L'alleanza pubblico-privato per gestire le emergenze

Il convegno "La gestione delle emergenze negli enti pubblici", che si è svolto il 16 maggio scorso al Palazzo delle Stelline di Milano, è il primo di una serie di incontri di aggiornamento professionale, organizzati da BELFOR Italia nel trentesimo anniversario di fondazione

di **Marinella Marinelli**

Riuscire a garantire, dopo una catastrofe, il più veloce ed efficace ripristino delle infrastrutture essenziali, la continuità dei servizi pubblici, l'operatività del tessuto produttivo e la conservazione di beni culturali dovrebbe essere l'obiettivo primario degli attori coinvolti, enti pubblici così come aziende private e, per quanto è possibile, anche dei privati cittadini. Il convegno "La gestione delle emergenze negli enti pubblici", che si è svolto il 16 maggio scorso al Palazzo delle Stelline di Milano, ha focalizzato in modo particolare gli aspetti riguardanti gli Atti necessari per la messa in sicurezza di edifici, beni e persone nella Pubblica Amministrazione, al fine di garantire il rapido ripristino del funzionamento dell'ente. Promotrice del convegno, che godeva del patrocinio del Comune e della Città Metropolitana di Milano, è stata la BELFOR Italia, partner "storico" della Pubblica Amministrazione nella gestione dell'emergenza di piccoli e grandi sinistri, come incendi, alluvioni e calamità naturali, che nel trentesimo anno di attività ha voluto creare una serie di eventi formativi itineranti per mettere a disposizione le proprie conoscenze ed esperienze.

Nella pagina a fianco, l'intervento di Filippo Emanuelli, AD di BELFOR Italia e, qui a destra, il chiostro del Palazzo delle Stelline di Milano, dove si è svolto il convegno

«Perchè un evento naturale non diventi una catastrofe, è importante conoscerlo bene, esercitare la memoria degli eventi passati e pianificare territorialmente in maniera corretta», ha detto il geologo Mario Tozzi, moderatore del convegno

Codificare prassi e protocolli condivisi tra pubblico e privato

Obiettivo dell'incontro dedicato alla PA è di codificare prassi e protocolli condivisi che includano il settore privato, quello peritale, quello del ripristino dei danni e quello assicurativo: una pluralità di attori chiamati a dare il proprio contributo ai lavori del convegno. Nei saluti istituzionali Roberto Tasca, Assessore a Bilancio e Demanio del Comune di Milano, ha posto l'accento sul valore della capacità di lavorare insieme che devono esprimere imprese e Pubblica Amministrazione, in costante alleanza, augurandosi che vengano messe a punto metodiche di intervento condivise.

Il quadro di sintesi sui rischi ai quali è esposto il territorio italiano è stato illustrato dal geologo Mario Tozzi, moderatore del convegno, che ha puntato il dito sulle responsabilità umane nel creare le condizioni per il realizzarsi, o l'aggravarsi, di una catastrofe naturale, indicando come unica via percorribile quella della previsione e prevenzione: «Perchè un evento naturale non diventi una catastrofe, è importante conoscerlo bene, esercitare la memoria degli eventi passati e pianificare territorialmente in maniera corretta». Quindi, esercizio della memoria, corretta pianificazione e ripartizione sulla collettività in maniera frazionata del carico della prevenzione delle catastrofi e dei loro effetti: questo il messaggio forte lanciato alla platea dal geologo. Una panoramica sulle attività di BELFOR Italia, realtà internazionale da 2 miliardi di fatturato nel

La platea in sala

I tecnici BELFOR impegnati in una bonifica elettro-meccanica

mondo, dove opera con 7mila e 700 dipendenti, è stata fornita all'inizio dei lavori dall'amministratore delegato Filippo Emanuelli, che ha spiegato che l'azienda lavora come contractor di opere di emergenza, messa in sicurezza, salvataggio, bonifica e ripristino dopo incendi, alluvione e inquinamento. Questi i numeri di sintesi elencati dall'AD: «Mille progetti l'anno e 150mila aziende che hanno con noi un contratto di assistenza preventiva, frutto di un lavoro svolto in 15 anni di attività di BELFOR Italia insieme a diversi partner assicurativi». E proprio sulla prevenzione sono stati focalizzati tutti gli interventi dei vari relatori. Emanuelli ha spiegato che i danni provocati dai sinistri sono legati nel 90 per cento dei casi all'assenza di manutenzione, e che gli effetti degli incendi sono a volte dieci volte superiori rispetto al potenziale. Emanuelli ha descritto quindi tutti gli atti necessari a procedere d'urgenza alle delicate fasi di bonifica, in presenza di una moltitudine di referenti istituzionali e con gli strumenti giuridici corretti. «Questi devono essere a conoscenza degli enti pubblici, nelle varie declinazioni legislative e per questo auspico una collaborazione coordinata tra pubblico e privato, così come esiste in Germania, ma questo si potrà fare solamente se la struttura pubblica, in fase preventiva, avrà la capacità di creare tecnici ben formati, in grado di conoscere gli scenari in fase preventiva e di gestirli».

Roberto Tasca, Assessore a Bilancio e Demanio del Comune di Milano

Gli strumenti giuridici che regolano la gestione dell'emergenza

Sono quindi stati illustrati gli strumenti operativi e giuridici a disposizione dell'Ente pubblico per reagire all'interruzione del servizio pubblico determinata da un sinistro, a cura degli avvocati Piergiuseppe Venturella e Piergiorgio Sposato dello Studio Tonucci & Partners, con particolare riferimento alla disciplina degli interventi di somma urgenza, contenuta nell'Art.163 del nuovo codice degli appalti, che consente l'affidamento diretto entro il limite di 200mila euro, o comunque di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. «Sembrerebbe un'apertura illimitata all'affidamento diretto, ma così non è», ha sottolineato Venturella «si può andare anche oltre, *"purchè si garantisca quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità"*. «Se in una frana è tutto chiaro, in un tribunale o in un ospedale, oppure in un aeroporto, rimuovere il pregiudizio è un concetto dinamico che deve essere apprezzato di volta in volta. Inoltre, si può superare la cifra ma solo in un arco temporale di 30 giorni, un tempo molto limitato per interventi complessi. In via eccezionale, l'affidamento diretto può esser autorizzato per specifiche fattispecie indilazionabili e nei limiti massimi di importo stabiliti (articolo 5 del Codice di Protezione civile) di valore non superiore alla soglia europea: per lavori 5 milioni di euro, per servizi e fornitura 200mila euro. Il che significa che, fatte le opere essenziali, occorrerà aprire una serie di procedure ordinarie con dispendio di tempo e a scapito dell'efficienza nella soluzione del problema». Degli strumenti contrattuali attraverso i quali, esaurita la parte di selezione degli operatori economici, si esercitano le attività di gestione dell'emergenza ha parlato Piergiorgio Sposato, che ha sottolineato la difficoltà nelle emergenze, di predeterminare le attività necessarie in maniera compiuta,

Nel corso del convegno sono stati illustrati gli strumenti operativi e giuridici a disposizione della PA per reagire all'interruzione del servizio pubblico determinata da un sinistro, con particolare riferimento alla disciplina degli interventi di somma urgenza

Gli interventi degli avvocati Piergiorgio Sposato e Piergiuseppe Venturella dello Studio Tonucci & Partners

■ *Paola Balzarini del Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica*

e di identificarle all'interno di un capitolato, che si deve formare via via. Occorre quindi concordare eventuali varianti, con tutte le difficoltà che comporta la scarsa flessibilità dell'ente pubblico. In più, occorre osservare le prescrizioni che l'amministrazione impone e che possono incrementare il contenuto economico di un danno. In sostanza, ha concluso, il contratto d'appalto nella gestione dell'emergenza ha forti caratteristiche di atipicità e né il codice della Protezione civile, nè il codice dell'Ambiente individuano forme di partenariato pubblico privato nella gestione emergenza, anche se la partecipazione del soggetto privato è nella prassi. Il privato infatti concorre in via di fatto, anche nello schema della Protezione civile, rimuovendo le conseguenze dell'azione catastrofica, illecita, inquinatoria, e così via. La PA deve quindi seguire un percorso lungo e complicato, cercando di intuire e realizzare istantaneamente le singole attività per individuare un soggetto cui affidare l'incarico e poi risolvere il problema. Sarebbe quindi necessaria, a parere di Sposato, un'ulteriore fase di riforma, che si avvicini alla logica di partenariato ormai presente nell'impostazione comunitaria del diritto pubblico.

Occorre individuare modelli condivisi di protezione dalle catastrofi naturali per non far gravare sul bilancio pubblico il ristoro dei danni provocati dai disastri, calcolati per il nostro paese in circa 7 miliardi l'anno

Modelli di protezione dalle catastrofi naturali

Alle relazioni dei due giuristi, è seguita una tavola rotonda sui Modelli di protezione dalle catastrofi naturali, moderata da Maria Rosa Alaggio, direttore di Insurance Review, in cui si sono confrontati Dario Focarelli, direttore generale Ania, e Massimo Michaud, presidente Cineas. I due relatori hanno concordato sull'esigenza di una copertura dei rischi che eviti di far gravare sul bilancio pubblico il ristoro dei danni provocati dalle catastrofi, calcolati per il nostro paese in circa 7 miliardi l'anno. «Noi Assicuratori», ha affermato Focarelli, «da tanti anni siamo convinti che la partnership pubblico-privato ex ante sia fondamentale. Nelle amministrazioni pubbliche sta crescendo l'interesse per avere delle forme di copertura, che però non assicurano per il valore delle case, quindi dovrà crescere uniformemente, nel pubblico e nel privato, la sensibilità verso questi strumenti». Michaud ha spiegato che in Italia ci sono 13 milioni di case private assicurate ma solo 800 mila per catastrofi naturali, e che oltre l'80 per cento delle persone non ha consapevolezza del rischio. «Anni fa», ha aggiunto, «eravamo molto vicini al varo di una legge sull'obbligatorietà delle assicurazioni, ma

■ *Compartimentazione dell'area interessata da un incendio con telo di polietilene termoretraibile*

■ *L'intervento di Dario Focarelli, direttore generale Ania alla tavola rotonda con Massimo Michaud, presidente Cineas, e Maria Rosa Alaggio, direttore di Insurance Review*

Public-private alliance to manage emergencies

This is the topic of the conference that took place on May 16 at the Palazzo delle Stelline in Milan, the first in a series of professional refresher meetings, organized by BELFOR Italia on the 30th anniversary of its foundation. Being able to guarantee the most rapid restoration of essential infrastructures, the continuity of public services, the functioning of the productive system and the conservation of cultural and social assets after a catastrophe should be the primary objective of all the actors involved, public bodies as well as private companies and, as far as possible, even citizens. The conference focused in particular on the aspects concerning the actions necessary for the safety of buildings, goods and people in the public administration, in order to guarantee the rapid restoration of the institution's functioning. The promoter of the conference, which enjoyed the patronage of the Municipality and Metropolitan City of Milan was BELFOR Italia, a "legendary" partner of the public administration in the management of emergencies of small and large incidents, such as fires, floods and natural disasters. The organizer wanted to create a series of itinerant training events to make its knowledge and experience available to the PA. The objective of the cycle of events was to codify shared practices and protocols that include the private, expert, the damage recovery and the insurance sectors. During the conference, the operational and legal instruments available to the public body were illustrated in order to react to the interruption of the public service caused by an incident with particular reference to the regulation of interventions of the utmost urgency, including contractual aspects that have peculiar characteristics. After that, during the conference it was talked about the insurance coverage that institutions can use and also about the introduction of compulsory insurance for damage caused by disasters, that in our country, it is not yet covered by the law. On the subject of protection from natural disasters, all the speakers agreed that, while awaiting the creation of a law, public and private partnership agreements must be entered into, with the signing of memoranda of understanding that cover the risk, so that when an emergency occurs, all the actors involved know how to act.

■ *Tavola rotonda. Da sinistra, Dario Dalla Torre, P&C Imprese - Responsabile Enti Pubblici, Sanità, Trasporti e Canale Diretto Generali Italia S.p.A; Gabriella Fraire, consigliere ANRA (Associazione Nazionale dei Risk Manager e Responsabili Assicurazioni Aziendali); Luca Franzi de Luca, Presidente di Aiba (Associazione Italiana Brokers di Assicurazioni); Maria Rosa Alaggio, direttore di Insurance Review; Daniela Marucci, Direzione Tecnica Danni e Sinistri - Responsabile Linea Corporate UnipolSai Assicurazioni S.p.A.; Guido Castelli, Sindaco di Ascoli Piceno e presidente Ifel; Anna Botti, responsabile del Contenzioso Responsabilità Civile e tutele assicurative Anas; Nicola Berlucchi, consigliere Assorestauro*

tutto fu rimandato. In attesa della norma, è però importante procedere con protocolli d'intesa tra le parti interessate. Penso inoltre che si dovrebbe dotare la Protezione civile nazionale di risorse che le consentissero di intervenire in emergenza ma anche nell'ottica della prevenzione futura».

Il punto di vista di un ente pubblico

Purtroppo le risorse pubbliche sono scarse, e, come ha riportato nel suo intervento Paola Balzarini del DIPE, Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica, il problema è aggravato dai vincoli di bilancio legati al patto di stabilità che danno limitazione all'azione amministrativa, oltre che da'"ipertrofia legislativa". Però le PA hanno a disposizione lo strumento dei contratti: «Il partenariato pubblico-privato deve diventare strumento efficace e, accanto alla PA devono intervenire altri soggetti come le assicurazioni, perché il rischio deve essere finanziato. «Le PA devono agire a livello amministrativo usando anche lo strumento negoziale che, in un'epoca come la nostra di scarse risorse, può rappresentare una svolta, deve usare i protocolli d'intesa, ma anche strumenti maggiormente raffinati come accordi di cooperazione e accordi di programma».

Confronto tra istituzioni, Enti, intermediari e assicuratori

L'ultima tavola rotonda ha visto confrontarsi i diversi attori coinvolti nella gestione delle problematiche legate al sinistro. Hanno portato la loro esperienza: Gabriella Fraire, consigliere ANRA (Associazione Nazionale dei Risk Manager e Responsabili Assicurazioni Aziendali); Nicola Berlucchi, consigliere Assorestauro; Luca Franzi de Luca, Presidente di Aiba; Guido Castelli, Sindaco di Ascoli Piceno e presidente Ifel (ente deputato ANCI ad assistere i Comuni in materia di finanza ed economia locale); Anna Botti, responsabile del Contenzioso Responsabilità Civile e tutele assicurative Anas; Dario Dalla Torre, P&C Imprese - Responsabile Enti Pubblici, Sanità, Trasporti e Canale Diretto Generali Italia S.p.A.; Daniela Marucci, Direzione Tecnica Danni e Sinistri - Responsabile Linea Corporate UnipolSai Assicurazioni S.p.A.
Al termine dei lavori, che hanno riscosso il favore dei molti partecipanti, sono stati annunciati i futuri incontri di approfondimento.

ANNO IX° - N°4 - MAGGIO 2019 - Poste Italiane Spa - Spedizione in abbonamento postale: D.L. 353/2003 (conv. in legge 27/02/2004 n°46) - Redazione: 20143 MILANO - Via Santa Rita da Cascia, 33

112 EMERGENCIES

N°4 MAGGIO 2019
Direttore Luigi Rigo

postatarget creative
LO/0047/2013
Posteitaliane

L'IMPEGNO DI TANTI PER LA SICUREZZA DI TUTTI