

Il crollo del ponte di Genova: la gestione dell'emergenza*

di Alberto D'Ercole e Chiara Salustri Galli**

13 novembre 2020

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il Servizio nazionale di protezione civile e la sua funzione. – 3. Le Autorità di protezione civile e la tipologia degli eventi. – 4. L'evento del crollo del ponte Morandi e la deliberazione dello stato di emergenza. – 5. Il Commissario delegato. – 6. Il modello di intervento. – 7. I decreti commissariali. – 8. Conclusioni.

1. Premessa

L'espressione "gestione dell'emergenza" è comunemente intesa come ordinato svolgimento di azioni, come conduzione efficace di interventi amministrativi e/o operativi e si prefigge lo scopo di fronteggiare "eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo"¹.

Stressando il concetto si tratterebbe di "ordinare il caos", di equilibrare nel *kosmos* (nella misura, nell'ordine) il *kaos*, cioè il disordine conseguente alla calamità. Francamente, sul piano fattuale prima ancora che su quello normativo, l'obiettivo sembra essere oltremodo ambizioso per non dire irrealizzabile. Ancor di più se consideriamo la continua tensione tra il tentativo di costruire aprioristicamente un sistema coerente e omogeneo, volto a fronteggiare il caos, e la necessità impellente di strutturare soluzioni ad hoc, parallele (ma in alcuni casi anche disgiunte e divergenti) rispetto al sistema ordinario, in nome di una più o meno nominata "emergenza" che imporrebbe strategie straordinarie.

Ecco allora, proprio sul piano normativo, che la legislazione nazionale ha da sempre conferito poteri ad organi *extra-ordinem* per l'adozione di misure straordinarie al precipuo fine di far fronte a situazione di emergenza. In disparte il dettato dell'articolo 120 Cost. (nella parte in cui viene espressamente stabilita la possibilità per il Governo di sostituirsi agli Enti territoriali nella ricorrenza di un pericolo grave per

* 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.

** Alberto D'Ercole è Comandante ed ex Coordinatore dell'Ufficio legislativo del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture. Chiara Salustri Galli è Funzionario amministrativo presso il Dipartimento della Protezione Civile.

¹ Incipit del "Codice della protezione civile" – Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, pubblicato nella GU Serie Generale n. 17 del 22 gennaio 2018.

l'incolumità e la sicurezza pubblica), è qui sufficiente considerare che già nel 1953 si teorizzava sull'esercizio del potere derogatorio quale "creazione del diritto per il caso singolo, limitatamente a quelle situazioni di necessità ed urgenza per le quali nessuna norma può provvedere"². In estrema sintesi, a tali organi "extra-ordinari" (Commissari straordinari, Commissari delegati, Commissari di Governo, che dir si voglia) è stata da sempre riconosciuta un'ampia capacità di valutazione della situazione concreta, cui si è sempre affiancata una notevole autonomia dispositiva e di azione che si colloca al di fuori degli schemi ordinari tracciati dalla legge.

Negare tali presupposti, voler ricondurre nell'alveo dell'ordinarietà la straordinarietà dell'evento e l'ineludibile necessità di farvi fronte, appunto, in maniera straordinaria, significa negare la natura stessa dell'emergenza. Significa, insomma, disconoscere le nostre stesse radici, prima culturali e poi giuridiche, che fin dall'antichità hanno correttamente sostenuto che *necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem*.

L'attualità di tale brocardo emerge ancora oggi in maniera prepotente allorché, al verificarsi di eventi catastrofici, appare immediatamente evidente che «nessuna legge può utilmente provvedervi».

Nessuna legge avrebbe potuto previamente "provvedere" al caos derivante dal crollo del Ponte Morandi. Nessuna pianificazione o programmazione, fosse stata anche la più raffinata e minuziosa, avrebbe potuto strutturare un sistema di interventi per fronteggiare gli effetti prodotti dalla sciagura. Il tentativo di far fronte al quadro emergenziale ha quindi portato all'adozione di uno strumento normativo dedicato (il decreto legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130) prevedendo la nomina di un Commissario straordinario incaricato delle attività di demolizione, rimozione, smaltimento e conferimento in discarica delle macerie, nonché della progettazione, affidamento e ricostruzione dell'infrastruttura e del connesso sistema viario, riservando ad egli la possibilità di "operare 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, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE".

E qui, doverosamente, si impone una nota di riflessione che riguarda gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale e amministrativa che da sempre hanno cercato di arginare il ruolo e i poteri *extra-ordinem* dei Commissari, affermando l'illegittimità delle deroghe generali e indeterminate sotto il profilo del contenuto, dei tempi e delle modalità di esercizio. Ci si riferisce alla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 127/1995 (negli stessi termini anche Corte Cost. nn. 39/2003 e 327/2003) che sottolinea la necessità che i poteri di deroga della normativa primaria conferiti ai Commissari in casi di emergenza siano circoscritti, affinché non venga vulnerato il principio autonomistico riconosciuto dagli artt. 5, 117, 118 e 119 della

² In questi termini L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi di urgenza*, Giuffrè, Milano, 1953.

Costituzione. Orientamenti, questi, declinati sotto il profilo amministrativo anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 6280/2002 – che, in aggiunta, riferendosi all'esercizio di funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti in Campania, ha ritenuto che “il sistema di gestione alternativo a quello ordinario finisce per estromettere completamente i Comuni e quindi le comunità locali dalla gestione di un così significativo aspetto della vita delle comunità medesime”. Ebbene, pur nel doveroso rispetto dei citati orientamenti espressi dal Giudice delle leggi e dal Superiore Giudice amministrativo, i *dicta* sopra riassunti non possono non far pensare ad un imperfetto inquadramento della situazione emergenziale, alla mancanza di una visione strategica di effettiva gestione del fenomeno emergenziale.

Ciò che si vuole affermare, per dirla proprio in ossequio a quanto più volte affermato in altre circostanze dalla Corte Costituzionale, è che “nelle improvvise e gravi esperienze è indispensabile una direzione unitaria, che possa agire immediatamente in un quadro di chiarezza e di certezza per quanto attiene alle competenze e ai poteri” (Corte Cost. n. 418/1992), “situazioni di emergenza specialmente connesse a calamità naturali, che reclamano la massima concentrazione di energie umane e mezzi materiali, ben possono giustificare interventi statali straordinari suscettibili di arrecare compressione della sfera di autonomia regionale” (Corte Cost. n. 39/2003).

Su questi presupposti - e sull'assetto organizzativo del vigente Codice della protezione civile che prevede, come si vedrà in seguito, una ripartizione delle competenze emergenziali a geometria variabile – si fonda, per tornare alla vicenda del crollo del Ponte Morandi, la “convivenza” di due figure commissariali. Il Commissario straordinario di cui si è fatto sopra cenno³, infatti, è stato normativamente e amministrativamente “preceduto” dalla nomina del Commissario delegato, intervenuta – a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri del 15 agosto 2018 – con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 539 del 20 agosto. Spetta dunque al Commissario delegato il coordinamento del piano degli interventi per la gestione dell'emergenza e il ripristino delle normali condizioni di vita delle popolazioni coinvolte, potendosi avvalere, per tali attività, delle strutture regionali, comunali e di quelle periferiche dello Stato.

A quest'ultima figura si farà riferimento nel seguito della presente trattazione, inserendo, nell'ambito della generale illustrazione del sistema di protezione civile nazionale, specifici richiami all'esperienza ligure.

2. Il Servizio nazionale di protezione civile e la sua funzione

³ Sul tema si veda G. MARCHEGIANI, *La ricostruzione del ponte Morandi di Genova alla luce del diritto dell'Unione europea*, www.federalismi.it, 2019, 2.

Il Servizio Nazionale di protezione civile è “il Sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall’insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l’integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall’attività dell’uomo”⁴.

Tale tutela racchiude il riconoscimento dei diritti umani e del diritto all’ambiente ed implica il riconoscimento del diritto alla protezione civile come diritto fondamentale della persona umana. La natura e l’ambiente sono oggetto di un diritto fondamentale di tutti i cittadini, i quali avendo un diritto alla vita, alla sicurezza, alla salute, alla solidarietà, hanno anche un diritto all’ambiente salubre e alla protezione civile⁵.

La funzione di protezione civile, così come definita dalla norma, non è affidata ad una singola amministrazione, ma è attribuita ad un sistema complesso: il “Servizio Nazionale della protezione civile”. Si tratta, quindi, di una funzione esercitata collettivamente all’interno del Servizio nazionale di protezione civile⁶.

Il Servizio nazionale è quindi un sistema reticolare incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che coordina ed attua le politiche ed i compiti relativi alla protezione civile. Alla realizzazione di tali compiti provvedono le Componenti del sistema (lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali)⁷, che sulla base del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, garantiscono l’unitarietà dell’ordinamento attraverso l’organizzazione delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, le regioni, i comuni, anche in forma aggregata, le città metropolitane, le provincie, in qualità di enti di area vasta⁸.

La funzione è quindi, identificata nella predisposizione e coordinamento di un complesso globale di interventi, che implicano la gestione (coordinata) di tutte le funzioni amministrative (intese come assetto organizzativo e come adozione di atti della pubblica amministrazione) nelle possibili declinazioni volte a fronteggiare l’emergenza e a soccorrere le popolazioni colpite da calamità naturali e catastrofi.

Tale funzione, riferibile a più materie unitariamente considerate, implica la gestione unitaria dei relativi moduli di organizzazione, al precipuo fine di dirigere e coordinare i servizi svolti da tutte le amministrazioni e pervenire, da ultimo, al superamento dell’emergenza e al ripristino delle normali condizioni di vita.

⁴ Art 1, comma 1, d.lgs. n. 1/2018.

⁵ Sul tema si vedano B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell’ambiente*, Bologna, 1990, 57; G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell’ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, 25; S. PATTI, *Tutela dell’ambiente nel diritto civile*, in *Digesto – discipline privatistiche*, Torino, 1987, I, 289; M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell’ambiente*, *Rivista critica del diritto privato*, 1987, 549.

⁶ Relazione illustrativa al d.lgs. n. 1/2018.

⁷ Art. 4 d.lgs. n. 1/2018.

⁸ Sul tema si veda *Enciclopedia Treccani* <http://www.treccani.it/enciclopedia/protezione-civile> e art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 1/2018.

3. Le Autorità di protezione civile e la tipologia degli eventi

Il Codice della protezione civile⁹ individua le Autorità di protezione civile ai diversi livelli di governo¹⁰, quali soggetti titolari alle funzioni di indirizzo politico e li differenzia rispetto alle corrispettive strutture territoriali e nazionali che hanno compiti di gestione operativa ed amministrativa, secondo il principio della separazione dei poteri.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Presidenti delle regioni e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano, i Sindaci sono, rispettivamente, Autorità nazionali e territoriali di protezione civile e, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sono i garanti dell'unitarietà dell'ordinamento¹¹.

Il principio di Autorità così articolato consente di operare una divaricazione di carattere giuridico e operativo tra le responsabilità connesse all'indirizzo politico e quelle connesse alla gestione operativa e amministrativa dei fenomeni emergenziali; fermo restando che – su un piano di stretta attuazione di tale principio – lo strumento attuativo con cui esercitare la richiamata autorità si sostanzia nell'utilizzo di poteri straordinari quali, nel caso di specie, le ordinanze, similmente a quanto accade per la sanità o in tema di polizia giudiziaria. Si tratta delle ordinanze contingibili e urgenti¹² emanate dai sindaci in relazione a gravi pericoli per l'incolumità pubblica e delle cc.dd. ordinanze di protezione civile per il coordinamento e l'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale¹³, erogate d'intesa con le Regioni e le Province autonome territorialmente interessate¹⁴.

Appare senz'altro corretto che le responsabilità pubbliche debbano essere attribuite all'autorità territorialmente più vicina ai cittadini interessati, ma è perlomeno doveroso che lo Stato debba intervenire allorché le regioni e gli enti locali non riescano efficacemente a far fronte al contesto emergenziale.

Secondo questo principio, il primo responsabile della protezione civile in ogni Comune è il Sindaco, quale Autorità che organizza le risorse comunali secondo piani prestabiliti per fronteggiare i rischi specifici del suo territorio. Qualora, poi, le risorse umane e strumentali comunali non siano sufficienti, da sole, a fronteggiare l'evento a causa della sua entità, dovranno mobilitarsi i livelli superiori, quali quello regionale e nazionale, attraverso una sinergica interazione.

La traduzione sul piano normativo di tali principi è recata dall'articolo 7 del Codice della protezione civile, laddove gli eventi vengono distinti in:

⁹ Sul tema si veda V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, www.federalismi.it, 2020, 216 - 218.

¹⁰ Art. 3 d.lgs. n.1/2018.

¹¹ Relazione illustrativa dell'art. 3 d.lgs. n.1/2018.

¹² Art. 54 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

¹³ Art. 25 d.lgs. n.1/2018.

¹⁴ Sul tema si veda D. DIMA, *Uso e abuso degli strumenti emergenziali*, www.federalismi.it, 2014, 6.

a. emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;

b. emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa;

c. 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 limitati e predefiniti periodi di tempo.

4. L'evento del crollo del ponte Morandi e la deliberazione dello stato di emergenza

Il crollo del Viadotto Polcevera dell'autostrada A10, meglio conosciuto come ponte Morandi, provocando la perdita di 43 vite umane e l'evacuazione di centinaia di sfollati, e comportando gravissime conseguenze sulle infrastrutture viarie, ferroviarie e portuali, ha indotto il Consiglio dei Ministri¹⁵, nella riunione del 15 agosto 2018, a deliberare lo stato di emergenza, classificando l'evento sotto la lettera c) dell'articolo 7. Tale determinazione è intervenuta considerando l'eccezionalità della situazione emergenziale, manifestatasi con intensità tale da compromettere la vita, l'integrità fisica e i beni di primaria importanza e tenuto conto delle informazioni acquisite nell'ambito del Comitato operativo della protezione civile convocato il 14 agosto 2018 presso il Dipartimento della protezione civile, in costante raccordo con la Regione Liguria e con le componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, nonché agli esiti degli approfondimenti e dei sopralluoghi speditivi effettuati il 15 agosto 2018¹⁶.

Il quadro normativo di riferimento, come detto, stabilisce che l'intervento dello Stato per il c.d. "evento tipo c", prevede la "delibera dello Stato di emergenza da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa con il presidente della Regione interessata, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con

¹⁵ Sul tema veda V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, www.federalismi.it, 2020, 220.

¹⁶ 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 ne GU Serie Generale n.1 89 del 16-08-2018.

riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile"¹⁷.

Tale procedura è articolata in due fasi, temporalmente successive, la prima consiste in una valutazione speditiva, svolta, in base alle caratteristiche dell'evento calamitoso, dal Dipartimento della protezione civile, sulla scorta dei dati e delle informazioni fornite dal territorio¹⁸, che consente la deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, con la quale "vengono individuate le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e di assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti, nelle more della ricognizione in ordine agli effettivi fabbisogni e autorizza la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali"¹⁹. Successivamente, a seguito di una più approfondita ricognizione dell'impatto dell'evento, effettuata in tempi congrui congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dalla Regione interessata, sulla base della relazione del capo del Dipartimento della protezione civile, il Consiglio dei Ministri individua, con altra deliberazione, le ulteriori risorse necessarie per il completamento delle attività.

Proprio sotto il profilo degli stanziamenti connessi alla dichiarazione dello stato di emergenza, si evidenzia che con la deliberazione del 15 agosto 2018, è stato dichiarato lo stato di emergenza nel territorio del comune di Genova per la durata di dodici mesi, stanziando, per l'attuazione dei primi interventi, 5 milioni di euro a valere sul fondo di protezione civile per le emergenze nazionali. La seconda delibera del Consiglio dei Ministri – emanata il 18 agosto 2018, a seguito della valutazione dell'impatto dei danni effettivamente prodotti dall'evento, effettuata congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dalla Regione Liguria – a individuato ulteriori risorse finanziarie, pari a 28.470.000,00 euro.

Ma il fulcro dell'intero sistema di protezione civile, l'essenza stessa sul piano amministrativo e operativo degli interventi volti a fronteggiare gli eventi emergenziali, è rappresentato dalle ordinanze di protezione civile, intese come indispensabile strumento per "il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Ove rechino deroghe alle leggi vigenti (le ordinanze) devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate"²⁰.

Nel respingere integralmente le sterili censure rivolte all'utilizzo delle ordinanze di protezione civile, è qui sufficiente rammentare che l'adozione delle stesse in contesti emergenziali risponde integralmente, in una logica di tutela integrale degli interessi pubblici, ai principi costituzionalmente sanciti di buon andamento della pubblica

¹⁷ Vedi art. 24 d.lgs. n. 1/2018.

¹⁸ Relazione illustrativa dell'art. 24 d.lgs. n. 1/2018.

¹⁹ Art. 24, comma 1, d.lgs. n. 1/2018.

²⁰ Art. 25, comma 1, d.lgs. n. 1/2018.

amministrazione declinati in termini di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Prova incontrovertibile ne sia la piena legittimità di tutte quelle misure, adottate proprio in forza di ordinanze di protezione civile che, in nome di un più alto interesse alla tutela della collettività, hanno parzialmente sacrificato anche diritti fondamentali dell'individuo quali, ad esempio, il diritto di proprietà, recando esplicite deroghe al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 in tema di espropriazioni.

A norma dell'art 25 del Codice della protezione civile, le ordinanze non sono soggette al controllo preventivo di legittimità²¹ ex articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e la loro efficacia decorre dalla data di adozione. Le ordinanze sono rese pubbliche²² e sono trasmesse, per informazione, al Presidente del Consiglio dei ministri, alle Regioni o Province autonome interessate e fino al trentesimo giorno dalla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, al Ministero dell'economia e delle finanze. Oltre il trentesimo giorno dalla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale le ordinanze sono emanate previo concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, limitatamente ai profili finanziari²³. I provvedimenti adottati in attuazione delle ordinanze di protezione civile restano soggetti ai controlli previsti dalla normativa vigente.

5. Il Commissario delegato

Il Codice della protezione civile stabilisce poi che con ordinanza del Capo del Dipartimento possa essere nominato il Commissario delegato, con il compito di coordinare l'attuazione delle ordinanze di protezione civile per la gestione dell'emergenza ed il rientro nell'ordinario e, in particolare, di provvedere²⁴:

a. all'organizzazione e l'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento;

b. al 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;

c. all'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;

²¹ Art. 25, comma 3, d.lgs. n. 1/2018.

²² Art. 42, d.lgs. n. 33/2013.

²³ Art 25, comma 5, d.lgs. n. 1/2018.

²⁴ Art 25, comma 2, d.lgs. n. 1/2018.

d. alla 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;

e. alla 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;

f. all'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 interessata.

Con specifico riferimento alle vicende conseguenti al crollo del Ponte Morandi, con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 539 del 20 agosto 2018, il Presidente della Regione Liguria è stato nominato Commissario delegato, con il compito di coordinare il piano degli interventi per il ripristino delle normali condizioni di vita della popolazione coinvolta, avvalendosi delle strutture regionali, comunali e di quelle periferiche dello Stato.

L'attribuzione di tale compito ha previsto l'esecuzione di interventi di primo soccorso e assistenza alla popolazione; di ripristino e rifunzionalizzazione dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche; di interventi, anche infrastrutturali, necessari a garantire la continuità delle attività portuali; di gestione dei rifiuti, delle macerie e delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi, nonché di misure volte a garantire la continuità amministrativa²⁵.

Di seguito, nella tabella, uno schema riepilogativo delle attività definite nelle ordinanze adottate ex articolo 25 del Codice della protezione civile.

Gestione dell'emergenza	Ordinanza n. 539	Art. 1 gestione rifiuti
		Art. 11 Raccolta e trasporto del materiale derivante dal crollo del ponte e da demolizioni
		Art. 12 Verifica, consolidamento, messa in sicurezza o demolizione dei tronconi del viadotto non collassati e instabili
	Ordinanza n. 543	Art. 1 Attività di monitoraggio della struttura per garantire la sicurezza della pubblica e privata incolumità – Commissione istituita con decreto Commissariale n. 3 del 28 agosto 2018

²⁵ Ordinanza n. 539/19 "Primi interventi urgenti di protezione civile in conseguenza all'emergenza determinatosi a seguito al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi, avvenuto nella mattinata del 14 agosto 2018".

Agevolazioni	Ordinanza n. 542	Art. 1 Oneri commissione tecnica di monitoraggio e SSN
		Art. 3 oneri esercito italiano
Art. 5 Oneri per prestazioni di lavoro straordinario		
	Ordinanza n. 539	Art. 13 Sospensione dei mutui
Assistenza alla popolazione	Ordinanza n. 539	Art. 1, comma 3, interventi di primo soccorso e assistenza alla popolazione materiali e mezzi
		Art. 1, comma 4, recupero alloggi per sfollati
		Art. 5 Contributo autonoma sistemazione
		Art. 10 Spese funerarie e assistenza familiari delle vittime
	Ordinanza n. 542	Art. 3 Presidio anti sciacallaggio nella città di Genova
	Ordinanza n. 563	Art. 1 proroga presidio antisciacallaggio fino al 15 gennaio 2019
	Ordinanza n. 584	Art. 1 proroga presidio antisciacallaggio fino al 10 aprile 2019

Tabella 1 Le principali attività definite nelle ordinanze di protezione civile di cui all'art 27, comma 2, d.lgs. n. 1/2018.

6. Il modello d'intervento

L'attuale modello d'intervento rappresenta l'organizzazione della risposta all'emergenza da parte del sistema di protezione civile ai diversi livelli di responsabilità, con conseguente attivazione dei centri operativi sul territorio. Lo stesso prende le mosse dal lontano 1980, allorquando, vennero istituiti gli strumenti di "coordinamento provvisori" per il tempo dell'emergenza quali il Centro Coordinamento Soccorsi (CCS), il Centro Operativo Misto (COM) e il Centro Operativo Combinato (COC) per la direzione e il coordinamento degli interventi di protezione civile²⁶. Il sistema delineato dalla Legge n. 996 del 1970 (primo strumento quadro in materia di protezione civile) e dal successivo Regolamento di attuazione, D.P.R. n. 66 del 1981, era fortemente centralizzato, in quanto stabiliva una posizione preponderante del Ministero dell'interno e dei prefetti, ai quali veniva affidata la

²⁶ Vedi D.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66 "Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile".

direzione unitaria dei servizi di soccorso e il coordinamento delle amministrazioni coinvolte; ed anche il Commissario, nei menzionati testi normativi, aveva compiti marginali nella gestione dell'emergenza, caratterizzandosi come soggetto esecutore di scelte ministeriali o, al più, promotore delle stesse.

Non potendo ripercorrere, per economicità di trattazione, l'evoluzione normativa del modello di intervento di protezione civile (fortemente segnato dalla legge 29 aprile 1982, n. 187 con cui venne istituito il Ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile, cui era attribuito il potere di emanare ordinanze immediatamente esecutive; e dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225 con cui venne istituito il servizio della protezione civile nell'attuale sistema policentrico), è sufficiente evidenziare che, attualmente, rientrando la materia protezione civile nella legislazione concorrente²⁷, ogni Regione e Provincia Autonoma ha istituito i propri centri operativi, anche permanenti (ex COI), per organizzare la risposta operativa per la gestione dell'emergenza in caso di evento previsto o in atto ed il flusso delle comunicazioni tra i vari centri di coordinamento previsti nella pianificazione. Anche il Comune, analogamente, assicura la prima risposta all'emergenza attraverso l'attivazione di un COC (Centro Operativo Comunale), ove sono rappresentate le diverse componenti che operano nel contesto locale²⁸.

I centri operativi sono organizzati per funzioni di supporto, che rappresentano l'organizzazione delle risposte operative di protezione civile distinte per settori di attività e di intervento. La funzione di supporto "viabilità", ad esempio, è rappresentata da tutte le amministrazioni competenti in materia: Concessionarie autostradali, ANAS, Province, polizia stradale, la polizia municipale. Si tratta di amministrazioni pubbliche e private diverse che collaborano allo stesso tavolo, affrontando insieme i problemi inerenti quel determinato settore.

Per quanto attiene al modello di intervento riferito all'esperienza ligure, ritroviamo i caratteri tipici organizzativi di cui si è fatto sopra cenno. La Sala Operativa Regionale (SOR), presso la Regione Liguria, si è modulata come struttura di coordinamento e raccordo delle azioni che la Regione intraprende a supporto dell'Unità di crisi regionale, del Dipartimento nazionale di protezione civile, della Provincia, della Prefettura, del Comune, ove sono confluiti sia i dati territoriali che le segnalazioni dal territorio. Il Centro di coordinamento soccorsi (CCS) attivato presso la Prefettura di Genova – UTG, ha agito quale struttura provvisoria per il tempo dell'emergenza, con funzioni di raccordo ed armonizzazione delle misure che fanno capo ad amministrazioni ed enti diversi. Secondo il principio della leale collaborazione e considerato che gli interventi di protezione civile richiedono l'apporto di diverse componenti di livello statale, regionale, provinciale, comunale ed anche dei privati, il Prefetto ha svolto un fondamentale "ruolo di cerniera", con funzioni di impulso e di

²⁷ Art 117, comma 3, Cost.

²⁸ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 3 dicembre 2008, "*Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze*".

garanzia della presenza dello Stato sul territorio. Da ultimo, il Centro Operativo Comunale (COC), attivato dal Sindaco di Genova, ha diretto e coordinato i servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione.

7. I decreti commissariali

Sempre con riferimento alla vicenda del crollo del Ponte Morandi, il Commissario delegato ha adottato appositi decreti commissariali per stabilire le modalità di svolgimento delle attività come definite nelle ordinanze di protezione civile e per nominare i soggetti attuatori: il Comune, la Prefettura e la Regione, che hanno operato, attraverso i rispettivi centri operativi.

ATTIVITÀ	TIPOLOGIA INTERVENTO	SOGGETTO ATTUATORE
INTERVENTI DI SOCCORSO PRIMA ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE MATERIALI E MEZZI ART.1, comma 3, lettera a)	SPESE CCS	PREFETTURA DI GENOVA
	SPESE COC	COMUNE GENOVA
	SPESE SOR	REGIONE Settore Protezione Civile
AUTONOMA SISTEMAZIONE ART.4		COMUNE GENOVA
SPESE FUNERARIE ART.10		PREFETTURA DI GENOVA COMUNE GENOVA
VOLONTARIATO ART. 14	SPESE COC	COMUNE GENOVA
	SPESE SOR	REGIONE Settore Protezione Civile
MANUTENZIONE STRAORDINARIA E VIABILITA' URBANA ART.1, comma 3, lettera b)	interventi in fase iniziale	COMUNE GENOVA
	interventi per realizzazione viabilità alternativa Cornigliano	
	opere sistemazione viabilità aree e spazi sosta seconda fase	
	miglioramento ed implementazione parcheggi di interscambio	
	mantenimento viabilità provvisorie e attività successive 2018-2019	
RECUPERO ALLOGGI PER SFOLLATI ART.1, comma 4	recupero funzionale immobili ERP	COMUNE GENOVA REGIONE LIGURIA Settore: Programmi urbani complessi ed edilizia
INFRASTRUTTURE VIARIE ART.1, comma 4	direttrice lungomare Canepa- strada a mare e rampe di racordo con svincolo autostradale di aeroporto	COMUNE GENOVA
	apertura al transito della direttrice di corso Perrone e via Ferri	
	ripristino delle linee ferroviarie passeggeri e merci fra Sampierdarena e Rivarolo	
	strada provvisoria di attraversamento delle aree liva di Cornigliano e collegamento con il porto	
	riapertura della strada di sponda destra del Polcevera e collegamento provvisorio con il porto	
	migliorie dell'itinerario stradale di supporto di via Borzoli e via Fegine	
	bypass stradale provvisorio alternativo al tratto compromesso di via Fillak*	
	riapertura della strada di sponda sinistra del Polcevera	
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE ART.1, comma 4	potenziamento trasporto ferroviario metropolitano (15 agosto- 2 settembre) e suburbano (Savona – Sestri Levante) metropolitano nei prefestivi e festivi	REGIONE LIGURIA Settore Trasporto pubblico regionale
	potenziamento servizi ferroviari feriali di media percorrenza da estremo ponente ligure verso Genova	
	implementazione carrozze dei treni già a programma e acquisizione di complessi ferroviari per l'effettuazione dei maggiori servizi	
	miglioramento servizio alternativo su gomma tra stazioni ferroviarie - centri urbani ponente ligure agevolazioni e/o scontistica tariffaria	

	implementazione servizio trasporti marittimi tra Genova Pegli e il Porto Antico	COMUNE GENOVA
	metropolitana	
GESTIONE RIFIUTI ART.1, comma 4	servizi di superficie	COMUNE GENOVA
	unità territoriale Valpolcevera	
	impianto trattamento rifiuti (Servizio sostitutivo pressa)	
	isola Ecologica (affitto altra area)	
	affitto capannone per trattamento rifiuti	

Tabella 2 Definizione e distribuzione delle competenze
 (decreto del Commissario delegato n.1/2018)

Il crollo del ponte ha determinato il blocco del raccordo fra le arterie stradali A7 e A10 e di numerose strade sottostanti, oltre che della linea ferroviaria di raccordo con il porto, con la necessità di ripristinare le reti infrastrutturali alternative²⁹.

Sono state, inoltre, evacuate, per motivi precauzionali, centinaia di persone residenti nelle case sottostanti il pilone n. 10, con l'attivazione del contributo di autonoma sistemazione³⁰.

È stato rimosso il materiale che ha ostruito l'alveo del torrente Polcevera in seguito al crollo del ponte³¹.

In seguito al danneggiamento dell'isola ecologica della Valpolcevera sono state adottate varie misure per il ripristino dell'operatività del servizio di gestione rifiuti, svolto dalla ditta municipalizzata AIMU³².

Il crollo del viadotto ha, inoltre, interessato numerose aziende, con danni diretti a mezzi, impianti e attrezzature. Si tratta di 40 aziende di cui 9 autorizzate alla gestione rifiuti (tra le quali 6 impegnate in attività connesse al ciclo pubblico di gestione dei rifiuti urbani, che è stato prontamente ripristinato³³).

²⁹ Decreto del Commissario delegato n. 4/2018 "Deposito intermedio in area di proprietà di "Società per Cornigliano", situata tra la strada a mare e linea ferroviaria a levante della rotonda di via San Giovanni d'Acqui, di terre e rocce da scavo provenienti dal cantiere presente in via Lungomare Canepa al fine di poter procedere ad un potenziamento temporaneo della viabilità costiera".

³⁰ Decreto del Commissario delegato n. 19/2018 "Primi interventi urgenti di protezione civile in conseguenza all'emergenza determinatasi a seguito del crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel comune di Genova, noto come ponte Morandi, avvenuto nella mattinata del 14 agosto 2018. Piano dei contributi mensili per l'autonoma sistemazione delle famiglie evacuate dalla propria abitazione. Importo del Piano Euro 1.426.800,00".

³¹ Decreto del Commissario delegato n. 2/2018 "Nulla Osta Idraulico per accesso all'alveo del torrente Polcevera per rimozione rifiuti".

³² Decreto del Commissario delegato n. 8/2018 "Attività temporanee di stoccaggio rifiuti provenienti da raccolta differenziata e Rsu, in area del territorio genovese in disponibilità di A.M.I.U. Genova SpA al fine di consentire la funzionalità del servizio pubblico di raccolta e gestione rifiuti"; decreto del Commissario delegato n.13/2018 "Aumento delle quantità di alcune tipologie di rifiuti accoglibili dalla società Fratelli Bonavita snc per una attività di stoccaggio/messa in riserva su cassoni scarrabili e/o cumuli per l'impianto già operativo ed autorizzato di Lumarzo – frazione Campi 88; decreto del Commissario delegato n.17/2018 "Aumento dei volumi massimi istantanei di rifiuti in stoccaggio e dei quantitativi trattati già autorizzati alla ditta Benfante S.p.A., sito di S. Olcese in Via Gramsci n. 2".

³³ Decreto del Commissario delegato n. 7/2018 "Continuità al servizio di smaltimento RSU della città di Genova mediante utilizzo del centro di trasferimento della società GE.AM. a compensazione del fabbisogno di compattazione e trasferimento attualmente non soddisfacibile mediante gli impianti

Al fine di tutelare i cittadini da ulteriori possibili crolli della struttura, è stato costituito un sistema di monitoraggio dei piloni maggiormente vulnerabili, con l'ausilio di una Commissione costituita da 4 componenti rappresentanti il Comune di Genova, il Politecnico di Milano, il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco ed il Consiglio superiore dei lavori pubblici³⁴ al fine di definire le tipologie di sensori, le modalità tecniche esecutive e gestionali di monitoraggio del ponte³⁵, nonché l'installazione degli stessi³⁶ con relativo staff tecnico per letture ed elaborazione dati, attraverso un software di gestione automatizzata.

Il Commissario delegato è stato poi individuato come titolare della contabilità speciale, con conseguente obbligo di rendicontazione. Ulteriori misure di carattere economico e finanziario hanno poi disciplinato le modalità di trasferimento delle risorse statali, nonché le autorizzazioni al versamento di ulteriori risorse finanziarie finalizzate al superamento dello specifico contesto emergenziale³⁷.

inutilizzabili siti nelle aree A.M.I.U. inagibili; decreto del Commissario delegato n. 21/2018 "Disposizioni per la definizione di un Programma straordinario per la gestione emergenziale dei rifiuti sul territorio metropolitano genovese anni 2019/2020".

³⁴ Decreto del Commissario delegato n. 3/2018 "Primi interventi urgenti di protezione civile in conseguenza all'emergenza determinatasi a seguito del crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel comune di Genova, noto come ponte Morandi, avvenuto nella mattinata del 14 agosto 2018".

³⁵ Decreto del Commissario delegato n. 6/2018 "Sistema di monitoraggio del troncone di levante (pile 10 e 11) e del troncone di ponente (pile da 2 a 8) del viadotto Polcevera".

³⁶ Decreto del Commissario delegato n. 9/2018 "Sistema di monitoraggio del troncone di levante (pile 10 e 11) e del troncone di ponente (pile da 2 a 8) del viadotto Polcevera. Affidamento al Comando Provinciale dei Vigili del fuoco delle attività di installazione dei sensori"; decreto del Commissario delegato n. 10/2018 "Sistema di monitoraggio del troncone di levante (pile 10 e 11) e del troncone di ponente (pile da 2 a 8) del viadotto Polcevera. Affidamento al Servizio Elettrico Nazionale di Allacciamenti di Cantiere ed utenze. Onere presunto € 8.000,00 CIGZB025442B1"; decreto del Commissario delegato n. 14/2018 "Servizio di nolo a caldo di piattaforme aeree e autocarro per assistenza al posizionamento di sensori sul viadotto Polcevera C.D. Ponte Morandi. Affidamento servizio a misura a Servizio Vernazza s.r.l. Impegno di spesa € 200.000,00 oneri fiscali esclusi. CIG765141750D"; decreto del Commissario delegato n.1 5/2018 "Fornitura sistema di monitoraggio strumentale, geo-strutturale topografico nell'ambito dell'Autostrada A10 – Viadotto Polcevera – pila 10-11 (troncone Levante) e pile 2-3-4-5-6-7-8 (troncone Ponente) relativo all'emergenza conseguente al crollo di un tratto del Viadotto, noto come Ponte Morandi. Impegno di Euro 813.365,00. CIG 76515567C1".

³⁷ Relazione illustrativa dell'art 27 d. lgs n.1/2018.

TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ prevista dall'OCDPCn.539/2018 e ss.mm.ii	SOGGETTO ATTUATORE - Prefettura Genova	SOGGETTO ATTUATORE - Comune Genova	SOGGETTO ATTUATORE - Regione Liguria	ALLOCAZIONE RISORSE
INTERVENTI DI SOCCORSO PRIMA ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE MATERIALI E MEZZI OCDPCn.539/2018 ART.1, comma 3, lettera a)	453.903,49	617.013,74	10.000,00	1.080.917,23
STRAORDINARI DELLE STRUTTURE OPERATIVE OCDPCn.542/2018 ART.5, comma 1 e 2	1.240.091,01	469.959,65	19.234,45	1.729.285,11
VOLONTARIATO OCDPCn.539/2018 ART.14			150.000,00	150.000,00
AUTONOMA SISTEMAZIONE OCDPCn.539/2018 ART.4		1.500.000,00		1.500.000,00
RECUPERO ALLOGGI PER SFOLLATI OCDPCn.539/2018 ART.1, comma 4			1.000.000,00	1.000.000,00
SPESE FUNERARIE OCDPCn.539/2018 ART.10, comma 3		213.026,61		213.026,61
SPESE FUNERARIE OCDPCn.539/2018 ART.10, commi 1 e 2		1.500.000,00		1.500.000,00
MANUTENZIONE STRAORDINARIA E VIABILITA' URBANA OCDPCn.539/2018 ART.1, comma 3, lettera b)		150.000,00		150.000,00
INFRASTRUTTURE VIARIE OCDPCn.539/2018 ART.1, comma 4		12.000.000,00		12.000.000,00
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE OCDPCn.539/2018 ART.1, comma 4		2.000.000,00	4.700.000,00	6.700.000,00
GESTIONE RIFIUTI OCDPCn.539/2018 ART.1, comma 4		800.000,00		800.000,00
SPESE PRESIDIO VVFF OCDPCn.539/2018 ART.1, comma 3, lettera b)	250.000,00			250.000,00
SPESE DI VIAGGIO COMMISSIONE OCDPCn.542/2018 ART.1, comma 4			20.000,00	20.000,00
SPESE ESERCITO ITALIANO OCDPCn.542/2018 ART.3	600.000,00			600.000,00
SPESE MISSIONE DIPARTIMENTO PC OCDPCn.542/2018 ART.5, comma 3			50.000,00	50.000,00
SPESE SERVIZIO SANITARIO REGIONALE OCDPCn.542/2018 ART.1, comma 2 e 3			5.726.771,05	5.726.771,05
	2.543.994,50	19.250.000,00	11.676.005,50	33.470.000,00

Tabella 3 Piano di allocazione delle risorse (decreto del Commissario delegato n.11/2018)

8. Conclusioni

L'unica efficace conclusione dell'odierna trattazione non può che essere quella di ripercorrere, in sintesi, le tappe più significative che hanno segnato il primo anno senza il ponte Morandi.

14 AGOSTO 2018: **IL CROLLO**. Alle 11.36 una sezione di circa 200 metri, comprendente la pila 9, del viadotto Polcevera, crolla. Sono 43 i morti, 16 i feriti, 566 gli sfollati dalle case sotto il ponte.

20 AGOSTO 2018: **NOMINA COMMISSARIO EMERGENZA**. Il presidente della Regione Liguria Giovanni Toti viene nominato commissario delegato per fare fronte all'emergenza.

20 AGOSTO 2018: **CASE AGLI SFOLLATI**. A nemmeno una settimana dal crollo i primi 11 nuclei familiari sfollati da via Porro e via Campasso entrano nelle nuove case. L'emergenza abitativa si chiuderà a novembre.

7 SETTEMBRE 2018: **RENZO PIANO PRESENTA UFFICIALMENTE LA SUA IDEA DI PONTE**. "Questo ponte dovrà durare mille anni", dice portando in Regione il progetto anticipato qualche giorno prima.

19 SETTEMBRE 2018: **UNA NUOVA STRADA IN UN MESE**. In una Genova con il traffico in tilt senza viene aperta a tempi record via Della Superba, strada in ambito portuale attivata per sgravare la viabilità dai tir diretti ai terminal.

4 OTTOBRE 2018: **NOMINA DEL COMMISSARIO STRORDINARIO**. Marco Bucci, Sindaco di Genova, viene designato commissario straordinario alla ricostruzione.

15 NOVEMBRE 2018: **IL SENATO APPROVA IL DECRETO GENOVA**. Dopo due mesi di discussioni e l'approvazione alla Camera, anche palazzo Madama approva il "decreto Genova". Contiene i poteri del commissario alla ricostruzione, le indicazioni per gli indennizzi agli sfollati e gli aiuti a cittadini e imprese, con norme ad hoc per porto e autotrasporto, l'istituzione di una zona franca urbana. Il decreto stabilisce che sarà Aspi a pagare ma vengono stanziati 30 mln all'anno in caso la società non rispettasse l'obbligo.

18 DICEMBRE 2018: **VIENE SCELTO IL PROGETTO PER IL NUOVO PONTE**. La struttura commissariale sceglie il progetto donato dall'Arch. Piano: un ponte-nave presentato dalla cordata Salini Impregilo con Fincantieri. Il progetto è prescelto tra 15 proposte provenienti da tutto il mondo.

18 GENNAIO 2019: **CONTRATTO UNICO PER DEMOLIRE E COSTRUIRE**. Arriva il contratto unico - ma con responsabilità separate in caso di penali - tra struttura commissariale, ATI dei demolitori (Fagioli, Omini, Ireos, Ipe Progetti) e consorzio di costruzione PerGenova (Salini Impregilo e Fincantieri con Italferr).

9 FEBBRAIO 2019: **INIZIA LA DEMOLIZIONE**. Con taglio e smontaggio dell'impalcato tra le pile 7 e 8 inizia la demolizione.

29 MARZO 2019: **PAGATI PRIMI RISARCIMENTI A IMPRESE DANNEGGIATE**. Il commissario per l'emergenza Toti firma il primo provvedimento di liquidazione a favore della Camera di Commercio per i risarcimenti alle prime 13 aziende.

4 GIUGNO 2019: **INIZIA LA DEMOLIZIONE DELLE CASE SOTTO IL PONTE**. Dopo 4 ritorni degli sfollati alle proprie case per recuperare quanto possibile,

una pinza meccanica inizia a smantellare i palazzi sotto il moncone est del Morandi. Il lavoro termina il 1 agosto.

25 GIUGNO 2019: INIZIA LA RICOSTRUZIONE DEL "PONTE PER GENOVA". Prima gettata di cemento per la futura pila 9: parte la ricostruzione del "Ponte per Genova".

28 GIUGNO 2019: I RESTI DEL MORANDI VENGONO FATTI IMPLODERE. Con 680 chili di esplosivo il troncone est di ponte Morandi viene abbattuto. L'intervento prevede l'utilizzo di grandi quantità d'acqua per limitare la dispersione delle polveri, tra cui una minima quantità di fibre di amianto. I residenti sfollati sono 3170. Una operazione del genere in un centro urbano non era mai stata compiuta.