

Gestione commissariale e gestione amministrativa della prevenzione di eventi emergenziali*

di Giuseppe Bertini**

17 novembre 2020

Sommario: 1. Il concetto di emergenza e la sua amministrazione. – 2. Il Commissario straordinario alle opere strategiche. – 3. Il Crollo del Ponte Morandi. – 4. Il Commissario per la ricostruzione del Ponte Morandi. – 5. L'Agencia Nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali. – 6. L'Archivio informatico nazionale delle opere pubbliche. – 7 Conclusioni.

1. Il concetto di emergenza e la sua amministrazione

Il concetto di “emergenza”, messo in correlazione con il mondo giuridico e l'esercizio dei pubblici poteri, indica quell'insieme di situazioni che impediscono alle amministrazioni pubbliche di curare in modo idoneo e sufficiente un determinato potere attribuito loro da una fonte di produzione normativa¹. Tale concetto è costruito su tre punti fondamentali: un avvenimento che causa l'emergenza; un'analisi sull'eventuale utilizzo di strumenti eccezionali; l'ufficializzazione dello stato d'emergenza. L'avvenimento deve essere straordinario, imprevisto, transitorio e antiggiuridico. I primi due elementi investono il fatto del carattere della novità e della anormalità. Al contrario un evento già accaduto in precedenza, per di più con un modus simile a quello in oggetto, non rappresenterebbe un'eccezionalità per l'ordinamento e non giustificherebbe l'utilizzo di poteri e strumenti estranei alle normali regole procedurali. Il fatto deve essere in grado di ledere interessi giuridicamente garantiti, di generare un pericolo, di causare un'inattesa difficoltà nella salvaguardia dei diritti fondamentali o nel funzionamento delle istituzioni, tali da spingere i soggetti preposti ad utilizzare strumenti di rottura con cui restaurare lo status quo ante. Alla base del secondo punto troviamo una valutazione discrezionale dell'autorità preposta, la quale deve rinvenire l'inidoneità degli strumenti giuridici in

* Articolo tratto dalla relazione svolta al Convegno organizzato dall'Associazione Allievi MIDA “L'amministrazione dell'emergenza: il caso Genova”, LUISS Guido Carli, 29 novembre 2019.

** Dottore in giurisprudenza.

¹ F. TEDESCHINI, voce Emergenza (dir. amm.), in *Diritto on line*, http://www.treccani.it/enciclopedia/emergenza-diramm_%28Diritto-on-line%29/2017

vigore ad affrontare il fatto emergenziale, autorizzando conseguentemente il ricorso ai poteri eccezionali (c. d. "*criterio di residualità*"). Trattasi di un giudizio relativo, in quanto prende come punto di riferimento le normative poste dall'ordinamento a tutela dei diritti lesi e le leggi che descrivono le procedure d'emergenza. Il concetto di necessità emergenziale che promana da questa analisi è strettamente collegato con quello dell'urgenza. Essendo stata riconosciuta la doverosità dell'intervento straordinario, le Autorità sono obbligate ad adoperarsi immediatamente per non contribuire ad un aggravio della già difficile situazione; non sussistendo l'urgenza, verrebbe meno la necessità di derogare al diritto e si affronterebbe la situazione con gli ordinari strumenti già a disposizione². L'ufficializzazione dello stato d'eccezione inoltre comporta la sovrapposizione al diritto ordinario di quello prodotto durante l'emergenza, attraverso la sospensione di norme in vigore oppure l'utilizzo di poteri derogatori (in particolar modo le ordinanze *extra ordinem*), che prevedono la creazione di un nuovo diritto sostitutivo. La Corte Costituzionale è stata chiamata in più di un'occasione ad esprimersi sulla legittimità dei poteri emergenziali, sulla loro ammissibilità e sui limiti. Questi interventi sono stati fondamentali per dimostrare come il potere straordinario, pur figlio di un evento eccezionale e di un atto discrezionale, non debba essere inquadrato come uno strumento atto a sovvertire il diritto ordinario³. La sentenza n. 127 del 5 aprile 1995 ha evidenziato "*il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa; e ha precisato trattarsi di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti*". È stato anzitutto sottolineato il contenuto atipico del potere di emergenza, il rispetto del principio di legalità su cui si fonda e la sua natura amministrativa⁴. L'utilizzo dei poteri deve essere "*ben definito nel contenuto, nei tempi e nelle modalità d'esercizio*": vanno difatti indicate le posizioni giuridiche che verranno sospese e derogate, le quali debbono presentare un fondato nesso di strumentalità con lo stato d'emergenza. Il tutto deve avvenire garantendo il totale rispetto dei precetti costituzionali fondamentali, della riserva di legge assoluta e dei principi inderogabili dei più importanti istituti giuridici. È ammessa soltanto la deroga nei confronti della riserva relativa, a patto che "*la legge indichi criteri idonei a delimitare la discrezionalità*" del soggetto a cui viene conferito il potere⁵. È doveroso inoltre sottolineare il rapporto tra la deroga e la transitorietà nel potere amministrativo emergenziale. Lo stato d'eccezione deve essere

² D. DIMA, *Uso e abuso degli strumenti emergenziali. Alcune (ulteriori) distorsioni in tempo di crisi*, www.federalismi.it, 2014.

³ F. NIOLO, *Il concetto di "emergenza" e le declinazioni del potere straordinario*, in www.diritto.it, 2014.

⁴ La natura amministrativa delle ordinanze *extra ordinem* è stata affermata dalla Corte Costituzionale a partire dalle sentenze n. 8/1956, n. 26/1961 e n. 201/1987. Tali misure non rientrano tra le fonti dell'ordinamento giuridico e non possono essere equiparate agli atti aventi forza di legge. Ne consegue che il potere straordinario deve seguire i canoni della proporzionalità tra evento e misura emergenziale.

⁵ Corte Costituzionale, sentenze 26/1961 e 201/1987.

prima di tutto temporaneo: le norme sostituite o derogate saranno nuovamente operative al termine dello stato di necessità mentre gli effetti prodotti nel periodo emergenziale resteranno comunque in vigore. La durata dell'ordinanza stessa deve essere determinata in proporzione all'evento verificatosi e alle misure da adoperare, contenendo un termine di conclusione adeguato e ragionevole. L'organo preposto non ha quindi poteri illimitati e non può agire in modo arbitrario ma deve, al contrario, valutare sempre la situazione e le misure da adottare sulla base dei comuni principi dell'agire amministrativo. Tutto questo è necessario per evitare uno sconfinamento dei poteri straordinari in ambiti non coperti dalla funzionalità emergenziale. Sulla base di queste indicazioni si è andata a costruire la cosiddetta "amministrazione dell'emergenza", un fenomeno che prende in considerazione tutte le categorie di pericolo per gli uomini e i beni, inerenti all'ambito economico, sociale, ambientale, sanitario e tecnologico. Prevede oltretutto una forte connessione tra la funzione e l'organizzazione in quanto l'esito felice di una situazione emergenziale dipende principalmente dall'apporto positivo di una struttura efficiente, in grado di garantire mezzi, personale competente e un valido supporto tecnico-giuridico-amministrativo. Questa forma di amministrazione si suddivide in due aree: quella della prevenzione e quella della gestione. La prima comprende tutte quelle attività volte allo studio, alla pianificazione dei rischi e degli effetti negativi, al controllo delle varie fonti di pericolo, nel tentativo di prevenire o ridurre al minimo danno le conseguenze di una catastrofe. La seconda area identifica le amministrazioni chiamate ad operare a seguito dell'evento catastrofico. La caratteristica di questo fenomeno si rinviene nella sua unicità: non esistono infatti soggetti che si occupano solo della fase di prevenzione o soltanto della gestione, bensì soggetti che intervengono in entrambi gli ambiti, con un peso specifico ed un'intensità che varia a seconda del livello di specializzazione⁶. La dottrina giuridica ha individuato tre specifiche tipologie amministrative alle quali può essere affidata la gestione della *governance* emergenziale⁷. Abbiamo *in primis* la struttura del Servizio Nazionale di Protezione Civile la quale, attraverso il nuovo Codice introdotto con il D. Lgs n. 1 del 2 gennaio 2018, definisce gli ambiti di intervento e di operatività in base alla tipologia degli eventi. In secondo luogo, possiamo menzionare la cosiddetta amministrazione "aggiuntiva": i soggetti pubblici operanti in settori più prossimi a situazioni emergenziali, quali sanità e ambiente, vedono attribuirsi una funzione emergenziale, in aggiunta ai poteri ordinari, con cui affrontare specifiche situazioni venutesi a creare⁸. La terza tipologia amministrativa è infine quella rappresentata dai Commissari Straordinari. Sulla base di quanto espresso finora, il seguente elaborato si propone di esaminare il concetto di amministrazione dell'emergenza in relazione ai

⁶ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Società editrice Il Mulino, 2008

⁷ F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 2013, pp. 45-48

⁸ F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 2013

tragici eventi che hanno visto protagonisti la città di Genova e il ponte Morandi. La fase di gestione emergenziale è stata caratterizzata dalla contemporanea partecipazione di due differenti figure commissariali: il Commissario delegato all'emergenza, incaricato della immediata realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di criticità venutosi a creare; il Commissario per la ricostruzione, investito delle attività di demolizione, ricostruzione del Ponte e ripristino della viabilità connessa. L'attenzione si soffermerà in particolar modo sul ruolo e i poteri riconosciuti dal Decreto Genova al Commissario Straordinario per la ricostruzione, rinviando l'esame specifico del Commissario delegato ai contributi pubblicati in questa rivista. Per quanto concerne la fase di prevenzione emergenziale, saranno oggetto di analisi due importanti novità introdotte con il Decreto Genova, ovvero l'Agenzia Nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA) e l'Archivio informatico nazionale delle Opere Pubbliche (AINOP). L'obiettivo principale è quello di aprire un nuovo corso in materia di controllo, conoscenza e gestione delle infrastrutture stradali e autostradali, in modo da garantirne un utilizzo il più sicuro possibile per la collettività.

2 Il commissario straordinario alle opere strategiche

Secondo l'articolo 11, c.1 della Legge 23 agosto 1988 n. 400, il Commissario straordinario del Governo è un soggetto investito del compito di *“realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali”*. Viene nominato con un Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio stesso. I compiti, le dotazioni di mezzi e personale affidati al Commissario sono delineati all'interno del decreto di nomina, al quale viene garantita immediata diffusione tramite comunicazione al Parlamento e pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Sull'attività del Commissario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio oppure un Ministro da lui delegato, consentendo in questo modo l'esercizio del potere ispettivo e di controllo delle Camere. Questa figura si ispira a quella dell'Alto Commissario, istituito alla conclusione del secondo conflitto mondiale per dirigere quei settori dell'amministrazione statale non incardinati in una struttura ministeriale⁹. Tale soggetto non può essere collocato all'interno di un unico scenario giuridico coerente, dal momento che esistono vari tipi di forme commissariali, ognuna delle quali differente dal punto di vista fattuale e normativo. È possibile infatti imbattersi in Commissari incaricati di raggiungere obiettivi

⁹ Sono un esempio a tale proposito gli Alti Commissari per l'igiene, il turismo e l'alimentazione. I primi due ottennero successivamente la costituzione di un ministero autonomo mentre la materia dell'alimentazione fu affidata al Ministero dell'Agricoltura.

prestabiliti dalla legge in modo rapido ed efficiente, mantenendo l'attenzione ai vincoli di spesa e bilancio; soggetti chiamati a gestire situazioni emergenziali, di crisi, d'urgenza o nelle quali la p.a. è impossibilitata ad operare¹⁰. La stessa struttura commissariale può assumere dimensioni particolarmente articolate. Il Commissario ha infatti il potere di selezionare personale seguendo un metodo fiduciario; può chiedere la collaborazione di personale, dirigenziale o non, in servizio presso l'ente pubblico interessato dalla sostituzione; può scegliere soggetti a cui delegare i propri compiti. Nel caso del Commissario alla protezione civile, le suddette ordinanze possono determinare, qualora ne ricorra il bisogno, la nascita di strutture di supporto: è il caso delle commissioni tecniche, delle commissioni di garanzia, dei comitati di indirizzo o delle strutture di missioni. Al tempo stesso è possibile rinvenire una base di elementi comuni a tutte le figure commissariali, quali la provvisorietà e l'esercizio del potere sostitutivo. Il Commissario presenta compiti limitati nel tempo, la cui durata varia in base al tipo di specifica attività che deve portare a conclusione. Proprio per la sua straordinarietà a livello operativo e temporale, questo soggetto non è previsto a monte nell'organigramma di un'amministrazione centrale o di un ente pubblico. Va di pari passo con la provvisorietà il possesso del potere sostitutivo, con le opportune differenze di peso e intensità legate alle attività dei singoli. La sostituzione prevede il passaggio di una determinata attività o competenza dal soggetto titolare riconosciuto dalla legge ad un altro soggetto autorizzato, per cause di inerzia o impossibilità d'agire in via ordinaria. La sostituzione può essere parziale o totale. Nel primo caso riguarda la realizzazione di singoli atti, senza che venga meno la struttura dell'ente interessato e i suoi organi ordinari; questi ultimi infatti restano in carica, affiancano il sostituto ma non hanno operatività sulle materie oggetto della sostituzione. Nel secondo caso il sostituto viene incaricato di svolgere tutti i compiti dell'organo sostituito, il quale viene preventivamente rimosso e perde la titolarità dell'ufficio e dei relativi compiti. Si registra in questo caso una vera e propria sostituzione di organi, dal momento che l'attività di sostituzione incide profondamente nell'assetto organizzativo dell'ente¹¹. Il tragico crollo del Ponte Morandi ha portato alla contemporanea presenza operativa di due differenti figure commissariali: il Commissario delegato all'emergenza e il Commissario Straordinario per la ricostruzione. Il primo, inquadrato dal punto di vista normativo nel Codice della Protezione Civile, viene chiamato in causa per fronteggiare *“emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante*

¹⁰ G. AVANZINI, *Il Commissario Straordinario*, Giappichelli Editore, 2013.

¹¹ Si parla anche di sostituzione diretta e indiretta. Nel primo caso il soggetto titolare del potere di sostituzione decide di compiere direttamente l'attività in questione; viceversa nel secondo caso tale responsabilità viene affidata ad un soggetto ad hoc.

*limitati e predefiniti periodi di tempo*¹². Presupposto imprescindibile è la dichiarazione dello stato d'emergenza, deliberata con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche su proposta del Presidente della Regione o della Provincia Autonoma interessata, che ne definisce durata, copertura territoriale, modalità di esercizio del potere e limitazioni. Una volta ufficializzato lo stato d'emergenza, sarà il Capo Dipartimento della Protezione Civile, direttamente o tramite un commissario delegato appositamente nominato, a mettere in atto tutte le azioni ritenute necessarie, *“mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione Europea”*. Più nello specifico, l'attività del Commissario delegato è incentrata su determinati punti:

- Organizzazione ed effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento;

- Ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea;

- Attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità;

- Realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti;

- Ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza;

- Avvio dell'attuazione delle prime misure per far fronte alle esigenze urgenti, anche attraverso misure di delocalizzazione temporanea in altra località del territorio nazionale, entro i limiti delle risorse finanziarie e secondo le direttive dettate con apposita, ulteriore delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata¹³.

Per quanto concerne il Commissario straordinario per la ricostruzione, va sottolineata anzitutto la sua corrispondenza con la figura del Commissario straordinario alle opere strategiche. Questo soggetto, figlio di una disciplina giuridica

¹² Art. 7, comma 1, lettera c, d.lgs. n. 1/2018

¹³ Art 25, comma 2, d.lgs. n. 1/2018

stratificatasi nel tempo che fa capo all'articolo 214 del Codice degli appalti pubblici, nasce con finalità di salvaguardia e protezione dell'ordinamento, in quanto facilita la conclusione di un'opera pubblica incompiuta o agevola sin dal principio la realizzazione di un'infrastruttura di fondamentale importanza economica e sociale¹⁴. Alla base della nomina di questo soggetto ci deve essere il riconoscimento di uno stato di urgenza relativo all'opera da realizzare. Questa ufficializzazione avviene tramite un Decreto del Presidente del Consiglio, adottato su proposta del Ministro dei Trasporti, di concerto con il titolare del dicastero dell'Economia, dei ministri competenti e dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate; al suo interno sono delineate le attività lavorative, i risvolti sociali e pratici, le risorse economiche stanziare dallo Stato e le tempistiche realizzative. La nomina del Commissario avviene seguendo lo stesso procedimento del riconoscimento dello status d'urgenza, con un provvedimento autonomo o contestuale. Questa figura presenta anzitutto un potere di indirizzo e coordinamento: vigila sul programma dei lavori e monitora l'adozione degli atti necessari per l'esecuzione dell'investimento; controlla l'andamento delle procedure realizzative e autorizzative fino alla sottoscrizione contrattuale; esercita un potere di impulso cercando il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, sostenendo accordi tra questi e prevenendo la nascita di conflitti e di contenziosi. Nello svolgimento di queste attività il Commissario può essere affiancato da un sub-commissario nominato dal Presidente del Consiglio, su proposta dei Presidenti della Regione o delle provincie autonome interessate. Il cuore delle funzioni è rappresentato tuttavia dal comma 6 dell'articolo 214 del Codice degli appalti, il quale autorizza il Commissario ad esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 13 del D.L. 69/97. In base all'articolo 4 del suddetto D.L. il Commissario subentra all'amministrazione ordinaria nell'avvio dei lavori di un'opera strategica sospesa o incompleta; il presupposto è l'inerzia o l'inadempienza di quest'ultima, colpevole di non aver adottato i relativi provvedimenti di inizio lavori entro 30 giorni dalla data di pubblicazione del piano nazionale delle infrastrutture di rilievo nazionale. L'attività di sostituzione si suddivide in una prima fase di controllo e in una seconda di amministrazione attiva: la struttura commissariale deve anzitutto valutare la capacità del soggetto titolare a realizzare l'opera in questione, sollecitandola a svolgere velocemente gli adempimenti richiesti dalla legge; in caso negativo sarà autorizzata a provvedere in sua sostituzione¹⁵. Tali poteri derogano, previa motivazione, alle disposizioni in vigore, mantenendo comunque pieno rispetto della normativa europea in materia di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica e dei principi generali dell'ordinamento. I Commissari operano in autonomia e si rapportano con il Presidente del Consiglio, il Ministro delle Infrastrutture e il CIPE in merito alle

¹⁴I principali riferimenti in materia sono rappresentati dall'art.13 del D.L. 67/97; dall'art.2 c.9 della l.166/2002; dall'art.20 del D.L. 185/2008; dall'art.4 del D.L. 32/2019.

¹⁵G. AVANZINI, *Il Commissario Straordinario*, Giappichelli Editore, 2013.

problematiche incontrate nel corso dei lavori; seguono le direttive ministeriali e quelle che promanano dalle strutture tecniche ausiliare, dalle quali acquisiscono i pareri necessari. Possono avvalersi nello svolgimento dei loro compiti delle strutture regionali competenti, del supporto e della collaborazione di terzi soggetti. In merito a questo punto è doveroso citare l'articolo 4 del decreto-legge 32/2019, il quale riferisce che i Commissari Straordinari collaborano con i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche nella rielaborazione dei progetti non ancora appaltati, attraverso l'utilizzo di appositi protocolli contenenti le migliori pratiche in materia di progettazione e controllo dei lavori. Sul versante della sicurezza delle dighe e delle infrastrutture idriche questi soggetti operano con la struttura di Investitalia e si rapportano direttamente con il CIPE, al quale trasmettono *“i progetti approvati, il cronoprogramma dei lavori e il relativo stato di avanzamento, segnalando semestralmente eventuali anomalie e significativi scostamenti rispetto ai termini fissati nel cronoprogramma di realizzazione delle opere, anche ai fini della valutazione di defianziamento degli interventi”*. In sostanza i Commissari straordinari non rappresentano interessi differenti e/o degni di maggior attenzione rispetto a quelli spettanti alle amministrazioni originariamente competenti. L'attività di sostituzione non è inoltre volta a sanzionare l'inerzia o l'errato utilizzo dei poteri affidati all'ente sostituito, bensì è finalizzata ad una cooperazione che possa garantire il raggiungimento di specifici interessi, quali la celere realizzazione di un'opera pubblica e il corretto utilizzo dei fondi pubblici.¹⁶ Lo stesso discorso vale per l'uso dei poteri derogatori, i quali garantiscono un ottimo livello di efficacia e efficienza dell'azione amministrativa senza produrre un accentrato indiscriminato dei poteri nelle mani commissariali. Il Commissario infatti può essere investito del ruolo di stazione appaltante al fine di garantire un'immediata esecuzione dei lavori, derogando alla normativa del Codice degli appalti, ma garantendo la perenne salvaguardia dei vincoli comunitari, delle disposizioni del codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al Decreto legislativo 159/2011¹⁷. In base al c.5 il potere di deroga dovrà essere giustificato e motivato all'interno del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui si definiscono i termini, il modus e le tempistiche per la realizzazione dell'opera. Proprio l'elemento della temporaneità è un ulteriore indizio in merito al ruolo di esclusivo ausilio e supporto dei Commissari straordinari. La sostituzione di una pubblica amministrazione inerte fa sì che l'attività commissariale coincida esclusivamente con il tempo necessario alla realizzazione dell'opera, senza alcuna possibilità di prolungamento.

¹⁶ D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, *I Contratti pubblici dopo la conversione del Decreto Sblocca Cantieri*, La Tribuna, 2019.

¹⁷ La IV sezione del Consiglio di Stato, con sentenza 28 ottobre 2011, n.5799, ha stabilito che *“il potere di deroga (che incontra i limiti derivanti dal rispetto dei principi generali dell'ordinamento e delle norme costituzionali) deve essere necessariamente limitato agli interventi ritenuti necessari per fronteggiare le esigenze che hanno determinato la stessa concessione del potere”*.

3. Il crollo del Ponte Morandi

Il Viadotto Polcevera, noto anche come Ponte Morandi, in omaggio al progettista dell'opera, l'Ingegnere Riccardo Morandi, è un ponte ricompreso nel tratto dell'Autostrada A10, gestito in concessione da Autostrade per l'Italia, e rappresenta uno snodo decisivo per i collegamenti tra l'Italia settentrionale e la Francia, tra Genova e l'aeroporto Cristoforo Colombo, l'area portuale Voltri – Prà e la zona industriale della provincia. Costruita tra il 1963 e il 1969 dalla Società italiana per Condotte d'acqua, questa infrastruttura è lunga 1.182 metri, presenta un'altezza dal livello stradale di circa 45 metri, passa sopra il Torrente Polcevera e una linea ferroviaria, unendo i quartieri di Sampierdarena e Cornigliano. La mattina del 14 agosto 2018 si è registrato il crollo del pilone occidentale di sostegno e di una sezione del ponte lunga all'incirca 150 metri, posta al di sopra della zona industriale di Sampierdarena, che ha causato il ferimento di 9 persone e la morte di 43 soggetti tra automobilisti e operai impegnati in un lavoro nell'area sottostante. Questo disastro ha portato alla chiusura del tratto autostradale interessato, della rete viaria cittadina direttamente colpita e all'evacuazione di quasi 600 famiglie residenti al di sotto del pilone¹⁸. Il Consiglio dei Ministri ha risposto a questa tragedia dichiarando, con delibera del 15 agosto 2018, lo stato d'emergenza nel territorio del Comune di Genova per la durata di 12 mesi e stanziando, tramite il Fondo per le emergenze nazionali, 5 milioni di euro necessari all'attuazione degli immediati interventi previsti per contrastare l'eccezionalità del momento¹⁹. Attraverso una successiva delibera del 18 agosto sono stati stanziati ulteriori 28.470.000,00 euro a valere sul Fondo per le emergenze nazionali, con i quali garantire la realizzazione degli interventi urgenti in materia di viabilità alternativa, potenziamento del sistema dei trasporti e sistemazioni alloggiative per quelle famiglie destinatarie di provvedimenti di sgombero dalle abitazioni rese a rischio dal crollo²⁰. Il Capo del Dipartimento della Protezione civile, con un'ordinanza datata 20 agosto 2018, ha nominato il Presidente della Regione Liguria Giovanni Toti Commissario delegato all'emergenza. Quest'ultimo ha ricevuto il compito di predisporre un piano di interventi, da sottoporre all'approvazione del Capo Dipartimento della Protezione Civile, necessari ad affrontare il momento emergenziale, a superarlo e a ripristinare una situazione gestibile con i poteri ordinari da parte delle amministrazioni interessate. Successivamente con il Decreto-legge

¹⁸ Il documento consegnato dal Presidente della Regione Liguria nel corso dell'audizione del 10 ottobre 2018 alla Camera parla dell'avvenuta evacuazione di "281 famiglie, corrispondenti a 260 unità immobiliari, per un totale di 583 persone (561 residenti e 22 domiciliati)".

¹⁹ Delibera del Consiglio dei Ministri 15 agosto 2018 "Dichiarazione dello stato di emergenza a causa del crollo di un tratto del viadotto Polcevera, noto come ponte Morandi, sulla A10, a Genova, avvenuto nella mattinata del 14 agosto 2018", pubblicata nella GU n.189 del 16 agosto 2018.

²⁰ Delibera del Consiglio dei Ministri 18 agosto 2018 "Dichiarazione dello stato di emergenza a causa del crollo di un tratto del viadotto Polcevera, noto come ponte Morandi, sulla A10, a Genova, avvenuto nella mattinata del 14 agosto 2018", pubblicato nella GU n. 200 del 29 agosto 2018.

109/2018, meglio noto come “Decreto Genova”, pubblicato, a seguito delle modifiche introdotte dalla Legge di Conversione 130/2018, sulla Gazzetta Ufficiale 19 novembre 2018, n. 269, il Governo ha garantito lo svolgimento di tutte quelle attività finalizzate alla demolizione e alla costruzione di un nuovo ponte, al ripristino provvisorio della viabilità autostradale della Città, al sostegno dei cittadini colpiti più direttamente dalle conseguenze del crollo. Inoltre, si è posta l’attenzione sul tema della prevenzione, attraverso la predisposizione di una serie di interventi a favore del monitoraggio delle opere pubbliche, della sicurezza della rete nazionale, delle infrastrutture e dei trasporti.

4. Il Commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi

Il Commissario Straordinario per la ricostruzione, nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per un arco di tempo di 12 mesi, prorogabili o rinnovabili per non oltre un triennio dalla prima nomina, è stato chiamato a gestire con urgenza tutte le attività concernenti la demolizione, la rimozione e lo smaltimento dei materiali di risulta, la progettazione, l’affidamento, la ricostruzione dell’infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario²¹. Tale figura presiede una struttura operativa composta da venti unità, scelte tra il personale delle amministrazioni statali centrali o degli enti territoriali, due sub commissari di nomina commissariale e cinque esperti²². L’attività commissariale è stata improntata su canoni di celerità, efficacia, collaborazione istituzionale, trasparenza amministrativa e legalità. In merito ai primi due punti, l’articolo 1 del Decreto Genova riconosce al Commissario Straordinario ampi poteri derogatori riguardanti le attività di demolizione, progettazione, affidamento e ricostruzione, le occupazioni d’urgenza e le espropriazioni per pubblica necessità (comma 5); le modalità di affidamento delle attività di ripristino del sistema viario (comma 7). Nel primo caso il Commissario è investito del potere di deroga per qualsiasi normativa, eccezion fatta per la legislazione dell’Unione Europea, le leggi antimafia e la normativa sulle misure di prevenzione, contenute nel D.Lgs 156/2011. Con riferimento alle occupazioni d’urgenza e alle espropriazioni per pubblica necessità, il Commissario può redigere il verbale di immissione in possesso dei suoli e il relativo stato di consistenza anche in presenza di due soli rappresentanti della Regione o degli enti territoriali interessati, senza essere tenuto al rispetto di altro. In questo caso il potere di deroga viene esercitato sul contenuto dell’articolo 24, comma 3 del D.P.R. 327/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), secondo il quale “*lo stato di consistenza e il verbale di immissione sono*

²¹ D.P.C.M. 4 ottobre 2018 – Nomina del Dott. Marco Bucci a Commissario Straordinario per la ricostruzione ai sensi dell’art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018.

²² Decreti commissariali n. 1/2018; 2/2018; 4/2018; 9/2018.

redatti in contraddittorio con l'espropriato o, nel caso di assenza o di rifiuto, con la presenza di almeno due testimoni che non siano dipendenti del beneficiario dell'espropriazione. Possono partecipare alle operazioni i titolari di diritti reali o personali sul bene". Ad essere investiti dal potere di deroga sono anche i commi 2 e 3 dell'articolo 49 del suddetto Testo Unico, i quali stabiliscono che *"al proprietario del fondo è notificato, nelle forme degli atti processuali civili, un avviso contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui è prevista l'esecuzione dell'ordinanza che dispone l'occupazione temporanea. Al momento della immissione in possesso, è redatto il verbale sullo stato di consistenza dei luoghi"*²³. Il Commissario può inoltre decidere per la subitanea immissione in possesso delle aree individuate; può consentire l'ingresso delle imprese per motivi di accertamento preventivo, fermo restando il rispetto e la salvaguardia dei diritti dei terzi. In merito al contenuto del comma 7, al Commissario è riconosciuto il potere di affidare l'attività di ripristino del sistema viario attraverso il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara. Tale procedura può essere utilizzata, secondo quanto previsto dall'articolo 63 comma 2 lettera c del Codice dei Contratti pubblici, nelle ipotesi in cui, per motivi di urgenza dovuti a cause non imputabili all'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte, ristrette o competitive con negoziazione non possano essere rispettati. A tal proposito vanno segnalati i Decreti commissariali n. 18/2018, 19/2018 e 1/2019. Con il primo è stato affidato ad un raggruppamento di 4 imprese l'appalto pubblico dei lavori per la demolizione, rimozione, smaltimento e conferimento in discarica o in altro sito dei materiali di risulta, per un valore al netto dell'IVA di 19 milioni di euro. Al tempo stesso è stata autorizzata la predisposizione del cantiere, la realizzazione delle recinzioni e lo svolgimento di alcune piccole e preliminari demolizioni. Il secondo Decreto ha affidato ad un raggruppamento di 3 imprese l'appalto relativo alla progettazione, all'esecuzione della ricostruzione dell'infrastruttura ed il ripristino del connesso sistema viario, il cui valore è stato stimato in 202 milioni di euro al netto dell'IVA. Con il Decreto 1/2019 invece il Commissario Straordinario ha deciso di ricondurre i due affidamenti all'interno di un unico contratto. In questo modo si è voluta garantire una responsabilità d'impresa separata, mantenendo al tempo stesso un continuo coordinamento tra le due attività, fondamentale per assicurare il rispetto del cronoprogramma da ambo le parti²⁴. Ha destato particolare clamore l'esplicito divieto, rivolto al Commissario Straordinario, di affidare le attività di demolizione e

²³ Dossier n. 63/2, Servizio Studi Senato della Repubblica, Novembre 2018.

²⁴ La struttura commissariale e l'ANAC hanno sottoscritto in data 7 dicembre 2018 un Protocollo di vigilanza collaborativa e preventiva. L'ANAC si è impegnata a controllare in via preventiva gli atti delle procedure connesse agli interventi di demolizione, rimozione, smaltimento dei materiali di risulta, progettazione e ricostruzione del Ponte. In particolare modo l'attenzione è stata posta su gli affidamenti diretti superiori a 40.000 euro, le procedure negoziate di servizi o forniture superiori a 100.000 euro, le procedure negoziate di lavori superiori a 200.000 euro, le varianti superiori superiori al 10% dell'importo originario del contratto e i contratti di sponsorizzazione.

ricostruzione al concessionario del tratto autostradale al momento del crollo (Autostrade per l'Italia S.p.a.) oppure a società controllate da quest'ultimo. La stessa ASPI è stata inoltre obbligata a far fronte alle spese di ricostruzione ed esproprio, in quanto *"responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero in quanto responsabile dell'evento"*²⁵. La legittimità di queste scelte è stata confermata dalla Sentenza 168/2020 della Corte Costituzionale, la quale è stata chiamata ad esprimersi su richiesta del Tar Liguria. Quest'ultimo aveva infatti sospeso il proprio giudizio, dichiarando rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale avanzata da ASPI nel ricorso contro gli articoli 1, c. 3, 5, 6, 7, 8, 8-bis; articolo 1-bis; articolo 4-bis del Decreto Genova²⁶. Secondo la Consulta, l'estromissione di ASPI dalle attività di demolizione e ricostruzione deriva dalla volontà del Legislatore di non attivare la convenzione sottoscritta con il concessionario, in modo da non obbligarlo a fornire le prestazioni in oggetto, contrariamente alla volontà di quest'ultimo. A ciò ha fatto seguito la preclusione per la struttura commissariale di avviare la procedura senza pubblicazione del bando di gara con il concessionario. Le motivazioni sono da rinvenire *"nell'urgenza di avviare i lavori per ripristinare tempestivamente un tratto autostradale essenziale per i collegamenti nella regione, sia dai dubbi insorti sull'affidabilità del concessionario, alla luce della gravità dell'evento verificatosi e delle risultanze delle prime indagini amministrative"*. La Corte inoltre ha ritenuto *"tutt'altro che irragionevole incongrua o sproporzionata"* la volontà del Legislatore di *"affidare la ricostruzione a terzi, anziché al concessionario, il quale, in quanto obbligato contrattualmente e custode del bene, avrebbe dovuto provvedere alla manutenzione dell'infrastruttura e prevenirne il disfacimento"*²⁷. La Corte ha ritenuto inammissibile la questione riguardante l'addebito ad ASPI dei costi di ricostruzione ed esproprio, poiché il Tar non ha chiarito a che titolo è stato fatto l'addebito: se a titolo definitivo oppure di mera anticipazione provvisoria, in attesa di eventuali accertamenti in merito alle responsabilità risarcitorie della concessionaria. L'esigenza di azioni celeri ed efficienti è anche alla base del dettato dell'articolo 1-bis, inerente le *"Misure per la tutela del diritto all'abitazione"*. Tale articolo definisce infatti la procedura attraverso la quale il Commissario Straordinario entra in possesso degli immobili soggetti all'ordinanza di sgombero. Si è voluto da un lato garantire un ristoro economico solido ed immediato ai proprietari e usufruttuari degli immobili interessati dal crollo, in modo tale da favorire la loro ricerca di nuove opportunità

²⁵ E' stata autorizzata a tal proposito una spesa di 30 milioni annui per il biennio 2018-2019, da versare nella contabilità speciale del Commissario straordinario; in caso contrario la struttura commissariale avrebbe avuto il potere di scegliere un soggetto pubblico o privato in grado di anticipare le somme necessarie per le attività richieste, *"a fronte della cessione pro solvendo della pertinente quota dei crediti dello Stato nei confronti del concessionario alla data dell'evento"*.

²⁶ La questione di legittimità costituzionale è stata messa in relazione, attraverso le ordinanze 06 Dicembre 2019, n. 928, 929, 931 e 932, agli art. 3, 97, 23, 41, 102, 103, 24 e 111 della Costituzione.

²⁷ Corte Costituzionale, Sentenza 27 Luglio 2020, n. 168

abitative; dall'altro lato si è agito con l'obiettivo di velocizzare le operazioni di ricostruzione del Ponte²⁸. Tali attività sono state riconosciute come opere di pubblica utilità, in modo tale che potesse essere attuabile, nei casi previsti dalla legge, la procedura d'espropriazione. Entro i 30 giorni successivi all'entrata in vigore della legge di conversione al Commissario Straordinario è stato riconosciuto il potere di sottoscrivere gli atti di cessione dei beni o dei diritti reali con i proprietari o gli usufruttuari degli immobili destinatari delle ordinanze di sgombero. Questi accordi di cessione, effettuati dietro il pagamento di specifiche indennità stabilite dal Decreto in questione, producono gli stessi effetti del decreto di esproprio²⁹. Scaduto il suddetto termine il Commissario procede all'espropriazione dei beni, prendendo in considerazione i dati catastali degli immobili e dando seguito alla realizzazione del verbale di immissione in possesso. Ne consegue, in base all'articolo 25 del D.P.R. 327/2001, l'estinzione automatica di tutti i diritti reali e personali che gravano sul bene espropriato, eccezion fatta per quelli equipollenti alle finalità espropriative. Oltretutto sono prive di conseguenze sull'andamento del procedimento e sugli effetti del decreto di esproprio le eventuali azioni reali e personali sui beni espropriandi. Il Commissario non sostituisce i proprietari nei rapporti con gli istituti finanziari e non acquisisce gravami derivanti dagli immobili ceduti. Lo stesso procedimento è illustrato all'interno dell'articolo 4-*bis* per quanto riguarda l'immediata immissione in possesso delle sedi operative delle imprese situate all'interno della cosiddetta "zona rossa" e destinatarie di un'ordinanza di sgombero. Il legislatore ha ritenuto fondamentale mettere la struttura commissariale nelle migliori condizioni per poter collaborare proficuamente con gli altri soggetti istituzionali, così da agevolare l'immediata e proficua conclusione delle attività in questione. Attraverso il contenuto dell'articolo 1, comma 3 il Commissario è stato autorizzato ad usufruire, per lo svolgimento di attività di progettazione degli interventi, di direzione e collaudo dei lavori, per le procedure di affidamento dei lavori, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo, delle strutture e degli uffici della Regione Liguria, degli uffici tecnici e amministrativi del Comune di Genova, dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, di ANAS S.p.A e delle Autorità di distretto, previa intesa con gli enti territoriali interessati. A questo va poi aggiunta la possibilità di stipulare convenzioni con le strutture operative e i soggetti che, in base all'articolo 4 comma 2 del D.Lgs 1/2018, compongono il Servizio Nazionale di Protezione Civile e

²⁸ D. BOLOGNINO, *Il C.D. Decreto "Genova": tra intervento per la salvaguardia e la ripresa economica della città e l'implementazione sistemica della sicurezza per le infrastrutture nazionali*, in questa rivista.

²⁹ Sono previste tre tipologie di indennità per ogni singola unità immobiliare: la prima, quantificata in 2.025,50 euro per metro quadrato, che tiene conto del valore venale dell'immobile, delle spese per l'acquisto degli arredi e di ogni altra spesa accessoria per la ricollocazione abitativa. La seconda, pari a 45.000 euro, secondo quanto previsto dal Programma Regionale di Intervento Strategico (PRIS). La terza, pari a 36.000 euro, è dovuta per l'improvviso sgombero.

ne attuano le varie attività³⁰. L'operato del Commissario Straordinario si è segnalata sin dall'inizio per la predisposizione di elevati standard di legalità nell'esecuzione delle opere. A tal proposito possiamo ricordare il protocollo d'intesa sottoscritto in data 17 gennaio 2019 con la Prefettura di Genova, finalizzato a rafforzare la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata e di ogni iniziativa illecita nei confronti delle imprese affidatarie. Più nello specifico il Commissario Straordinario si è impegnato ad inserire nel contratto con gli affidatari clausole risolutorie a garanzia antimafia, oltre a istituire le piattaforme informatiche "Anagrafe degli esecutori" e "Settimanale di cantiere", contenenti i dati specifici dei contratti, dei flussi economici creati, delle maestranze, dei cantieri, dei soggetti e dei mezzi impegnati. L'intero operato commissariale risulta inoltre soggetto alla normativa sulla trasparenza e la pubblicità degli atti definita all'interno dell'articolo 36 del cosiddetto "Decreto terremoto" (D.l. 189/2016). Tutti gli atti inerenti alla scelta di consulenti e collaboratori, le attività di programmazione dei lavori e le procedure di affidamento, devono essere obbligatoriamente pubblicati e aggiornati all'interno della voce "Amministrazione trasparente" del sito internet del Commissario Straordinario ed essere soggetti alla normativa in materia di accesso civico, trasparenza e diffusione delle informazioni prevista dal D.lgs.33/2013. Sono esclusi da tale applicazione quei documenti considerati riservati o secretati. In tal senso va sottolineata la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra il Commissario Straordinario per la Ricostruzione, il Commissario Delegato per l'emergenza, il Comune di Genova, l'Assessorato alla Sanità e l'Assessorato all'Ambiente e Tutela del Territorio della Regione Liguria, l'Agenzia Regionale per l'Ambiente ARPAL e ASL 3 Genovese, finalizzato a tutelare il diritto alla salute dei cittadini residenti nelle aree adiacenti la zona rossa e il diritto all'ambiente (suolo, rumore, aria, rifiuti). Questo protocollo ha definito gli strumenti di collaborazione e coordinamento degli enti firmatari, così da garantire la massima celerità nell'approvazione dei rispettivi atti di competenza, con particolare attenzione al controllo delle attività delle imprese operanti e alla tutela della salute. Il Commissario Straordinario nello specifico è chiamato a riferire sullo stato di avanzamento dei lavori e delle attività di monitoraggio e verifica ambientale portate avanti dall'Arpal e dall'ASL3 genovese³¹. Per facilitare queste comunicazioni è stata inserita all'interno del sito internet della struttura commissariale un'apposita sezione denominata "Ambiente&Salute", nella quale sono consultabili dalla cittadinanza appositi report inerenti i controlli e le tutele adottate in materia

³⁰ I soggetti indicati nel suddetto articolo sono lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali. In base all'art.13, c.2, partecipano alle attività di protezione civile anche gli ordini, i collegi professionali e i rispettivi Consigli nazionali, gli enti, gli istituti, le agenzie nazionali, le aziende, le società e altre organizzazioni pubbliche o private che svolgono funzioni utili in quest'ottica

³¹ L'ARPAL si è occupata del controllo e della raccolta dei dati inerenti la tutela ambientale nel corso di tutte le fasi dei lavori di demolizione e ricostruzione del Viadotto Polcevera. L'ASL ha verificato lo svolgimento delle seguenti attività e monitorato costantemente le condizioni di salute dei circa 124.000 abitanti residenti nei distretti 9 e 10 (Medio Ponente e Valpolecera), interessati dal crollo.

ambientale e della salute pubblica. La struttura commissariale è chiamata oltretutto a rapportarsi a cadenza mensile con “l'Osservatorio per i temi della salute e della sicurezza” e “l'Osservatorio per le attività di demolizione, ricostruzione e viabilità”³². Questi due organismi, composti dai rappresentanti dei municipi confinanti con la zona interessata dal crollo, si interfacciano con la Struttura commissariale e l'Amministrazione comunale presentando relazioni, dettagliate, richieste di informazioni, quesiti, proposte e reclami provenienti dai cittadini e dai comitati di zona.

5. L'Agenzia Nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali

Possiamo considerare la prevenzione come quell'insieme di funzioni che mirano a evitare oppure a limitare le lesioni di interessi giuridicamente rilevanti, figli dell'azione umana o di eventi naturali. Tale attività, basata su un'importante fase di studio e monitoraggio dei fenomeni dannosi e delle loro conseguenze, si struttura attorno il concetto di valutazione del rischio, inteso come “*il valore atteso di perdite (vite umane, feriti, danni alle proprietà e alle attività economiche) dovuti al verificarsi di un evento di una data intensità, in una particolare area, in un determinato periodo di tempo*”³³. Proprio grazie allo studio del rischio è possibile valutare attentamente il livello di pericolo derivante da un determinato avvenimento, l'esposizione di un interesse giuridico al danno e le sue previsioni di vulnerabilità, così da adeguare i livelli di salvaguardia e protezione. L'esigenza di rinforzare il livello di prevenzione nel settore delle opere pubbliche a seguito della tragedia del Ponte Morandi ha portato a prevedere, all'interno del “Decreto Genova”, l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, meglio nota come ANSFISA. Questo soggetto, dotato di personalità giuridica e autonomia regolamentare, amministrativa, contabile, organizzativa e patrimoniale, è presieduto da un Direttore che resta in carica per un triennio, nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti³⁴. Subentra all'Agenzia Nazionale per la sicurezza ferroviaria (ANSF), ereditandone tutti i rapporti attivi e passivi, le risorse umane e finanziarie. Per quanto concerne il settore ferroviario l'ANSFISA eredita le competenze dell'ANSF, elencate all'interno

³² L'Osservatorio salute e sicurezza è stato costituito in data 01/02/2019 con Ordinanza del Sindaco di Genova n. 37/2019.

³³ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Società editrice Il Mulino, 2008.

³⁴ Accanto alla figura del Direttore troviamo un comitato direttivo, composto da quattro membri e dal Direttore che lo presiede, e un collegio dei revisori dei conti, composto da due membri effettivi e due supplenti.

dell'articolo 6 del D.Lgs n. 162/2007. Si tratta in particolar modo di compiti autorizzativi, di controllo e di studio che vengono esercitati sull'intero sistema ferroviario nazionale e regionale. Le competenze di questa struttura sono state oltretutto potenziate dal D.lgs n. 50/2019, che ha recepito il contenuto della Direttiva europea 2016/798 in materia di sicurezza ferroviaria³⁵. Le disposizioni contenute all'interno del Decreto interessano l'intero sistema ferroviario italiano e definiscono in particolar modo i livelli di sicurezza complessivi, la gestione sicura dell'infrastruttura ferroviaria e del suo traffico, la collaborazione tra le imprese ferroviarie, i soggetti che operano nell'ambito ferroviario e i gestori delle infrastrutture. L'ANSFISA, al pari del MIT, è incaricata di garantire il miglioramento continuo della sicurezza ferroviaria, riservando un occhio di riguardo alla prevenzione degli incidenti, sulla base degli sviluppi normativi nazionali, comunitari ed internazionali, del progresso tecnologico. È incaricata di favorire lo sviluppo di un approccio sistemico della sicurezza da parte dei gestori delle infrastrutture, di spronare questi ultimi ad applicare tutte le misure necessarie per la valutazione del rischio, la legislazione comunitaria e nazionale e ad istituire i sistemi di gestione della sicurezza (SGS). Questi ultimi descrivono la suddivisione delle responsabilità in seno all'organizzazione del gestore dell'infrastruttura o dell'impresa ferroviaria; le varie forme di controllo previste da ogni direzione, il coinvolgimento del personale, gli strumenti di promozione e di miglioramento dei sistemi di sicurezza. L'ANSFISA, secondo l'articolo 17 del suddetto Decreto, è chiamata a controllare l'effettivo rispetto dell'obbligo di utilizzo del SGS, attraverso attività di supervisione e monitoraggio dell'intero sistema o di parti di esso. Deve oltretutto produrre annualmente degli specifici piani di sicurezza, da pubblicare sul proprio sito internet, che definiscono gli obiettivi comuni di sicurezza (CST) e i livelli di miglioramento che i gestori delle infrastrutture sono chiamati a raggiungere³⁶. L'articolo 11 attribuisce all'Agenzia il compito di rilasciare un'autorizzazione di sicurezza ai soggetti chiamati a gestire e far funzionare un'infrastruttura ferroviaria, secondo requisiti e documenti definiti da apposite linee guida. Tale certificazione avrà una validità quinquennale e potrà essere sottoposta nel corso di questo periodo a revisione da parte della stessa Agenzia, a seguito di mutamenti del sistema normativo di riferimento. Secondo l'articolo 28 invece l'ANSFISA è autorizzata a rilasciare un certificato di idoneità all'esercizio a tutti quei soggetti che operano all'interno di infrastrutture ferroviarie. Questo documento dimostra che il soggetto gestisce e fa funzionare in modo assolutamente sicuro un'infrastruttura ferroviaria, considerate le caratteristiche delle singole tratte,

³⁵ Tale Direttiva faceva parte del IV pacchetto ferroviario, comprendente altre due direttive e tre regolamenti e avente lo scopo di aggiornare il quadro normativo del sistema ferroviario, nell'ottica della formazione di un unico spazio ferroviario comunitario.

³⁶ Secondo l'art. 7 della Direttiva 2016/798, i CST (Common Safety Target) "stabiliscono i livelli minimi di sicurezza che devono essere raggiunti dal sistema nel suo insieme, e ove possibile, dalle diverse parti del sistema ferroviario in ogni Stato membro e nell'Unione.

dei servizi di trasporto e del materiale a disposizione³⁷. Per quanto concerne le competenze in materia di sicurezza stradale e autostradale l'Agenzia mantiene anzitutto i compiti attribuiti dal D.lgs 35/2011, attuativo della Direttiva Europea 2008/96 sulla gestione della sicurezza stradale. Inoltre esercita attività ispettiva finalizzata alla verifica della corretta organizzazione dei processi di manutenzione da parte dei gestori, nonché l'attività ispettiva e di verifica a campione sulle infrastrutture, obbligando i gestori a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio in quanto responsabili dell'utilizzo sicuro delle infrastrutture; promuove l'adozione da parte dei gestori delle reti stradali e autostradali di Sistemi di Gestione della Sicurezza per le attività di verifica e manutenzione delle infrastrutture certificati da organismi di parte terza riconosciuti dall'Agenzia; sovrintende alle ispezioni di sicurezza sulle infrastrutture stradali e autostradali, anche compiendo verifiche sulle attività di controllo già svolte dai gestori, eventualmente effettuando ulteriori verifiche in sito; propone al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti l'adozione di un piano nazionale per l'adeguamento e lo sviluppo delle infrastrutture stradali e autostradali nazionali ai fini del miglioramento degli standard di sicurezza, da sviluppare anche attraverso il monitoraggio sullo stato di conservazione e sulle necessità di manutenzione delle infrastrutture stesse; svolge attività di studio, ricerca e sperimentazione in materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali. Sono conferite oltretutto all'Agenzia le funzioni ispettive, le valutazioni e le verifiche funzionali finalizzate a garantire la sicurezza delle gallerie e dei valichi situati sulle strade, sia che esse appartengano o meno alla rete stradale trans-europea, appartenenti precedentemente ad un'apposita Commissione istituita presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Inoltre all'ANSFISA vengono attribuite le funzioni di vigilanza sui sistemi di trasporto rapido di massa, quali ad esempio metropolitane, tramvie e ferrovie urbane, il cui esercizio era precedentemente affidato agli Uffici speciali trasporti a impianti fissi (USTIF) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti³⁸. Tali attività vengono portate avanti attraverso l'ausilio di ingegneri del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, i quali presentano competenze acclamate in materia di antincendio, piani di evacuazione e problematiche di difesa civile³⁹. È infine riconosciuto all'Agenzia un potere sanzionatorio da esercitare nei confronti dei soggetti che non adempiano alle disposizioni previste. Queste sanzioni, di natura pecuniaria, possono essere comminate ai soggetti aventi natura imprenditoriale fino ad un massimo del 10% dell'ultimo fatturato annuo

³⁷ Art. 28, D.Lgs 50/2019.

³⁸ L' art. 9, c. 5 del D. ministeriale 346/2014 evidenzia le attività in materia di sicurezza dei sistemi di trasporto ad impianti fissi di competenza statale; le istruttorie e verifiche tecniche su schemi di regolamento di esercizio nonché su progetti di sistemi di trasporto ad impianti fissi; le verifiche e prove di laboratorio su funi e componenti di impianti a fune; verifiche di idoneità ed abilitazione del personale tecnico di macchina e di movimento per sistemi di trasporto ad impianti fissi; supporto tecnico in materia di inchieste; funzioni di certificazione di qualità, ispezione e controllo tecnico; consulenza, assistenza, attività di formazione, aggiornamento e ricerca.

³⁹ Dossier Novembre 2018, Servizio Studi Camera dei Deputati.

precedente alla contestazione della violazione; è prevista inoltre l'applicazione di una sanzione di valore doppio in caso di reiterazione del comportamento. È consentita invece l'applicazione di misure interdittive o limitative a seguito di un comportamento pregiudizievole alla sicurezza o alla circolazione stradale. In caso di mancato rispetto della misura il reo può ricevere una sanzione non superiore a 100.000 euro oppure al 3% dell'ultimo fatturato annuo precedente alla contestazione, a seconda si tratti di un ente territoriale o di soggetto imprenditoriale.

6. L'Archivio informatico nazionale delle opere pubbliche

Con un Decreto attuativo del 08/10/2019 è stato dato il definitivo via libera all'istituzione dell'Archivio Nazionale delle opere pubbliche – AINOP, un'ulteriore novità in materia di prevenzione e controllo contenuta nell'articolo 13 del Decreto Genova. Trattasi di un archivio informatico istituito presso il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, incaricato di censire tutte le opere pubbliche presenti sul territorio nazionale, di competenza delle Amministrazioni centrali e periferiche, delle Regioni, Province, Città metropolitane e dei Comuni, così da garantire un controllo costante dei loro livelli di efficienza e sicurezza. L'archivio si compone di nove sezioni: 1) ponti, viadotti e cavalcavia stradali; 2) ponti, viadotti e cavalcavia ferroviari; 3) strade, archivio nazionale delle strade; 4) ferrovie nazionali, regionali e metropolitane; 5) aeroporti; 6) dighe e acquedotti; 7) gallerie ferroviarie e stradali; 8) porti e infrastrutture portuali; 9) edilizia pubblica. Ogni sezione è a sua volta composta da varie sottosezioni che, per ogni singolo bene, illustrano: 1) i dati tecnici, progettuali e di posizione con analisi storica del contesto e delle evoluzioni territoriali; 2) i dati amministrativi riferiti ai costi sostenuti e da sostenere; 3) i dati sulla gestione dell'opera anche sotto il profilo della sicurezza; 4) lo stato e il grado di efficienza dell'opera e le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria; 5) la collocazione dell'opera rispetto alla classificazione europea; 6) i finanziamenti; 7) lo stato dei lavori; 8) la documentazione fotografica aggiornata; 9) il monitoraggio costante dello stato dell'opera anche con applicativi dedicati, sensori in situ e rilevazione satellitare; 10) il sistema informativo geografico per la consultazione, l'analisi e la modellistica dei dati relativi all'opera e al contesto territoriale. Attraverso questo sistema è quindi possibile fotografare con estrema precisione lo stato di ogni singola opera pubblica, visualizzando le informazioni tecniche, la collocazione territoriale e le eventuali criticità, garantendo di conseguenza lo svolgimento di interventi di manutenzione e/o riqualificazione più mirati, in un'ottica di prevenzione delle emergenze. Alla base del funzionamento dell'AINOP c'è un'idea di collaborazione e interoperabilità tra i vari soggetti che detengono e gestiscono dati sulle opere pubbliche, tra i quali possiamo ricordare gli enti territoriali, gli enti locali, l'ANAS, RFI, i concessionari autostradali e di derivazioni, i Provveditorati

interregionali alle opere pubbliche, l'ENAC, le autorità portuali e l'Agenzia del demanio⁴⁰. Questi soggetti sono chiamati a mettere a disposizione dell'Archivio tutte le informazioni in loro possesso, così da garantire un aggiornamento costante e funzionale della piattaforma. Ad ogni singola opera il sistema AINOP attribuisce un codice identificativo, chiamato Codice IOP, che viene generato in automatico attraverso uno specifico algoritmo. Questo codice, unico per tutta la "vita" dell'opera in questione, è associato ad una struttura di metadati che contiene le informazioni principali, come ad esempio il tipo e il nome dell'infrastruttura, il suo soggetto qualificatore, il codice che identifica il gestore dell'opera, le caratteristiche geografiche, territoriali e temporali, i dati del gestore e del soggetto chiamato a vigilare sulla fruibilità in sicurezza. All'interno del Decreto attuativo è stata inoltre prevista l'istituzione di un Tavolo Tecnico, presieduto dal Direttore Generale per i servizi informativi e statistici del Ministero. Questa struttura avrà in particolar modo il compito di coordinare la raccolta dei dati, il loro corretto conferimento e la gestione; di fornire indicazioni tecniche specifiche al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici inerenti la redazione di Linee Guida sui criteri di monitoraggio e valutazione dei rischi; di fornire raccomandazioni in merito alla definizione dei piani programmatici di manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere pubbliche; di promuovere il continuo confronto istituzionale⁴¹. L'accesso alla piattaforma sarà consentito ai soggetti conferenti, per motivi di consultazione e inserimento dati; ai soggetti ispettivi, quali Prefetture, Questure o altre amministrazioni, dietro specifica autorizzazione; ai soggetti incaricati di vigilare sull'opera e monitorare lo stato dei lavori su questa, quali ad esempio l'ANSFISA; ai soggetti autorizzati ad esaminare l'intero archivio AINOP e all'amministratore del sistema. Ai singoli cittadini è riconosciuta la possibilità di inviare segnalazioni, che a loro volta saranno girate agli Enti e alle amministrazioni incaricate di svolgere attività di vigilanza sull'opera; di accedere ad un numero limitato di informazioni, per motivi di privacy e sicurezza⁴². Grazie all'AINOP sarà quindi possibile controllare in modo più minuzioso l'intero ciclo di vita delle opere pubbliche. Sarà possibile monitorare lo stato fisico dell'infrastruttura e il rispetto dei basilari canoni di sicurezza per i trasporti e per i cittadini; si potrà intervenire con maggior velocità e accuratezza sulla manutenzione e/o restauro dell'opera, garantendo al tempo stesso un miglior utilizzo delle risorse pubbliche.

⁴⁰ È prevista inoltre la trasmissione all'AINOP di dati in possesso della Banca Dati delle Amministrazioni pubbliche – BDAP, la quale viene aggiornata con i dati delle singole amministrazioni ogni tre mesi.

⁴¹ Saranno ammessi a partecipare ai lavori del Tavolo tecnico, in caso di particolari questioni trattate, degli esperti del settore, anche su proposta delle società concessionarie e di gestione di strutture e infrastrutture.

⁴² Decreto del Ministro dei trasporti 8/10/2019, attuativo del D.L. 109/2018, Parte IV.

7. Conclusioni

I tragici eventi che hanno funestato la città di Genova, in primis il prezzo in termini di vite umane pagato, hanno rappresentato un duro colpo per il nostro Paese e il suo apparato istituzionale. La gestione emergenziale impostata con il Decreto Genova ha garantito la demolizione e ricostruzione del Ponte, la riunificazione della città e il ripristino della viabilità nell'arco di tempo di un anno e mezzo. Quest'esito positivo, raggiunto attraverso un modus operandi celere, efficace e improntato alla cooperazione tra differenti soggetti istituzionali ha contribuito a presentare il cosiddetto "Modello Genova" come concreto esempio da seguire per il contrasto di eventi simili e per la realizzazione di infrastrutture decisive all'innalzamento del livello di competitività del paese.

La bontà di questa gestione, avvalorata ulteriormente dalla Sentenza 168/2020 della Corte Costituzionale, rappresenta d'altro canto un nuovo campanello d'allarme in merito al ruolo che sta assumendo l'amministrazione dell'emergenza nel nostro ordinamento: uno strumento chiamato sempre più a porre rimedio ai casi di inefficienza ed inefficacia amministrativa, a utilizzare strumenti straordinari in situazioni che richiederebbero normalmente l'utilizzo di mezzi ordinari.

Nello specifico del caso genovese, il concetto di imprevedibilità, inteso come il grado di conoscibilità dell'evento in relazione alla diligenza media e alla situazione concreta del momento, è risultato enormemente depotenziato a fronte delle gravi lacune che hanno contraddistinto l'operato del soggetto concessionario e concedente. La mancanza di un'attenta attività di controllo e monitoraggio, unita ad un esercizio evidentemente errato del potere di sorveglianza ed ispezione, hanno favorito il concretizzarsi di un evento straordinario quanto assolutamente scongiurabile. In tal senso, è necessario sfruttare la spinta riformatrice del Decreto Genova per riportare al centro del dibattito i concetti di programmazione e pianificazione. Il rischio zero in materia emergenziale non potrà mai esistere per ovvie ragioni di carattere scientifico e non. È tuttavia fuor di dubbio che investire nella prevenzione, sviluppando possibilmente una solida quanto proficua cooperazione tra i vari attori coinvolti, garantisce una maggiore comprensione del rischio, una migliore consapevolezza dei mezzi a disposizione e un conseguente miglioramento degli interventi in risposta alla crisi emergenziale. Solo partendo da questi presupposti potranno ridursi sensibilmente i casi di malamministrazione, contribuendo al rafforzamento del rapporto di fiducia tra cittadinanza e istituzioni.