



Per maggiori informazioni  
contattare:



**Avv. Marco Padovan**  
[mpadovan@studiopadovan.com](mailto:mpadovan@studiopadovan.com)



**Avv. Tommaso Fiorentino**  
[tfiorentino@studiopadovan.com](mailto:tfiorentino@studiopadovan.com)



**Avv. Michele Bonomini**  
[mbonomini@studiopadovan.com](mailto:mbonomini@studiopadovan.com)

Cari Amici,  
come tutti gli italiani e tanti nel mondo, siamo ancora attoniti e addolorati dalla gravissima tragedia del crollo del viadotto di Genova.

Nell'associarci all'immenso dolore delle tante famiglie che purtroppo hanno visto scomparire i propri congiunti nel crollo e di quelli che hanno perso la casa e i loro averi, abbiamo spontaneamente avviato una riflessione in ordine alle questioni giuridiche che si stanno sviluppando in questi giorni in relazione alla ricostruzione dell'infrastruttura crollata ed alla gestione della stessa, anche con riferimento a quanto prevede sia la Convenzione Unica di gestione stipulata il 12 ottobre 2007 tra ANAS S.p.A. (alla quale da ottobre 2012 è subentrato il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti), ed Autostrade per l'Italia, il gestore autostradale del tratto interessato dal crollo del viadotto, sia la normativa a fondamento della Convenzione.

Siamo convinti che, pur nella comprensibile differente visione delle problematiche da parte dei protagonisti della vicenda (vittime della tragedia in primis, oltre a Stato, Ministeri, Enti Locali, ANAS e Concessionario privato), sia possibile offrire qualche spunto di natura legale in relazione alle questioni che i vari soggetti decisori si troveranno a valutare, specie con riferimento ai passi necessari ad una pronta, efficace e duratura ricostruzione del viadotto.

#### ❖ **Alcune riflessioni sulle prospettive di ricostruzione del viadotto di Genova.**

La Convenzione Unica per ANAS S.p.A. e Autostrade per l'Italia S.p.A. stipulata il 12 ottobre 2007 prevede all'art. 3 comma 1 lett. b), che spetta al Concessionario il "*mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse*".

Anche se la disciplina dei rapporti contrattuali conseguenti al crollo di un viadotto non è espressamente contemplata dagli atti convenzionali, dalla disposizione appena richiamata emerge il compito del Concessionario di provvedere alla ricostruzione del manufatto, a prescindere dal fatto che si sia accertata la responsabilità del Concessionario in relazione alle cause che hanno condotto al deperimento ed alla mancanza dell'opera infrastrutturale.

È quindi presumibilmente sulla base di questa norma della Convenzione che il Concessionario del ramo autostradale interessato, ha avanzato nei giorni scorsi la disponibilità a provvedere alla ricostruzione.

Il Ministro delle Infrastrutture, al contrario, a quanto consta dalle dichiarazioni pubbliche rilasciate in questi giorni, ha espresso l'intenzione che l'attuale Concessionario debba solo provvedere agli oneri economici della ricostruzione, alla quale provvederebbe operativamente, invece, lo Stato con le proprie Società direttamente controllate e/o partecipate (Fincantieri e Cassa Depositi e Prestiti) e questo sulla base di un obbligo risarcitorio incombente sul Concessionario, evidentemente ritenuto dal Ministero e dal Governo, oggettivamente responsabile del crollo.

La nostra sommersa opinione, sulla base dell'esame degli atti convenzionali di recente pubblicati integralmente, è invece che la ricostruzione possa rapidamente avvenire anche con l'apporto delle Società pubbliche, eminentemente nel caso di accordo con il Concessionario.

L'attivazione della ricostruzione «d'ufficio» e senza l'accordo o il consenso del Concessionario, al contrario, presupporrebbe innanzitutto l'attribuzione della responsabilità del crollo a carico del Concessionario e, conseguentemente, la risoluzione della Concessione per inadempimento degli obblighi contrattuali di manutenzione (l'art. 9 della Convenzione indica, in questo caso, la decadenza della concessione, comunque all'esito di un procedimento in contraddittorio con il Concessionario).

Pertanto, laddove il Ministero procedesse con la soluzione della ricostruzione diretta da parte dello Stato, ma con oneri e spese a carico del Concessionario, questa prospettiva contenziosa -a titolo di risarcimento dei danni causati dal gestore autostradale con il crollo, avrebbe espresso il Ministro- esporrebbe la fase della ricostruzione al pericolo di grave ritardo ed incertezza, dovuta al rischio di pesanti e prolungati procedimenti in sede giudiziaria, stante la prevedibile opposizione del Concessionario alla risoluzione della Convenzione per inadempimento.

Segnaliamo inoltre, in proposito, che l'eventuale decadenza della concessione di cui all'art. 9 della Convenzione Unica (previsione contrattuale fondata, come accennato, sul presunto inadempimento del Concessionario) va assunta con Decreto del Ministero delle Infrastrutture, in concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, che finora non si è espresso.

Al riguardo ci permettiamo di rilevare che l'aspetto della responsabilità fattuale e giuridica del crollo potrebbe determinare, nei procedimenti giurisdizionali che saranno molto probabilmente instaurati (non solo in sede di indagini penali) soluzioni tecniche e giuridiche non del tutto univoche, né predeterminabili con facilità.

È doveroso segnalare, infatti, sulla base degli atti convenzionali, e viepiù sulla base di specifiche disposizioni di Legge di seguito riprodotte, che **ad ANAS spettano penetranti compiti di controllo, vigilanza, indirizzo ed ispezione, riguardo all'attività di gestione dei manufatti autostradali da parte del Concessionario e quindi nella sua attività di manutenzione nel corso del tempo.**

Riportiamo, a solo titolo di esempio, il testo dell'art. 2, comma 86 del Decreto Legge 262/2006, convertito dalla Legge 24 novembre 2006, n. 286 (in G.U. n. 277 del 28 novembre 2006), che stabilisce i seguenti compiti di ANAS S.p.A. (in relazione alla vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione ed al controllo della relativa gestione, trasfusi anche nella Convenzione Unica del 12/10/2007 agli artt. 7 e 24, che prevede la competenza di ANAS in materia di approvazione dei progetti di intervento sui manufatti stradali):

*“ANAS S.p.a., nell'ambito dei compiti di cui all' articolo 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143:*

*a) richiede informazioni ed effettua controlli, con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili in ordine al rispetto degli obblighi di cui alle convenzioni di concessione e all' articolo 11, comma 5, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, come sostituito dal comma 85 del presente articolo, nonché dei propri provvedimenti;*

*b) emana direttive concernenti l'erogazione dei servizi da parte dei concessionari, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i concessionari e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori;*

*c) emana direttive per la separazione contabile e amministrativa e verifica i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta, provvedendo quindi al confronto tra essi e i costi analoghi in altri Paesi e assicurando la pubblicizzazione dei dati;*

*d) irroga, salvo che il fatto costituisca reato, in caso di inosservanza degli obblighi di cui alle convenzioni di concessione e di cui all' articolo 11, comma 5, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, come sostituito dal comma 85 del presente articolo, nonché dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei concessionari alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri, sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo a euro 25.000 e non superiori nel massimo a euro 150 milioni, per le quali non è ammesso quanto previsto dall' articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689; in caso di reiterazione delle violazioni ha la facoltà di proporre al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione.*

Le norme riportate dimostrano che la questione della responsabilità del crollo del viadotto sul Polcevera verosimilmente aprirà una fase di confronto anche aspro tra le parti, per cui auspichiamo, nel comune interesse alla ricostruzione più celere possibile e nello spirito di dialogo istituzionale tra i soggetti pubblici e privati protagonisti della vicenda, che sia possibile confrontarsi idoneamente su soluzioni tecniche e giuridiche condivise, onde evitare che la tragedia delle scorse settimane prolunghi i suoi effetti per ancora molti anni.