

## **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\***

di Daniela Bolognino\*\*

12 novembre 2020

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le misure di sostegno e per la ripresa economica del comune di Genova. – 3. Gli interventi per la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti. – 4. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

Come è noto il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante “*Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, è stato adottato dal Governo a seguito del crollo del viadotto Polcevera dell'autostrada A10<sup>1</sup>. La tragedia in termini di perdita di vite umane si è accompagnata anche a gravissime conseguenze sulle infrastrutture viarie (autostradali, stradali, ferroviarie e portuali), con la necessità di evacuare abitanti e lavoratori, determinando un pesante impatto negativo e destabilizzante sull'economia del territorio.

In questa sede si darà conto della ratio complessiva dell'intervento operato con il decreto-legge c.d. “Genova”<sup>2</sup>, che ha inteso fornire una risposta tempestiva, definendo

---

\* 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.

\*\* Avvocato e docente di Contabilità di Stato, Università degli Studi Roma Tre; Vice Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti all'epoca dell'adozione del decreto-legge n. 109 del 2018.

<sup>1</sup> Nell'immediatezza il Consiglio dei Ministri ha dichiarato il 15 agosto 2018 lo stato di emergenza con la delibera “*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 Gazzetta ufficiale, Serie Generale n.189 del 16.08.2018. L'evento emergenziale è stato definito di tipo c) di rilievo nazionale ex art. 7, del Codice di protezione civile.

<sup>2</sup> In questo articolo si darà conto del contenuto dei soli Capo I e Capo II del decreto-legge n. 109 del 2018. È noto che il decreto sia “cresciuto” ampiamente anche su temi altri rispetto all'emergenza del crollo del viadotto Polcevera.

interventi puntuali e articolati per fronteggiare gli effetti prodotti dalla sciagura, tenendo conto della dimensione plurilivello nella gestione dell'emergenza, adottando misure volte a garantire una risposta sinergica dello Stato, della Regione e degli enti sul territorio. Non da ultimo con il decreto-legge sono state delineate misure di semplificazione, anche per favorire una gestione "a geometria variabile" dell'emergenza<sup>3</sup>, assicurando rapidità di interventi, in applicazione del principio di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, e comunque sempre garantendo legalità e trasparenza.

In particolare la logica in cui si è mosso il decreto-legge n. 109 del 2018 è fortemente ancorata alla logica generale del c.d. diritto dell'emergenza<sup>4</sup>, tradizionalmente articolato nella duplice direzione della gestione dell'emergenza, volta ad identificare misure, azioni e amministrazioni da organizzare per la gestione dell'emergenza; e della prevenzione dell'emergenza, volta a pianificare strategicamente le misure di prevenzione del rischio, implementazione o costituzione di specifici controlli per prevenire o ridurre le conseguenze di un evento catastrofico.

Come si avrà modo di spiegare, anche il decreto c.d. "Genova" si sviluppa su una duplice dimensione, da una parte delineando misure per il sostegno del territorio del comune di Genova, anche per favorirne la ripresa economica (dunque, per la gestione dell'emergenza, traghettando il territorio verso la ripresa), innestandosi armoniosamente con il sistema di ordinanze di protezione civile, che in questo come in tutti i contesti emergenziali rispondono alla logica di tutela degli interessi pubblici e garantiscono il rapido raggiungimento degli obiettivi in termini di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, coinvolgendo i vari livelli di governo<sup>5</sup>; dall'altra è intervenuto per definire più incisive misure di sicurezza - su base nazionale - per la rete delle infrastrutture e dei trasporti (dunque per la prevenzione dell'emergenza).

## **2. Le misure di sostegno e per la ripresa economica del comune di Genova**

Il forte impatto sulla popolazione e sull'economia dell'intera area metropolitana di Genova, con ricadute anche di portata nazionale, in considerazione dell'importanza

---

<sup>3</sup> A. D'ERCOLE, C. SALUSTRI GALLI, *Il crollo del ponte di Genova: la gestione dell'emergenza*, in questa rivista.

<sup>4</sup> A. D'ERCOLE, C. SALUSTRI GALLI, *Il crollo del ponte di Genova: la gestione dell'emergenza*, in questa rivista.

<sup>5</sup> Si vedano sul punto le sentenze della Corte Costituzionale che hanno in alcuni casi evidenziato la legittimità, in situazioni emergenziali, *interventi statali straordinari suscettibili di arrecare compressione della sfera di autonomia regionale* (Corte Cost., sentenza n. 39 del 2003) e in altri, in base al principio di attrazione in sussidiarietà per l'individuazione della competenza legislativa hanno valorizzato il ruolo delle intese (Corte Cost. sentenza n- 165 del 2011 e n. 7 del 2016).

del porto di Genova<sup>6</sup> del drammatico evento del 14 agosto 2018 è stato affrontato dal decreto-legge n. 109 del 2018, approntando un sistema di misure di sostegno per la ripresa economica del comune genovese, in particolare si è provveduto a:

- nominare il Commissario Straordinario per la ricostruzione;
- stabilire misure a sostegno dei cittadini, lavoratori ed imprese danneggiate;
- delineare misure specifiche per il Porto di Genova;
- intervenire con misure per il supporto del trasporto locale;
- stabilire misure volte a superare i limiti assunzionali presenti nella legislazione ordinaria, per consentire agli enti locali e altre PA (sul territorio) di assumere personale, anche con contratto a tempo determinato, per far fronte all'emergenza<sup>7</sup>.

In questa sede non si potrà affrontare in maniera approfondita il contenuto di ogni misura, tuttavia si mettono in evidenza quelle misure che più si caratterizzano per il loro profilo innovativo, per le difficoltà superate nella definizione della misura stessa e nella quantificazione delle spese, nonché per gli impatti (auspicati) sull'economia del territorio interessato.

Quanto alla nomina e al ruolo del Commissario straordinario, per la cui analisi compiuta si rinvia ai contributi pubblicati in questa rivista<sup>8</sup>, è in tal sede opportuno ricordare che è stata ed è una figura chiave per la ricostruzione del sistema viario di Genova e che ha "convissuto" con il Commissario delegato per l'emergenza.

Le due figure commissariali hanno avuto ruoli distinti nella gestione dell'emergenza, in particolare il Commissario delegato, nominato ai sensi dell'articolo 25, del Codice della protezione civile,<sup>9</sup> ha coordinato gli interventi di primo soccorso e assistenza alla popolazione e di ripristino delle normali condizioni di vita nel territorio

---

<sup>6</sup> Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 2017.

<sup>7</sup> Quanto alle misure concernenti le assunzioni sugli enti locali e altre PA presenti sul territorio, è solo il caso di ricordare che hanno avuto ad oggetto la possibilità di assumere, esclusivamente a tempo determinato, fino a 300 unità di personale con funzioni di protezione civile, polizia locale e di supporto all'emergenza Regione, Città metropolitana, comune e Società controllate per gli anni 2018 e 2019, così da derogare ai limiti assunzionali generali e garantendo la adeguata gestione dell'emergenza (art. 2, d.l. n. 109 del 2018). Per gli stessi anni anche l'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale è stata autorizzata ad assumere con contratti di lavoro a tempo determinato, venti unità di personale con funzioni di supporto operativo e logistico all'emergenza. Si è aggiunto in conversione l'art. 6 bis, con le assunzioni di personale presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

<sup>8</sup>G. BERTINI, *Gestione Commissariale e gestione amministrativa della prevenzione di eventi emergenziali*, in questa rivista. Sulla figura del Commissario straordinario: G. AVANZINI, *Il Commissario straordinario*, Torino, 2013; A. D'ERCOLE, *Commissari straordinari e interventi sostitutivi. Commento agli artt. 4, 4-ter e 4-quinquies, d.l. n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2019*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, *I contratti pubblici dopo il decreto sbloccacantieri*, La Tribuna, 2019, p. 100-108.

<sup>9</sup> È stato nominato Commissario delegato il Presidente della Regione Liguria, con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 539 del 20 agosto 2018, in base a quanto stabilito dall'art. 25, comma 7, del Codice di protezione civile. Per l'analisi compiuta della figura e della gestione dell'emergenza rimessa allo stesso si rinvia autorevolmente a A. D'ERCOLE, C. SALUSTRI GALLI, *Il crollo del ponte di Genova: la gestione dell'emergenza*, in questa rivista.

coinvolto dall'evento, intervenendo per garantire la funzionalità dei servizi pubblici, la continuità delle attività portuali, la continuità amministrativa etc..

Il Commissario straordinario<sup>10</sup>, figura delineata dal d.l. n. 109 del 2018, invece ha avuto ed ha ancora la funzione primaria di intervenire per il ripristino del sistema viario<sup>11</sup> (ossia svolgendo tutte le attività necessarie per la ricostruzione del ponte di Genova), garantendo specifici interventi in via d'urgenza quali la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, e gestione dei tronchi autostradali funzionalmente collegati al viadotto crollato. Si è trattato dunque di due figure parimenti necessarie con oggetto di attività differente nel contenuto e solo parzialmente coincidenti sul piano temporale, garantendo così un pieno coinvolgimento dei poteri locali nella gestione dell'emergenza e per la rinascita del territorio.

Al netto delle deroghe di cui ha normativamente beneficiato l'operato del Commissario straordinario<sup>12</sup>, che sono connotate dalla specialità che caratterizza le disposizioni di protezione civile<sup>13</sup>, si segnala una ulteriore e diversa particolarità di questa disposizione, ossia che le somme per far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del sistema viario sono state poste a carico del concessionario (dunque di Autostrade per l'Italia S.p.a.). Tale scelta fu dovuta alla evidenza che il concessionario è il responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa<sup>14</sup>, impregiudicato l'accertamento della

<sup>10</sup> Con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, D.P.C.M. 4 ottobre 2018, il Sindaco di Genova, Marco Bucci è stato nominato Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018.

<sup>11</sup> Si appositamente utilizzato il riferimento a "ripristino del sistema viario" mentre si scriveva il c.d. decreto Genova, perché crollato il viadotto Polcevera, si voleva garantire di poter effettuare la migliore scelta nella progettazione e attuazione per il ripristino della viabilità (il che presuppone di non imbrigliare necessariamente la pianificazione verso la costruzione di un viadotto, ma di consentire di individuare la scelta migliore in considerazione delle attuali conoscenze specialistiche).

<sup>12</sup> Si veda l'art. 1, comma 5, decreto-legge n. 109 del 2018, "...omissis ... il Commissario straordinario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. ...omissis"

<sup>13</sup> A. D'ERCOLE, *Commissari straordinari e interventi sostitutivi. Commento agli artt. 4, 4-ter e 4-quinquies, d.l. n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2019*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, *I contratti pubblici dopo il decreto sblocca-cantieri*, La Tribuna, 2019, p. 100-108; A. ARCURI, *Il governo delle emergenze: i rapporti tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del ponte Morandi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019; U. ALLEGRETTI, *Il codice della Protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 2018, fasc. 1, pp. 5 e ss.

<sup>14</sup> D. BOLOGNINO, *Le concessioni autostradali*, in *Manuale di contabilità di Stato*, 2019, p. 315-316; F. NARDONE, *Le novità introdotte dal decreto sblocca cantieri e legge di conversione in materia di concessioni: l'impatto sul Codice dei contratti. Commento agli artt. 24, comma 7, 177,216, comma 27-sexies, d.lvo. n. 50 del 2016 e all'art. 4, comma 12-ter, d.l. n. 32 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, *I contratti pubblici dopo il decreto sblocca-cantieri*, La Tribuna, 2019, p. 98; M. FAIOLI (a cura di), *Il sistema autostradale per l'economia italiana ed europea*, Federalismi, numero monografico, aprile 2020; L. SALTARI, A.

responsabilità dell'evento. Si è quantificata una autorizzazione di spesa pari a 30 milioni di euro annui (rispettivamente per gli anni 2018-2019) da versare alla contabilità speciale<sup>15</sup> del Commissario. Quest'ultimo solo in caso di omesso versamento avrebbe dovuto individuare un soggetto pubblico o privato per l'anticipo delle somme<sup>16</sup>, con la cessione pro solvendo<sup>17</sup> della relativa quota di crediti dello Stato nei confronti di Autostrade per l'Italia S.p.A..

Quanto agli interventi per il sostegno dei cittadini, lavoratori ed imprese danneggiate sono state articolate misure a tutela del diritto all'abitazione (articolo 1-bis); misure in materia fiscale (articolo 3); misure a supporto delle imprese, operatori economici e lavoratori danneggiati in conseguenza dell'evento (articoli 4, 4-bis e 4-ter) e l'istituzione della zona franca urbana per il sostegno alle imprese colpite dall'evento (articolo 8).

Tra queste si segnalano, per la particolare complessità nella quantificazione della spesa e per l'impatto (sperato) di rilancio del territorio, le misure a tutela del diritto all'abitazione, introdotte in sede di conversione, e l'istituzione della zona franca urbana.

Quanto alle misure a tutela del diritto all'abitazione, l'articolo 1-bis, d.l. n. 109 del 2018 nasce con il duplice obiettivo di consentire ai proprietari e agli usufruttuari degli immobili oggetto di sgombero di ottenere una indennità congrua al fine di essere messi nelle condizioni di trovare nuova e diversa soluzione abitativa e di consentire, allo stesso tempo, l'accelerazione dell'opera di ricostruzione attraverso la rapida immissione nel possesso del Commissario delle unità immobiliari oggetto delle ordinanze di sgombero emanate dopo il crollo del ponte Morandi.

La dichiarazione della "ricostruzione" quale opera di pubblica utilità ha infatti consentito di avviare procedure espropriative anche per gli immobili privati. Si è dunque stabilita una duplice via: i) prioritariamente, quella della cessione volontaria degli immobili; ii) successivamente, quella degli espropri. La seconda soluzione - ovviamente - è stata resa meno vantaggiosa dal legislatore attraverso una riduzione del 10% dell'indennità rispetto al valore calcolato per la cessione volontaria.

Particolarmente complessa è stata la costruzione della relazione tecnica per questa norma ed è su questo profilo che ci si vuole soffermare.

---

TONETTI (a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, Milano, 2017.

<sup>15</sup> Si ricorda che in linea generale per la gestione delle emergenze di rilevanza nazionale può essere autorizzata l'apertura di apposite contabilità speciali ex art. 27, decreto legislativo 27 gennaio 2018, n. 1 (Codice di protezione civile). Il Commissario straordinario è stato dotato di sistema di contabilità speciale ex art. 1, comma 2, d.l. n. 109 del 2018.

<sup>16</sup> È stata stabilita la possibilità di remunerare tale anticipazione ad un tasso annuo non superiore al tasso di rendimento dei buoni del tesoro decennali maggiorato di 1,5 punti percentuali (art. 1, comma 6, decreto-legge n. 109 del 2018).

<sup>17</sup> D. VALENTINO, *Cessione dei beni ai creditori e cessione "pro solvendo"*, in *Rassegna di diritto civile*, 2014, pp. 1241-1259.

La tabella di seguito riportata evidenzia le voci individuate per stabilire le indennità per ciascuna delle 266 unità immobiliari interessate dall'ordinanza di sgombero<sup>18</sup>.

Tot unità abita tive	superf (mq.)	a) Valore OMI con incremento del 25% (€/mq.)	TOTALE (a)	b) Indenniz zo PRIS (€/unità abitativ a)	TOTALE (b)	c) Ind. per sgombero (€/unità abitativa)	TOTALE ©	d) Ind per acquisto mobili €/mq.)	TOTALE (d)	e) Adegua mento per facilitazione acquisto nuova u.i. (€/mq.)	TOTALE (e)	TOTALE COMPLESSI VO (euro)
266	25.085,21	1.313,00	32.936.881	45.000,00	11.970.000	36.000,00	9.576.000	450,00	11.288.345	262,50	6.584.868	72.356.094

Fonte: estratto dalla RT aggiornata ai sensi dell'art. 17, comma 18, l. n. 96 del 2009.

In particolare, è stato tenuto in considerazione innanzitutto il valore venale del bene al metro quadro ottenuto con le stime di cui al d.P.R. n. 327 del 2001, per un valore di euro 1.313,00 al metro quadro; allo stesso è stato applicato un aumentato del 25% corrispondente ad un coefficiente di adeguamento al valore medio di mercato delle zone limitrofe (per un valore al metro quadro di euro 262,50), in modo da consentire agli sfollati di acquistare casa<sup>19</sup>. È stato poi aggiunto un bonus per consentire di arredare le nuove case (per un valore di euro 450,00 al metro quadro). A tale importo, che al metro quadro ammontava a euro 2.025,50, sono state sommate due indennità a prescindere dalla metratura dell'immobile, in particolare: i) indennità speciale per le unità immobiliari di cui alla legge reg. del 3 dicembre 2007, n. 39 - PRIS<sup>20</sup>, pari a 40.000 euro, cui è stata aggiunta la rivalutazione ISTAT (dunque l'indennità ammontava a euro 45.000,00); ii) indennità aggiuntiva di euro 36.000,00 per lo sgombero intervenuto d'urgenza. A questa indennità è stata sottratta, per gli usufruttuari, la quota liquidata anticipatamente al nudo proprietario in base ai coefficienti stabiliti dal decreto MEF del 20 dicembre 2017.

<sup>18</sup> Ordinanza del Sindaco di Genova, n. 282 del 16.08.2018, successivamente integrata con ulteriori ordinanze.

<sup>19</sup> Dal punto di vista dell'ambito soggettivo di applicazione la norma è applicata ai proprietari e agli usufruttuari; mentre non sono state previste indennità per i locatari. A differenza della norma regionale, ossia l'art. 6, l.reg. n. 39 del 2007 la disposizione non considera il requisito della residenza o della dimora negli immobili.

<sup>20</sup> Programmi regionali di intervento strategico.

Stiamo parlando di un totale di metri quadri di 25.085,21, per una spesa di euro 72.356.094. Anche per queste somme è stato stabilito che le indennità fossero a carico del concessionario<sup>21</sup> e da corrispondere entro 30 giorni dalla cessione degli immobili<sup>22</sup>.

Con l'articolo 8, d.l. n. 109 del 2018<sup>23</sup>, per l'ambito territoriale corrispondente alla Città metropolitana di Genova, si è istituita la zona franca urbana (ZFU)<sup>24</sup>, ossia una zona sottoposta a programmi di defiscalizzazione per favorirne lo sviluppo economico e sociale. Il modello, è noto, nasce nell'esperienza francese del 1996 della Zones Franches Urbanes e trova una prima espressione normativa in Italia con l'articolo 1, comma 340, della legge n. 296 del 2006<sup>25</sup>. Sul piano operativo va ricordato che l'efficacia dell'istituzione delle ZFU è subordinata all'approvazione da parte della Commissione europea<sup>26</sup>, ciò perché le ZFU<sup>27</sup> prevedono una serie di esenzioni: dalle imposte sui redditi; dall'IRAP; dall'imposta municipale propria; dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente.

Per la ZFU della Città metropolitana di Genova è stato disposto che potessero essere beneficiarie le imprese con sede principale o operativa all'interno della ZFU, che avessero subito, a causa dell'evento, una riduzione del fatturato almeno del 25% nel periodo compreso tra il 14 agosto 2018 e il 30 settembre 2018<sup>28</sup>. Tali imprese potevano richiedere per l'anno 2018 e fino ad un tetto massimo di 10 milioni<sup>29</sup>, alternativamente una serie di agevolazioni, con una pluralità di esenzioni dalle imposte nazionali, regionali e municipali sul reddito di impresa e sulle attività produttive, nonché esenzioni dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, estesi questi ultimi

---

<sup>21</sup> Solo in caso di omesso versamento il Commissario straordinario poteva intervenire in via sostitutiva e in danno per Autostrade per l'Italia S.p.a., con il meccanismo già descritto per l'art. 1, d.l. n. 109 del 2018.

<sup>22</sup> Si ricorda da ultimo che il comma 6 dell'art. 1-bis, d.l. n. 109 del 2018 stabilisce che: *"All'esito delle operazioni di ricostruzione, l'eventuale retrocessione totale o parziale dei fondi espropriati è pronunciata a titolo gratuito a favore del comune di Genova e su richiesta dello stesso"*; dunque con applicazione degli artt.46-48 del d.P.R. n. 327 del 2001.

<sup>23</sup> Si ricorda che è intervenuta la rideterminazione dell'autorizzazione di spesa con gli artt. 15, comma 7, lett. b), e 33, comma 3-bis, D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8.

<sup>24</sup> L'istituzione avviene con provvedimento del Commissario delegato sentita sia la Regione Liguria sia il Comune di Genova, anche in considerazioni degli impatti che l'istituzione della ZFU ha sulle entrate di tali enti territoriali.

<sup>25</sup> Recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007*

<sup>26</sup> Il procedimento di approvazione è disciplinato dagli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'UE, in materia di divieto di aiuti di Stato.

<sup>27</sup> Si ricorda che la prima ZFU istituita in Italia è stata, a seguito del sisma, l'Aquila.

<sup>28</sup> Il raffronto è effettuato rispetto al valore medio rispetto al corrispondente periodo del triennio 2015-2017.

<sup>29</sup> Si veda il provvedimento della Agenzia delle entrate del 31 luglio 2019 per le *Modalità e termini di fruizione delle agevolazioni a favore delle imprese localizzate nella zona franca urbana istituita ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, nel territorio della Città metropolitana di Genova a seguito del crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, noto come "ponte Morandi"*, avvenuto nel Comune di Genova nella mattinata del 14 agosto 2018.

anche ai titolari di reddito da lavoro autonomo<sup>30</sup>. Queste agevolazioni sono state concesse nei limiti della disciplina europea sugli *aiuti de minimis*<sup>31</sup>.

Nell'ambito delle misure di sostegno alla ripresa economica del territorio sono state fondamentali le specifiche misure stabilite per il porto di Genova in considerazione dell'importanza strategica del Porto per il tessuto economico e sociale del territorio. In particolare sono state delineate misure di ottimizzazione dei flussi veicolari logistici nel porto di Genova (articolo 6); è stata istituita la zona logistica semplificata (ZLS) per il Porto e Retroporto di Genova e misure per il sistema di navettamento (articolo 7); misure per l'incremento della quota di riparto del Fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti a favore dell'Autorità di sistema portuale del Mar ligure occidentale (articolo 9); vi è stata la semplificazione delle procedure di intervento dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale (articolo 9-bis) e specifiche disposizioni in materia di lavoro portuale temporaneo (articolo 9-ter).

Tra queste disposizioni meritano un cenno le misure di "semplificazione", in particolare l'istituzione della zona logistica semplificata (ZLS)<sup>32</sup> per il Porto e Retroporto di Genova e la semplificazione delle procedure, anche per l'Autorità di sistema portuale del Mar ligure occidentale.

Le ZLS sono disciplinate dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205, articolo 1, commi 61-66, e sono istituibili nelle Regioni in cui non è consentito dare vita ad una zona economica speciale (ZES). La creazione della ZLS con il decreto c.d. "Genova" ha consentito alle imprese di avviare un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti sul territorio, usufruendo di procedure semplificate e dei regimi procedurali speciali previsti dall'articolo 5, comma 1, lettera a), del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91<sup>33</sup>. La zona interessata dalla "semplificazione" comprendente i territori sia portuali sia retroportuali del Comune di Genova, che come è noto sono molto ampi e arrivano sino in Piemonte e Lombardia<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Per i limiti previsti per ciascuna esenzione di rinvia all'art. 8, comma 2, d.l. n. 109 del 2018.

<sup>31</sup> Regolamenti (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013 e del regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, per gli aiuti *de minimis* nel settore agricolo e del regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, per gli aiuti *de minimis* nel settore della pesca e dell'acquacoltura. Si veda A. Bruno, *L'evoluzione della disciplina europea in materia di aiuti di Stato: quali implicazioni per il regime "de minimis"*, in *Finanza e tributi locali*, 2017, pagg. 5-10.

<sup>32</sup> Le zone economiche speciali (ZES), si possono istituire, in base alla normativa europea, solo in alcune aree "meno sviluppate" o "in transizione" del Paese (in Italia Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Sardegna, Abruzzo e Molise).

<sup>33</sup> Recante *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*, convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 3 agosto 2017, n. 123.

<sup>34</sup> I retroporti interessati sono Rivalta Scrivia, Arquata Scrivia, Novi San Bovo, Alessandria, Piacenza, Castellazzo Bormida, Ovada Belforte, Dinazzano, Milano smistamento, Melzo e Vado Ligure.

Quanto poi alle seconde norme di semplificazione con l'articolo 9-bis, d.l. n. 109 del 2018<sup>35</sup> si è stabilito che le deroghe di cui usufruisce il Commissario straordinario di cui all'articolo 1 del d.l. n. 109 del 2018 si applicano anche all'Autorità portuale chiamata ad attuare, in trentasei mesi, un programma straordinario di investimenti per la ripresa del porto stabilito dal Commissario straordinario entro il 15 gennaio 2019.

Si comprende bene come sia quanto mai attuale il dibattito sulla semplificazione delle regole, perché il rilancio dell'economia passa anche attraverso la "sburocratizzazione" del sistema<sup>36</sup>.

Non meno importanti sono state le misure stabilite per il supporto del trasporto locale delineate all'articolo 5, d.l. n. 109 del 2018. Il crollo del ponte Morandi ha avuto infatti un impatto molto pesante sulla circolazione e si è reso necessario un intervento specifico capace di incidere, anche con una iniezione di risorse dedicate, sul trasporto pubblico locale. A tal fine è stato previsto lo stanziamento di risorse per servizi di trasporto aggiuntivi per fronteggiare le criticità trasportistiche conseguenti all'evento e per l'efficientamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale<sup>37</sup>; sono state attribuite alla Regione Liguria risorse straordinarie per l'anno 2019 per il rinnovo del parco mezzi utilizzati nella città metropolitana di Genova, dando priorità ai mezzi a propulsione elettrica, ibrida e a idrogeno; sono state stanziare risorse straordinarie per il piano strategico della mobilità genovese. È stata stabilita la possibilità di una concessione a titolo gratuito<sup>38</sup> al Comune dell'area demaniale (marittima) in modo da destinarla a parcheggi di interscambio. È stato inoltre stabilito lo stanziamento di somme di ristoro delle maggiori spese affrontate dagli autotrasportatori per la più lunga percorrenza di tratti autostradali e stradali rispetto ai normali percorsi e per le difficoltà logistiche dipendenti dall'ingresso e dall'uscita delle aree urbane e portuali.

### **3. Gli interventi per la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti**

Il secondo pilastro del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 ha avuto ad oggetto l'importante intervento riformatore in tema di sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti. Ciò perché il crollo del ponte ha messo in luce il deficit non solo del sistema dei controlli, ma più a monte di conoscenza sullo stato di manutenzione delle opere pubbliche. Dunque per assicurare un monitoraggio ai fini di garantire la sicurezza degli utenti il decreto-legge ha delineato una sinergia di misure

<sup>35</sup> Si ricorda che all'articolo in questione è stato aggiunto il comma 1-bis, dall' *art. 1, comma 72, lett. b), L. 27 dicembre 2019, n. 160*, a decorrere dal 1° gennaio 2020.

<sup>36</sup> Sulle esigenze di semplificazione in settori chiave per il sistema economico si veda D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, *I contratti pubblici dopo il decreto sblocca-cantieri*, La Tribuna, 2019.

<sup>37</sup> Le misure sono state prorogate dall' *art. 15, comma 7, D.L. 30 dicembre 2019, n. 162*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 28 febbraio 2020, n. 8*.

<sup>38</sup> Sul punto si veda la relazione tecnica.

con l'istituzione dell'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche – AINOP (presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), la costruzione di un sistema dinamico di monitoraggio dinamico per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali (articolo 14)<sup>39</sup> e l'istituzione della l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA), rafforzando anche le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti<sup>40</sup>. Da ultimo ha previsto la messa in sicurezza straordinaria da parte e a spese di tutti i concessionari autostradali di ponti, viadotti e cavalcavia.

Quanto all'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche – AINOP<sup>41</sup> è articolato in sezioni per monitorare ponti, viadotti e cavalcavia stradali e ferroviari; strade, ferrovie nazionali e regionali, metropolitane; aeroporti; dighe e acquedotti; gallerie ferroviarie e gallerie stradali; porti e infrastrutture portuali; edilizia pubblica. Fondamentale è il meccanismo di implementazione dell'archivio che vede la collaborazione di tutti i soggetti che gestiscono o detengono dati riferiti ad un'opera pubblica o all'esecuzione di lavori pubblici (dunque Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano, enti locali, ANAS, Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., concessionari autostradali, concessionari di derivazioni, provveditorati interregionali alle opere pubbliche, ente nazionale per l'aviazione civile, autorità di sistema portuale e logistico, l'Agenzia del demanio). Fotografare, anche in modo dinamico lo stato delle opere pubbliche presenti sul territorio nazionale è un elemento di conoscenza decisivo per avviare attività mirate di manutenzione a tutela della sicurezza degli utenti.

In questo contesto la nascita dell'ANSFISA<sup>42</sup> ha come ratio assicurare più elevati *standard* di sicurezza delle infrastrutture ferroviarie, autostradali, stradali, autostradali, gallerie e sistemi di trasporto rapido di massa. È concepita quale agenzia vigilata dal MIT con il compito di garantire la sicurezza del sistema ferroviario nazionale e delle infrastrutture stradali e autostradali. L'agenzia nasce trasferendo le competenze dell'Agenzia nazionale sicurezza ferrovie (ANSF) e parte delle competenze ispettive esercitate dagli uffici speciali dei trasporti a impianti fissi (USTIF) sui sistemi di trasporto rapido di massa, cui è stata aggiunta l'attività ispettiva finalizzata alla verifica della corretta organizzazione dei processi di manutenzione da parte dei gestori, nonché

---

<sup>39</sup> In base all'art. 14, d.l. n. 109 del 2018 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti “*sovrintende alla realizzazione e gestione, in via sperimentale, di un sistema di monitoraggio dinamico da applicare alle infrastrutture stradali e autostradali, quali ponti, viadotti, rilevati, cavalcavia e opere similari, individuate dal Ministero stesso con apposito decreto, che presentano condizioni di criticità connesse al passaggio di mezzi pesanti. A tal fine, i soggetti che a qualsiasi titolo gestiscono le infrastrutture stradali e autostradali individuate dal Ministero forniscono al Ministero stesso i dati occorrenti per l'inizializzazione e lo sviluppo del sistema di monitoraggio dinamico, dotandosi degli occorrenti apparati per operare il controllo strumentale costante delle condizioni di sicurezza delle infrastrutture stesse anche utilizzando il Building Information Modeling – BIM*”.

<sup>40</sup> Ha inoltre incrementato le assunzioni di personale tecnico del MIT.

<sup>41</sup> Si veda il D.M. 8 ottobre 2019 n. 430, recante *Realizzazione dell'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche AINOP*.

<sup>42</sup> Per lo Statuto si rinvia al D.M. 28 gennaio 2020, n. 24; e per il Regolamento di organizzazione al D.M. 13 febbraio 2020, n. 25.

l'attività ispettiva e di verifica a campione sulle infrastrutture. In questo sistema restano fermi compiti e responsabilità dei soggetti gestori, e si aggiunge l'attività ispettiva dell'ANSFISA, che può obbligare i gestori ad attuare le misure di controllo del rischio sulle infrastrutture<sup>43</sup>. L'agenzia, tra le altre attività, propone al MIT l'adozione del 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. Per un adeguato svolgimento delle attività di sua competenza l'ANSFISA può accedere a tutti i dati contenuti nell'Archivio informatico nazionale delle opere pubbliche (AINOP) e ai dati ricavati dal sistema di monitoraggio dinamico per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali. Questa Agenzia è dunque molto di più della mai nata Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali (di cui all'articolo 36 del decreto-legge n. 98 del 2011), sia in termini di funzioni di vigilanza per la tutela della sicurezza, sia in termini di ambiti di intervento e ha l'ambizione di essere il punto di svolta per la gestione realmente operativa della sicurezza infrastrutturale e di controllo, rispetto a tale profilo, degli adempimenti di sicurezza posti in capo ai concessionari.

Da ultimo si ricorda l'introduzione in sede di conversione dell'articolo 1-ter, d.l. n. 109 del 2018 che obbliga tutti i concessionari autostradali a effettuare interventi di messa in sicurezza straordinaria di ponti, viadotti e cavalcavia (da concludersi in 12 mesi). Tali attività sono previste a carico delle concessionarie e senza la possibilità di incrementare, imputando tali spese, le tariffe autostradali e senza necessità di revisione del Piano economico finanziario (PEF).

#### **4. Conclusioni**

Proprio mentre si chiude questo contributo, in data 28 aprile 2020, alla presenza del Presidente del Consiglio è stato issato l'ultimo troncone del ponte di Genova. Efficienza, celerità, sostegno al territorio e alla popolazione e prospettiva di interventi di prevenzione per la sicurezza delle infrastrutture sono state le parole chiave del decreto c.d. "Genova". Si potrà certamente migliorare, ma è innegabile che siamo di fronte ad un decreto che, sia pur perfettibile, ha costituito un modello, da più parti evocato, per intervenire con in maniera sistematica e organizzata a fronte di situazioni emergenziali, con una direzione unitaria, ma prevedendo la co-gestione per aree o settori di intervento da parte delle Autorità dei vari livelli di governo, valorizzando la dimensione plurilivello e policentrica sancita dal nostro quadro costituzionale.

Tuttavia, è il caso di riflettere sulla anomalia che caratterizza gli interventi normativi di questi anni, dove abbiamo assistito ad una "normalizzazione" delle

---

<sup>43</sup> Si vedano le modifiche apportate dall' art. 4, D.L. 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 novembre 2019, n. 132.

soluzioni emergenziali. Si è passati infatti dal decreto-legge n. 109 del 2018 agli interventi sostitutivi dei Commissari straordinari del decreto c.d. “sblocca cantieri” di cui al d.l. n. 32 del 2019; per quest’ultimo il fortunato modello commissariale del decreto “Genova” ha di fatto tracciato la rotta per intervenire a fronte di inerzie o ritardi nella realizzazione di opere ritenute strategiche per lo sviluppo dei territori. Stesso ragionamento è valso in giorni più recenti per la nomina e l’intervento del Commissario straordinario<sup>44</sup> per l’attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19<sup>45</sup>.

Questo deve portarci a riflettere sul sistema complessivo del nostro quadro legislativo, perché in origine il modello emergenziale nasce per far fronte a situazioni straordinarie in cui il caso concreto, eccezionale, richiede disposizioni *ad hoc*, anche derogatorie creando un “diritto del caso singolo” che si contrappone alla legislazione, generale e astratta, ordinaria. L’emergenza esiste, ed è un dato di fatto, ma se il modello emergenziale è il solo in grado di farci raggiungere dei risultati efficaci ed efficienti in tempi rapidi, e sembrano confermarlo le continue utilizzazioni del “modello Genova”, vuol dire che il “modello ordinario” di gestione ha troppa sabbia negli ingranaggi, troppe sovrastrutture e troppi inutili e forse dannosi, orpelli burocratici.

Questo è vero per una pluralità di settori dai contratti pubblici<sup>46</sup>, alla prevenzione della corruzione e della trasparenza, dove gli *stakeholders* chiedono, non fuga dalle regole, ma semplificazione delle regole<sup>47</sup>, dovendo anche tenere nella corretta considerazione la dimensione multiforme dei soggetti che operano nel sistema paese, evitando interventi miopi e invece dovendo garantire interventi adeguati e coerenti verso tutti gli attori del sistema economico nazionale.<sup>48</sup> L’esigenza di semplificazione e riduzione della complessità delle regole non è dunque più un vezzo ideologico, ma una necessità per il Paese.

Da ultimo, ma non per ultimo, si sottolinea che la componente economica conta, perché l’intervento emergenziale è riuscito anche perché sul territorio, così duramente provato, ci sono state azioni poderose sul piano economico e lo dimostra la tabella di

---

<sup>44</sup> In particolare, è stato nominato Domenico Arcuri ai sensi dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 marzo 2020.

<sup>45</sup> Una riflessione a sé stante meriteranno gli interventi per il contenimento dell’epidemia COVID-19 che richiedono una attenta valutazione sulle fonti utilizzate, sulle misure (anche in termini di valutazione della loro efficacia) e sulle, postume, esigenze di coordinamento, di un quadro di disposizioni divenuto oramai tentacolare e di complessa gestione.

<sup>46</sup> Sulle esigenze di semplificazione in settori chiave per il sistema economico anche per il rilancio dell’economia si veda D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, *I contratti pubblici dopo il decreto sblocca-cantieri*, La Tribuna, 2019.

<sup>47</sup> Si vedano i risultati della consultazione pubblica *on-line* su trasparenza e anti-corruzione promossa dal Ministro per la Pubblica amministrazione, avviata il 3 dicembre 2019, che si è conclusa il 29 febbraio 2020, su:  
[https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/3/Report\\_ConsultTraspAntiCorruzione\\_20032020.pdf](https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/3/Report_ConsultTraspAntiCorruzione_20032020.pdf)

<sup>48</sup> H. BONURA D. DI RUSSO, *Regola sulla crisi da sospendere anche per le partecipate*, Il Sole 24 ore, 27 aprile 2020, p.18.

seguito con i dati di spesa sulle misure del c.d. decreto Genova. Sicché, se la componente economica conta, anche sulle regole di contabilità, relativamente alla contabilizzazione degli investimenti, occorrerà in un prossimo futuro riflettere, in questo caso in sede europea.

EMERGENZA GENOVA					
Titolo	Descrizione	2018	2019	2020	Totale
<b>Famiglie sfollate</b>					
Misure a sostegno delle famiglie sfollate N. 266 unità immobiliari (2.025,50 €/mq. + €. 45.000 + €. 36.000)	ai proprietari e gli usufruttuari delle 266 unità immobiliari oggetto delle ordinanze di sgombero del Sindaco della Città di Genova, viene riconosciuto un indennizzo pari a 2.025,50 euro al metro quadrato a cui si aggiunge una ulteriore indennità speciale per ciascuna unità immobiliare interessata per 45 mila euro + l'indennità aggiuntiva di 36 mila euro per l'improvviso sgombero, che i residenti hanno dovuto subire per effetto del crollo.	72.300.000			72.300.000
<b>Imprese</b>					
Misure a favore degli operatori economici danneggiati in conseguenza dell'evento (1.300 €/mq aree coperte + 325 €/mq. aree scoperte + indennità per perdita attrezzature e macchinari)	a favore delle imprese aventi sede operativa nella cosiddetta "zona rossa" sono riconosciute indennità pari a 1.300 euro a metro quadrato per le aree coperte e 325 euro a metro quadro per le aree scoperte. E' anche prevista una misura indennitaria per sintonare le imprese dalla perdita delle attrezzature, dei materiali aziendali e per rifondere le spese sostenute per il recupero delle apparecchiature e per il trasferimento in un'altra area della città metropolitana di Genova o, per motivate ragioni tecniche, organizzative o produttive, nelle province limitrofe	35.000.000			35.000.000
Misure a sostegno delle imprese danneggiate	alle imprese ed ai liberi professionisti che nel periodo dal 14 agosto 2019 alla data di entrata in vigore del presente decreto hanno subito un decremento del fatturato rispetto al valore medio del corrispondente periodo dell'ultimo triennio 2015-2017, è riconosciuta, un contributo fino al 100 per cento del predetto decremento e nel limite massimo di euro 200.000.	10.000.000	-	-	10.000.000
Istituzione della zona franca urbana	sostegno alle imprese colpite dall'evento o che avviano la propria attività all'interno della ZFU entro il 31.12.2019	10.000.000	50.000.000	50.000.000	110.000.000
Misure in materia fiscale	si dispone che i redditi dei fabbricati oggetto di ordinanze sindacali di sgombero non concorrono, a decorrere dal periodo di imposta in corso e fino al 31 dicembre 2020, alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte dirette, addizionali regionali e comunali, Imu, Tasi.				-
<b>Lavoratori</b>					
Sostegno al reddito dei lavoratori	in favore dei lavoratori del settore privato, compreso quello agricolo, impossibilitati o penalizzati a prestare l'attività lavorativa, in tutto o in parte, a seguito del crollo del ponte Morandi è riconosciuta un'indennità pari al trattamento massimo della cassa integrazione salariale. Le misure riguarderanno anche i collaboratori coordinati e continuativi, i titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale, i lavoratori autonomi, compresi i titolari di attività d'impresa e professionali, ai quali verrà corrisposto un'indennità una tantum pari a 15 mila euro.	11.000.000	19.000.000		30.000.000
<b>Mobilità</b>					
Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale, di autotrasporto e viabilità	finanziamento dei servizi di trasporto aggiuntivi per fronteggiare le criticità trasportistiche conseguenti al crollo del ponte, efficientamento di quelli già attivati, integrazione tariffaria	500.000	23.000.000	-	23.500.000
	assegnazione risorse straordinarie a Regione Liguria per il rinnovo del parco mezzi utilizzati nella città metropolitana di Genova	-	20.000.000	20.000.000	40.000.000
	assegnazione al Comune di Genova di risorse straordinarie al fine di garantire la realizzazione di opere viarie di collegamento	5.000.000			5.000.000
	sistemi delle maggiori spese affrontate dagli autotrasportatori in conseguenza dell'evento consistenti nella forzata percorrenza di tratti autostradali e stradali aggiuntivi rispetto ai normali percorsi	20.000.000			20.000.000
<b>Porto</b>					
Incremento del gettito IVA nei porti ricompresi nell'Autotrità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale	riconoscimento di una quota di riparto del Fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti nella misura del 3 per cento dell'importo nel valore aggiunto dovuto sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite della Autotrità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale, nel limite di 30 milioni di euro annui	30.000.000	30.000.000		60.000.000
	assegnazione all'Autotrità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale di un importo aggiuntivo pari a 4,2 milioni di euro per l'anno 2018	4.200.000			4.200.000
Optimizzazione dei flussi veicolati logistici nel porto di Genova	per la progettazione e realizzazione di infrastrutture ad alta automazione, di sistemi informatici e delle relative opere accessorie al fine di garantire l'ottimizzazione dei flussi veicolati in ingresso e in uscita dal porto di Genova	8.000.000	15.000.000	7.000.000	30.000.000
<b>TOTALE</b>		<b>133.700.000</b>	<b>157.000.000</b>	<b>77.000.000</b>	<b>367.700.000</b>