

Infrastrutture tecnologiche e dei servizi e ricadute sul governo del territorio.

A cura di Pietro Maria Alemagna, Vittorio Bianchi, Carla Ferrari, Mario Piccinini, Simona Tondelli.

Note stese sulla base dei risultati di un seminario di lavoro e di una discussione tenuta nel direttivo regionale. Con contributi specifici di Rudi Fallaci e Luciana Malavasi.

Premessa

Il passaggio dalla nozione di urbanistica a quella di “governo del territorio” riafferma ulteriormente la necessità di ricondurre ad unitarietà tutti i diversi piani e programmi, (anche quelli di natura non strettamente urbanistica che tuttavia comportano significativi effetti sul territorio), stabilendo che gli stessi debbano essere improntati ai medesimi principi che sono propri della disciplina sul governo del territorio (si pensi ai piani delle cave, dei rifiuti, e di sviluppo industriale; alle aree ecologicamente attrezzate, alla pianificazione delle grandi strutture di vendita, ai porti e aeroporti, ecc.). Ciò al fine di poter attuare politiche di coordinamento complessivo di tutto ciò che modifica in modo significativo gli equilibri del territorio. Ma bisogna soprattutto prendere atto che la principale funzione di governo del territorio attiene alla dinamica promozione del sistema locale e alla organizzazione attiva del territorio, per qualificarlo e renderlo attrattivo, in funzione di promozione economica ma anche sociale e civile. Non si tratta dunque di promuovere solo una amministrazione per accordi circa i processi insediativi, secondo i tradizionali canoni urbanistici, quanto piuttosto di attivare e promuovere la condivisione di obiettivi strategici di sviluppo sostenibile, di favorire attività economiche e di promozione sociale e culturale che vedano una gestione continua da parte degli enti locali dei processi di trasformazione funzionale. Il tratto unificante del governo del territorio è dato dalla governance, dall'organizzazione in sistema dei processi che hanno una incidenza sugli equilibri del territorio: si tratta di una attività, avente natura aggregativa, aperta, ben diversa dai modelli tradizionali, gerarchici e statici, che si fondavano sul potere assoluto del piano. Occorre prendere atto della inalienabile compresenza di interessi di tipo e livello diverso riferibili a molteplici centri di imputazione, tutti insistenti su un medesimo ambito o sistema territoriale. In questo senso vanno rafforzati gli strumenti di raccordo tra i diversi livelli istituzionale e tra i soggetti e gli enti che svolgono differenti funzioni incidenti sul territorio, attraverso forme di coordinamento e di intese, accordi tra amministrazioni e tra queste e gli organismi rappresentativi delle organizzazioni sociali ed economiche." (*tratto dalla riflessione che il gruppo di lavoro dell' INUER incaricato ha riportato nel documento elaborato sulla proposta di legge nazionale in esame al Senato*).

E' in questo quadro che si colloca il contributo dell'Inu Emilia-Romagna per il XXV Congresso nell'intenzione di dare alla definizione di “infrastrutture” il significato ampio con cui essa va usata, che non può che riferirsi all'insieme delle reti che si intrecciano sul territorio in quanto mezzi e strumenti del suo governo.

In questo senso le infrastrutture tecnologiche e dei servizi hanno un ruolo centrale.

In un territorio il cui funzionamento è sempre più condizionato dalla possibilità di disporre di una dotazione di servizi pubblici adeguata al livello sociale ed economico della popolazione ed aggiornata rispetto all'evoluzione tecnologica, le infrastrutture tecnologiche e le urbanizzazioni a rete sono quelle che vengono investite maggiormente dai nuovi modelli di vita. Vista la loro importanza strategica nel determinare la quantità e qualità dei flussi ambientali, le reti tecnologiche offrono infatti l'opportunità di minimizzare l'uso

delle risorse e l'impatto ambientale delle città e dei territori.

Il primo aspetto da riconsiderare è appunto quello di una definizione accorta delle nuove reti – in relazione ai nuovi insediamenti e alle trasformazioni del già urbanizzato – nei confronti dei territori che esse debbono infrastrutturare in modo adeguato.

Il rapporto fra gli insediamenti, che richiedono infrastrutture, ma troppo spesso non offrono spazi adeguati (a volte neppure per le reti in senso stretto, quasi mai per le loro pertinenze, il loro futuro, le loro domande di tutela/mitigazione) e le reti, che di tale offerta di spazio hanno necessità vitale, è certo uno dei punti nodali per lo sviluppo e la competitività territoriale e nazionale. Di esso fanno parte politiche di modernizzazione, di adeguamento tecnologico, di selezione fra opzioni, di garanzia di diritti di base e, contemporaneamente, di incentivi non necessariamente (velleitariamente?) ugualitari né geograficamente né per tipo di infrastruttura.

A queste politiche “dure”, come sono sempre quelle di realizzazione di opere che differenziano le regioni, le aree, i singoli luoghi, deve però accompagnarsi la definizione di politiche “morbide” per contenere l'aumento dei consumi, che rendono indispensabile ripensare le reti tradizionali in termini di risparmio. Le azioni che possono essere attuate in questo senso riguardano prioritariamente l'adozione di politiche di risparmio, che possono concretizzarsi attraverso l'incentivazione dell'utilizzo di dispositivi tecnologici adeguati, la promozione di campagne di informazione e sensibilizzazione della popolazione e la formazione di tecnici e professionisti aggiornati.

La gestione della domanda in termini di risparmio può avvenire anche tramite una gestione delle tariffe che superi la logica dell'omogenizzazione e che invece preveda l'introduzione di un sistema di tariffazione “a gradini”, che penalizzi i consumi elevati.

Un'altra direzione verso cui agire per migliorare l'efficienza delle reti e quindi contribuire anche al risparmio delle risorse è quella della promozione e del controllo dell'efficienza delle reti; attraverso azioni di manutenzione e l'adozione di sistemi tecnologici di misura che permettano un maggior controllo e una più tempestiva individuazione delle perdite.

Inoltre, la promozione dell'utilizzo intensivo di fonti rinnovabili, come ad esempio l'utilizzo di energia eolica o solare, o l'incremento dell'adozione di tecniche di cogenerazione e microgenerazione, potrebbero portare notevoli benefici in termini di risparmio delle risorse non rinnovabili, come il petrolio, risparmio che tuttavia non può essere ottenuto se non attraverso forti trasformazioni territoriali (che incidono sulle risorse di suoli più o meno urbani, di infrastrutture indotte, di qualità dei paesaggi, ecc.) e il cambiamento degli stili di vita della popolazione, che – di nuovo – può essere orientato anche attraverso il sistema di tariffazione.

Il processo gestionale e decisionale

Lo scopo del servizio pubblico è quello di permettere un costante miglioramento della qualità di vita, facendo partecipare ai benefici connessi al servizio la più grande quantità di persone possibile. L'assunzione delle reti tecnologiche a servizio pubblico ha fatto sì che i criteri che hanno guidato l'estensione delle reti si siano basati sulla volontà di fornire un servizio sicuro, adeguato e disponibile ovunque, a tutti. La creazione dei sistemi infrastrutturali nazionali ha contribuito in maniera inequivocabile alla creazione di nuovi standard di qualità della vita, a cui erano associati i diritti a servizi infrastrutturali non costosi, di buona qualità e accessibili. Ciò, tuttavia, è spesso andato a danno sia dell'efficienza del sistema, sia della razionalizzazione nell'utilizzazione delle risorse ambientali. Infatti, si è spesso tradotto in giustapposizioni irrazionali, in soluzioni ex-post, invece che in processi coordinati di risposta a esigenze di dotazioni insediative in cui la qualità possibile delle infrastrutture (tecnologiche, ma non solo) si coniugasse con una domanda non casuale, conscia delle proprie esigenze, ma anche della propria incidenza su risorse ambientali sempre più scarse.

La mancanza di una pianificazione organica del territorio e dell'espansione delle reti tecnologiche ha posto e

pone notevoli problemi dal punto di vista della qualità del territorio: l'abitudine a rincorrere qualunque area, per consentirle di diventare edificabile, rischia di far perdere l'esito finale del processo che resta quello di un assetto territoriale degli insediamenti di alta qualità tecnologica e ambientalmente sostenibile. La risposta risiede nell'adozione di piani di espansione ed ammodernamento delle reti tecnologiche coerenti con una pianificazione del territorio altrettanto comprensiva e razionale, che superi l'approccio tradizionale che vedeva la configurazione delle reti un assemblaggio di porzioni di reti pre-esistenti. E' cioè necessario attribuire alle reti tecnologiche nuove funzioni strutturanti il tessuto urbano, che inizialmente erano state trascurate a favore di una copertura generalizzata del territorio (ma in realtà realizzata per macchie in un'ottica di tecniche di realizzazione sempre più diffuse e banalizzate dal generale progresso costruttivo), volta a garantire migliori condizioni igienico-sanitarie a tutti i cittadini. Occorre quindi sostituire alla priorità dell'omogeneizzazione spaziale la necessità di una differenziazione dello spazio in termini ambientalmente sostenibili, anche attraverso l'utilizzo dello strumento della Valutazione Ambientale Strategica nella formazione dei piani: le reti tecnologiche infatti non devono essere intese solo come opere necessariamente funzionali a garantire la pur necessaria presenza dei servizi di base (né, tantomeno, l'efficienza dei servizi), ma anche come opere d'incremento dell'efficienza territoriale, ovvero come strumento di riassetto e sviluppo dei territori, come occasione preziosa per tradurre i concetti e gli obiettivi di sostenibilità ambientale in misure operative finalizzate all'innalzamento della qualità della città e del territorio, oltre come elemento di discriminazione delle possibilità/opportunità di trasformazione dell'ambiente e degli insediamenti.

Tuttavia, pur essendo oggi cresciuta la consapevolezza della rilevanza delle reti e relativi impianti nel governo del territorio e nella valutazione della sostenibilità delle trasformazioni, gli enti locali hanno perso il governo diretto di queste problematiche.

Nel giro di pochi anni, da una gestione diretta di alcune reti fondamentali attraverso le storiche aziende municipalizzate comunali o consortili (reti idriche, fognarie, in alcuni casi anche reti di distribuzione energetica o telematiche, estese a scala prevalentemente comunale) si è passati a reti fortemente interconnesse a scala vasta e ad una particolare trasformazione delle società di gestione che si potrebbe definire "privatizzazione senza liberalizzazione".

Il risultato è che, da un lato, non si è creato, almeno finora, un vero mercato né alcuna concorrenza a vantaggio dell'utenza, dall'altro si sono create società di grande interesse economico, monopoliste su territori estesi, ma per ciò stesso debolmente governabili da parte degli enti elettivi, benché questi restino proprietari delle quote di controllo.

Ad un totale superamento del governo diretto da parte dei Comuni, non è subentrata un'adeguata capacità e possibilità di governo da parte delle Province o delle Regioni, che pure avrebbero sulla carta la dimensione territoriale adeguata a governare reti estese e interconnesse.

Oggi le scelte di investimento, la programmazione delle priorità nella realizzazione di nuove infrastrutture o nell'ammodernamento di quelle obsolete sono prevalentemente nella mani delle strutture tecnico-economiche delle società di gestione. Il singolo Comune, che pure si trova sempre più spesso a dover valutare e la sostenibilità di determinate trasformazioni, e a condizionarne l'attuazione, alla preliminare o contestuale attuazione di correlati investimenti per il potenziamento di reti o impianti, non ha poi la possibilità di governare le risorse e determinare priorità e tempi degli investimenti stessi, se non attraverso una "catena di comando" lunga e labile.

Ciò sta creando una debolezza del sistema degli Enti locali in un settore sempre più strategico per la governance effettiva del territorio, tanto più preoccupante se si considerano i possibili sviluppi e le sinergie che stanno prendendo corpo fra la proprietà e disponibilità delle reti 'tradizionali' e lo sviluppo delle nuove reti di telecomunicazione (fibra ottica, TV cavo,...).