



Relazione sulle procedure normative e amministrative applicate nel così detto “Modello Genova”

È il momento di fare chiarezza.

Il dibattito sull'esportabilità del “Modello Genova” è molto vivace ma fino a questo momento è stato alimentato in genere da soggetti non coinvolti direttamente nei lavori del ponte e che quindi spesso poco sanno di come si sia lavorato e che pare non abbiano neanche attinto ai tanti possibili e doverosi approfondimenti consentiti nel sito della Struttura Commissariale **dove ogni atto e informazione viene in tempo reale pubblicata**, ben oltre gli obblighi di legge.

In questa fase dei lavori, ormai avanzata, pare essere arrivato il momento di chiarire (come contributo al dibattito in corso, che per essere utile e costruttivo deve essere basato su dati reali ed effettivi di quel modello e non sul solo *sentito dire*) qualche punto fondamentale del funzionamento del “Modello”, primo fra tutti i **ristretti limiti delle deroghe possibili e quelli, ancora minori, applicati in concreto per la realizzazione del viadotto Polcevera**.

Cos'è quindi il “Modello Genova”?

Si tratta in pratica dell'abbreviazione di "*modello procedimentale per la gestione dell'appalto in estrema urgenza per la realizzazione del nuovo viadotto sul Polcevera in Genova*".

A valle di una legge speciale - che consente al Commissario di applicare il diritto UE e le migliori prassi internazionali - è stato ideato e adottato un procedimento innovativo, ottimizzato per realizzare l'opera nel minor tempo possibile, pur garantendo qualità e rispetto dei principi di tutela dei preminenti interessi pubblici non derogabili come ambiente, sicurezza e salute dei lavoratori e dei cittadini, legalità e qualità costruttiva.

Veniamo, quindi, all'esame delle principali osservazioni critiche che più spesso

vengono mosse alle modalità con cui si sta realizzando il lavoro del ponte di Genova in termini di non replicabilità in diversi ambiti:

1. Il modello non è replicabile perché scaturisce da una tragedia e quindi non può valere in via ordinaria;
2. Deroga ad ogni regola;
3. Assenza di gara, scelta del progetto operata senza trasparenza e senza motivazione;
4. Presenza di un committente che non bada a spese

1. Il dover reagire ad una tragedia di tali proporzioni ha costituito per tutti una spinta - anche morale - ad operare velocemente e con particolare rispetto anche per le vittime del crollo, **ma si deve escludere che il Parlamento abbia adottato in questo caso misure straordinarie e senza precedenti: il Decreto Genova ha solo indicato la via dell'obbligata applicazione delle norme europee già esistenti e vigenti, discendenti dai Trattati Comunitari sottoscritti dall'Italia, norme contenute nelle direttive europee in tema di appalti, da tempo applicate in tutti i paesi europei e che semmai, si è poi scoperto, mai ancora avevano trovato in Italia una puntuale applicazione in casi analoghi.**

Bisogna infatti ricordare che la ricostruzione del Viadotto Polcevera è un'opera di **protezione civile**, riconosciuta come tale proprio dal legislatore e dalla stessa Commissione Europea. Il tragico crollo del Ponte Morandi ha infatti creato - oltre alle irreparabili vittime umane - anche una gravissima interruzione di un nodo essenziale del nostro sistema autostradale, in particolare all'intersezione di tre delle più trafficate autostrade del nord ovest del Paese, che sono anche le infrastrutture previste dai nostri piani di protezione civile perché sono le vie che in caso di emergenza devono assicurare il veloce transito dei mezzi di soccorso e di emergenza.

Le direttive europee prevedevano da tempo una particolare disciplina speciale per la ricostruzione di questo tipo di opere che il legislatore italiano ha giustamente indicato come applicabile.

2. A proposito della "**deroga ad ogni regola**", è bene sapere che non vi è stata alcuna deroga all'applicazione integrale di tutte le disposizioni di matrice europea e in particolare alle direttive europee in materia di appalti e lavori. Quanto alle deroghe

alla normativa nazionale pare utile prima di tutto chiarire quale sia l'esatto contenuto della deroga concessa dall'art. 1 del Decreto Genova che, stante l'urgenza della ricostruzione, ha infatti autorizzato ad agire anche in deroga alla disciplina nazionale, ma non a quella nazionale penale ed a quella in materia di antimafia, né a quelle comunitarie.

Tale deroga è in realtà molto più limitata rispetto a ciò che appare, in quanto in tutti i settori principali, la normativa nazionale attua disposizioni comunitarie, e quindi l'obbligo di rispettare queste ha comportato il sostanziale rispetto anche di quelle nazionali. Le deroghe consentite alla normativa nazionale sono state residuali e al più relative a forme e tempi dei procedimenti più che alla sostanza dei precetti. Quelli derogati ed eliminati - ed è indubbiamente la vera conquista del *Modello Genova* - sono stati unicamente i **tempi burocratici** che nel nostro Paese caratterizzano e condizionano l'andamento delle grandi opere infrastrutturali.

Per quanto riguarda **la disciplina in materia di antimafia** poi, il Decreto legge prevedeva che il Ministero dell'Interno emanasse un decreto con norme procedurali più veloci per l'applicazione della normativa antimafia, decreto che ha fondamentalmente concentrato sul Prefetto di Genova le competenze ordinariamente distribuite su tutte le diverse Prefetture in base alla sede legale delle aziende da controllare.

Lo stesso decreto ha anche consentito la stipula tra lo stesso Prefetto ed il Commissario di un protocollo al fine di rendere maggiormente efficaci i controlli in materia. Il protocollo siglato, lungi dal prevedere deroghe alle disposizioni esistenti, le ha anzi implementate dando vita ad un modello di controllo del cantiere, tramite una piattaforma telematica, **la banca dati degli esecutori** quotidianamente aggiornata alla quale le imprese sono state contrattualmente vincolate, e che tramite gli uffici della struttura è stata trasfusa nella banca dati nazionale antimafia. **Si tratta di un modello assolutamente all'avanguardia, mai applicato prima in Italia ad alcun cantiere e che si è rivelato particolarmente efficace nel controllo delle potenziali infiltrazioni.**

A chi parla, senza sapere, di mancato rispetto delle regole basti sapere che in tutte le varie fasi dei lavori **in realtà si sono seguite, per quanto possibile, le ordinarie competenze** ed infatti si sono coinvolti nei vari procedimenti tutti gli organi e le amministrazioni che in via ordinaria avevano facoltà sulle procedure, quindi facendo per la tutela dei valori fondamentali - urbanistica, antisismica, ambiente salute, sicurezza - molto di più di quanto la legge speciale imponesse.

Per l'approvazione del progetto e per la conformità alla normativa antisismica - ad

esempio - si sono coinvolte di volta in volta tutte le amministrazioni che avrebbero avuto le competenze in processi ordinari (Regione, Città Metropolitana, Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici), integrando quindi i provvedimenti adottati con gli apporti di tali enti ed organi, arrivando così anche a superare dei vuoti normativi che si sono riscontrati tra legislazione nazionale e statale in questa materia. Anche questa è esperienza positiva che può tornare utile in tanti altri casi.

In materia di **tutela dell'ambiente** non è mai venuto meno, nelle diverse fasi di quest'opera, il rispetto delle norme in tema ambientale con una continua interlocuzione con il Ministero dell'Ambiente, Regione e Città Metropolitana, insieme al rispetto delle norme relative alla tutela della salute dei lavoratori e dei cittadini, secondo la più rigorosa disciplina comunitaria.

In **materia di sicurezza**, non solo si sono seguite integralmente le norme nazionali vincolanti, ma anzi sono stati elaborati e seguiti, anche con le autorità deputate ai controlli, dei protocolli di particolare rigore e per molti versi del tutto innovativi. Anche nella attuale emergenza sanitaria conseguente alla pandemia nel cantiere del Ponte si sono elaborati protocolli di assoluto rigore e sicurezza ben più stringenti di quelli accolti nei protocolli nazionali e che hanno costituito un format copiato in molti altri cantieri ed aziende in tutto il territorio nazionale. A titolo esemplificativo la misurazione della temperatura avviene sia all'ingresso sia in uscita e a fine giornata ogni operaio traccia i suoi contatti operativi avvenuti nelle lavorazioni di giornata in cantiere.

Anche qui, quindi, **non deroghe ma anzi protocolli avanzatissimi più rigorosi delle norme ordinarie che costituiscono un modello a livello nazionale per tutti i cantieri.**

3. Quanto **all'assenza di gara per la scelta del progetto operata senza trasparenza e senza motivazione**, ancora una volta si tratta di una asserzione priva di alcun riscontro con la realtà di atti e documenti pubblicati in tempo reale, non solo sul sito del Commissario ma addirittura sulla G.U. della Repubblica Italiana e su quella Europea. È pur vero che la disposizione di cui all'art. 32 della Direttiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio, che l'art. 1, comma 7 del Decreto Genova ha indicato come applicabile per l'affidamento delle attività concernenti il ripristino del sistema viario compromesso dal crollo del ponte, avrebbe consentito di fare una diretta trattativa senza alcuna gara con un operatore individuato senza alcuna procedura selettiva.

Tuttavia, proprio per l'importanza delle opere e per l'essere il Commissario organo di nuova istituzione, quindi senza precedente attività a cui poter parametrare una

tale diretta contrattazione, ancora una volta senza essere a ciò obbligato, ha in primo luogo adottato, quale primo atto operativo, subito dopo quelli di nomina dei due sub-commissari, **il decreto n. 3 del 13 novembre 2018, pubblicato sul sito in pari data**, con il quale, a prescindere da quanto disposto dal Decreto Genova, ha autonomamente indicato che avrebbe operato ai successivi affidamenti secondo le previsioni del citato art. 32 della citata direttiva, motivando espressamente il fatto che nel caso della demolizione e ricostruzione del ponte ricorressero tutti i presupposti applicativi prescritti da tale disposizione.

Successivamente **con i decreti n. 5 del 15 novembre 2018 e 6 del 16 novembre 2018, anche questi pubblicati in pari data sul sito e anche sulla G.U.**, si è indetta una pubblica e generale consultazione di mercato volta ad acquisire progetti di fattibilità tecnico-economica per la demolizione del ponte crollato e la successiva ricostruzione del nuovo ponte, secondo delle specifiche tecniche allegate al decreto n. 5.

Nel termine assegnato dal decreto n. 6, sono arrivate proposte da ogni parte d'Italia e anche dall'estero e **il Commissario con decreto n. 9 del 27 novembre 2018, sempre pubblicato in pari data**, ha costituito *“un Collegio di esperti indipendenti con specifiche competenze nell'ambito delle materie che afferiscono all'oggetto della consultazione di mercato al fine di supportare il Commissario nella fase di valutazione delle proposte, in relazione alle caratteristiche delle stesse”*.

La predetta Commissione ha redatto per ciascuna offerta una scheda tecnica di valutazione di ogni singola caratteristica della proposta, che ha poi rimesso al Commissario, per il tramite il Direttore Generale.

Il Commissario ha ritenuto quindi di attivare la fase di negoziazione diretta con l'audizione per un approfondimento anche sui relativi costi, con ciascuna delle due proposte che erano emerse come quelle di miglior segno architettonico ed affidabilità, provenienti una da Renzo Piano (con la costituenda ATI, Salini Impregilo, Fincantieri e Italferr), e una dell'architetto Calatrava per l'Impresa Cimolai.

All'esito di tali approfondimenti la scelta del Commissario è caduta sulla prima che a parità di valore - anche architettonico - della infrastruttura proposta, aveva un costo di 20 milioni inferiore all'altra.

Sono state pubblicate sul sito ed inviate ai competenti organismi comunitari, le relazioni uniche su tali procedure, in conformità all'art. 84 della Direttiva lavori, contenenti l'esatto resoconto per ogni affidamento di tutte le attività espletate e la analitica motivazione di ogni atto posto in essere per arrivare a tali affidamenti. Pare opportuno chiarire che la normativa italiana prevede la pubblicazione di semplici avvisi sull'esito delle gare, e non di una relazione analitica quale quella richiesta

dalle direttive comunitarie.

Un'ultima osservazione sulla **trasparenza**.

Come già si è indicato sul sito del Commissario Straordinario ci sono decine, centinaia di documenti che fotografano e restituiscono la storia di questa opera, dal novembre 2018 ad oggi, compresi nella parte di Amministrazione trasparente tutti i decreti adottati dal Commissario e sempre in tale sezione, sotto la voce altri contenuti, tutti i protocolli e le indicate relazioni uniche sugli affidamenti di cui nessuna legge nazionale impone la pubblicazione.

Ci sono le pubblicazioni dei monitoraggi ambientali, gli stralci dei progetti, i documenti e le osservazioni degli altri enti, i protocolli firmati e le relazioni che spiegano nel dettaglio i criteri di aggiudicazione degli appalti di demolizione, di costruzione, della verifica del progetto. I diari settimanali sulle lavorazioni del cantiere, con quotidiani report fotografici.

Sotto gli occhi di tutti e a disposizione di tutti quelli che vogliono conoscere la realtà di questo lavoro, di cui si è data ai cittadini una possibilità di integrale conoscenza.

4. **Un committente che non bada a spese, non lo Stato, ma Autostrade obbligata a pagare senza fiatare.** Premesso che nel panorama nazionale delle mancate realizzazioni delle infrastrutture il problema non sono in genere la mancanza di fondi, ma al contrario che i fondi stanziati non si riescano a spendere, nel caso di specie tutto si può dire meno che vi sia stato un Committente, cioè il Commissario che *“non bada a spese”*.

Infatti, al contrario, la caratteristica più rilevante è che lo stesso Decreto Genova ha dato al Commissario il relevantissimo onere di fare questa grande opera senza tuttavia accordargli contemporaneamente la disponibilità di un finanziamento diretto, ma solo a titolo di garanzia per l'ipotesi di necessità di ricorso a prestito bancario, e anzi, disponendo che il pagamento diretto dovesse essere fatto da un soggetto che, immediatamente, si è rivelato essere in realtà una controparte.

Infatti Autostrade, indicata dal legislatore come il concessionario che doveva erogare le somme necessarie per l'opera, sin dal dicembre 2018, ha impugnato davanti al Giudice amministrativo tutti gli atti del Commissario in quanto applicativi di norme, che ritiene non conformi alla costituzione, che tali oneri hanno messo a suo carico. Contenzioso tuttora in corso.

Un'ultima precisazione: da nessuna parte il Decreto Genova ha imposto il pagamento ad Autostrade degli oneri di ricostruzione **“sotto concreta minaccia della revoca delle concessioni”**, perché anzi la stessa norma, art. 1 comma 6 del Decreto Genova, chiarisce in primo luogo che lo stesso pagamento è richiesto in

quanto concessionario al momento dell'evento e con riserva di definizione successiva del titolo del pagamento, quindi in quanto è l'unico soggetto che in quanto tale aveva la disponibilità in cassa di tutte le risorse nazionali, pubbliche e private a ciò destinate, essendo tra l'altro il responsabile dell'incasso non solo dei finanziamenti dello Stato ma anche di tutti i pedaggi che tutti i cittadini pagano per l'utilizzo delle autostrade affinché lo Stato, attraverso il concessionario, possa far fronte ai lavori di manutenzione e ricostruzione della rete autostradale.

Il modello Genova, pur nella sua specificità e difficoltà di integrale riproduzione in diversi ambiti, è comunque un modello di realizzazione, in tempi straordinariamente celeri per la nostra nazione, di una grande infrastruttura di protezione civile, governato da un modello legislativo europeo, normalmente praticato nel resto d'Europa.

Si tratta di un format di lavoro previsto dalla legislazione europea, indubbiamente più agile delle più farraginose normative nazionali di recepimento, che poi è stato praticato da una struttura ben amalgamata con grandi professionalità che si sono perfettamente interfacciate operando con onestà, serietà e piena legalità, al fine di centrare un obiettivo comune, fortemente sentito in termini emotivi, per senso del dovere e spirito di servizio nell'interesse generale del paese.

E sono anche queste caratteristiche umane e professionali del modello che dovrebbero essere studiate con serietà al fine della verifica dell'esportabilità proprio di questi valori primari e del metodo serrato di lavoro pianificato dal Commissario che ha in questo ruolo applicato la sua personale pregressa professionalità manageriale.

Il che forse dovrebbe indurre ad affrontare seriamente il problema della formazione dei dirigenti amministrativi in termini di capacità manageriali che spesso nella nostra pubblica amministrazione è invece particolarmente carente.

Questo se si vuole affrontare il tema della esportabilità del modello Genova in termini seri e costruttivi per il futuro del paese.