quando la fonte rappresenti una percentuale ridotta dell'approvvigionamento energetico del Paese.

acquisizione appare in linea con la recente modifica della Costituzione⁶⁸, che ha – quantomeno – reso esplicita la valenza fondamentale del principio di tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi e, secondo autorevoli voci⁶⁹, modificato l’essenza stessa del nostro patto sociale, rendendolo tale valore parametro di riferimento per la vita futura dell’ordinamento⁷⁰.

A partire da una sintetica rassegna delle disposizioni legislative che hanno avuto quale specifico oggetto la costruzione del Ponte, si è pertanto tentato di analizzare i principali snodi argomentativi che hanno indotto a dichiarare illegittima l’approvazione del progetto e ciò, oltre alla rilevanza per la comprensione del caso di specie, ha consentito di svolgere alcune considerazioni di sistema sullo stato di applicazione dell’istituto della VInCA, che – nell’invarianza della legge che lo disciplina – opera oggi in un contesto di normazione ambientale radicalmente nuovo, specialmente a valle degli slanci regolatori del *Green Deal* europeo⁷¹.

Il quadro che ne emerge è composito: da un lato, si nota come gli orientamenti interpretativi più recenti – a cui afferisce anche la tesi avanzata dalla Corte dei conti – propendano per dare risalto al carattere tecnico della verifica, anche nell’eventuale fase derogatoria, in discontinuità con la posizione granitica della natura ampiamente discrezionale associata all’adiacente Valutazione d’Impatto Ambientale. Dall’altro, è dato riscontrare come la previsione del coinvolgimento della Commissione europea nei più delicati casi di bilanciamento fra interesse alla conservazione dell’ambiente e di sviluppo socio-economico, finalizzato a garantire un secondo grado di valutazione sulla ragionevolezza e proporzionalità della scelta effettuata a livello nazionale, sia forse sfornito dei caratteri – su tutti, la non vincolatività *ex lege* e la mancanza di indicazioni sulle modalità di formazione del parere – che potrebbero assicurare un ulteriore e diverso livello di controllo sulla legittimità del bilanciamento degli interessi svolto.

D’altra parte, l’esperienza maturata nell’applicazione della disposizione e, dunque, la possibile presa di consapevolezza intorno ai suoi caratteri disfunzionali, potrebbe aver stimolato un generale riesame delle modalità di disciplina dei procedimenti compositi in materia ambientale da parte del legislatore europeo.

⁶⁸ Avvenuta con L. Cost. 11 febbraio 2022, n. 1 recante *Modifiche gli art. 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente*.

⁶⁹ Di quest’avviso, A. MORRONE, *Fondata sull’ambiente*, in *Ist. Federalismo*, n. 4, 2022, pp. 783 ss. In continuità con la lettura dell’A., G. L. CONTI, *Costituzione e Ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, n. 1, 2023, pp. 117-151; M. DE DONNO, *L’organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell’“integrità ecologica” del Paese: tra complessità, adattività, e resilienza del sistema*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2022, 905; B. BOSCHETTI, *Eco-design giuridico (trasformativo) per la “net-zero age” e la sua economia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2022, pp. 835 ss.; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022, in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 1-8.

⁷⁰ In questi termini si pone l’ordinanza del Trib. Piacenza, 24 settembre 2024, che rinviene nella riforma costituzionale del 2022 la ricognizione del fatto in base a cui «La rilevanza dell’ambiente come valore costituzionale, e l’inserimento della sua tutela nelle norme più importanti, diremmo identitarie, dell’ordinamento costituzionale (art. 9), lo configura non più quale (semplice) bene-interesse tutelato, bensì quale valore di riferimento per l’ordinamento anche in prospettiva futura».

⁷¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Il *Green Deal* europeo, COM(2019) 640 final.

Su tutti, può essere a tal proposito richiamato il caso del Regolamento europeo sul ripristino della natura⁷², in cui è previsto che gli Stati membri debbano «tenere conto» delle osservazioni della Commissione europea sull'adeguatezza dei piani nazionali di ripristino presentati, «mettendo a punto» di conseguenza i suoi contenuti⁷³ e in cui si giunge addirittura a stabilire che, in fase attuativa, il ruolo consultivo della Commissione possa trasformarsi nella facoltà di esigere una revisione del piano⁷⁴.

Così, a valle del percorso che, a partire dalla fattispecie concreta, ha cercato di trarre considerazioni più sistematiche sulla funzionalità di uno degli attuali strumenti di tutela della biodiversità europea, traspare con maggior chiarezza l'influenza conformativa della VInCA, sia rispetto alla casistica a cui è applicata che, soprattutto, in relazione agli spunti normativi che questa è in grado di offrire per la futura attività legislativa ambientale del processo di transizione ecologica.

⁷² Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869.

⁷³ Art. 17, parr. 4-6, Reg. (UE) 2024/1991.

⁷⁴ Art. 19, par. 3, Reg. (UE) 2024/1991.