

Clima e energia nel nuovo Piano

A cura di Simone Ombuen e Giovanna Rosellini

Manifestazione:

CONVEGNO NAZIONALE:

“PIANIFICAZIONE ENERGETICA E POLITICHE DEL CLIMA NEL NUOVO PIANO

L'integrazione delle politiche locali energetiche e di protezione climatica nei processi di governo del territorio”

16 novembre 2007, Rotonda a Mare Piazzale della Libertà, Senigallia

Alcuni elementi analitici emersi

A. Il grosso delle attività di sperimentazione oggi in essere riguarda da un lato lo sviluppo delle fonti rinnovabili, dall'altro l'avanzamento del risparmio energetico a livello edilizio, sostenuto da un rilevante numero di iniziative culturali come operative e di settore (Casaclima, ANAB, ANIT, ecc.). In particolare, per quanto riguarda le politiche energetiche relative al patrimonio edilizio esistente, le normative si concentrano su una più avanzata progettazione degli aspetti climatico-energetici da compiere in occasione di interventi edilizi dal livello della ristrutturazione edilizia in su, interventi che inevitabilmente si verificano solo con una frequenza temporale molto rallentata (30-40 anni o più). Questa lentezza rende di fatto la risposta prodotta dagli interventi prevedibili non commisurata né dal punto di vista quantitativo né dal punto di vista della tempestività con lo sviluppo delle criticità ambientali e della disponibilità di fonti energetiche fossili che si manifestano attualmente in corso sia a livello globale che locale. La consapevolezza di un tale stato di cose richiede quindi una diversa e più ampia strategia di approccio al problema.

B. Nel gran numero di attività oggi in corso attorno ai temi energetico-ambientali manca però un approccio sistematico, che veda la ricomposizione territoriale delle diverse azioni ed iniziative. La stessa citata strategia tematica, che richiama il concetto di integrazione, limita però la sua portata all'ambiente urbano, così come l'azione 9 del Piano d'azione per l'efficienza energetica.

Dal punto di vista della struttura territoriale proprio questo punto è oggi in discussione. Sempre più le forme dell'insediamento stanno abbandonando la tradizionale partizione fra città e campagna, mentre i processi insediativi più violenti ed a maggior consumo di suolo investono oggi gli ampi margini territoriali delle infrastrutture del trasporto su gomma, con l'inevitabile crescita della domanda di mobilità privata su gomma, ed aggiungendo così insostenibilità territoriale (impermeabilizzazione, cementificazione), insostenibilità ambientale (polluzione, rilascio di CO₂) e insostenibilità energetica.

Va inoltre considerato che è a livello territoriale che si organizza di fatto la gran parte dei consumi energetici in essere, visto che riscaldamento degli ambienti e mobilità di merci e persone in Italia assorbono insieme circa i due terzi del consumo energetico complessivo.

È cioè proprio intervenendo sulla struttura territoriale degli insediamenti che è possibile giungere a più elevati e significativi livelli di risparmio energetico, visto che il patrimonio edilizio disperso nei territori vasti, se si esclude il patrimonio di pregio storico-culturale è anche spesso il meno accorpato (edifici di dimensioni minori, con un peggiore fattore di forma), il peggio coibentato (valore intrinseco inferiore degli edifici che non partecipano della valorizzazione da rendita urbana), quello che causa i maggiori

consumi da mobilità (obbligo del mezzo privato) e i maggiori costi per il servizio pubblico (di trasporto collettivo, per le urbanizzazioni, per la rete del welfare).

Tuttavia ad oggi il sistema della pianificazione territoriale è del tutto privo di strumenti di recepimento di obiettivi di trasformazione insediativa con finalità di miglioramento energetico-ambientale, anche a causa del fatto che entro l'orizzonte del nuovo Titolo V della Costituzione mentre la competenza in materia urbanistico-territoriale, fuori da principi generali dell'ordinamento, è di competenza regionale, la materia ambientale è di competenza primaria statale e giunge a livello regionale solo su delega.

C. La contemporanea diffusione territoriale di forme di produzione di energia rinnovabile (eolico, solare attivo e passivo, generazione da biogas, ecc.) sta nel frattempo modificando le caratteristiche storiche della rete elettrica nazionale. Mentre una volta il suo ruolo era quello di distribuire sul territorio energia prodotta in pochi poli energetici centralizzati, la diffusione delle sopra citate nuove modalità sostenibili di produzione e la liberalizzazione della produzione elettrica introdotta dai provvedimenti Bersani sta affidando sempre più alla rete il ruolo di raccolta di energia. Non più una rete unidirezionale, ma una rete di integrazione/interdipendenza.

Queste nuove caratteristiche nei rapporti fra rete e territorio producono anche una nuova concettualizzazione sia della rete che del territorio stesso.

Il territorio dal punto di vista energetico muta, divenendo da spazio passivo attraversato dall'infrastruttura un campo attivo interconnesso attraverso l'infrastruttura; ed ogni sistema territoriale dotato di identificabilità consente così la costruzione di uno specifico bilancio energetico, nonché di valutazioni di sostenibilità energetico-ambientale, anche nella prospettiva dell'assegnazione dei certificati bianchi ai sensi del Protocollo di Kyoto.

A sua volta l'infrastruttura di scala nazionale (il GRTN) non è più descrivibile come il backbone infrastrutturale incaricato di portare l'energia da un capo all'altro del Paese, ma diviene l'infrastruttura di interconnessione di territori di produzione-consumo caratterizzati da propri bilanci energetici autonomi. Tale trasformazione concettuale non sta però avvenendo dal punto di vista reale. Infatti ad oggi, ammesso che esistesse in Italia una capacità produttiva di sistemi di produzione di energia da fonti rinnovabili paragonabili agli impegni assunti in sede europea, e che il processo di realizzazione degli impianti seguisse il necessario ed incalzante ritmo indispensabile al raggiungimento in tempo degli obiettivi, una tale capacità produttiva non potrebbe entrare in funzione perché la rete non è attrezzata per poter ricevere i flussi energetici in ingresso dai nuovi impianti di produzione.

D. Infine le iniziative di liberalizzazione nel settore delle municipalizzate sta producendo in vari contesti delle aggregazioni delle aziende comunali in multiutility d'area vasta che stanno spontaneamente costituendo un sistema di maglie territoriali già di fatto sostanzialmente corrispondente all'immagine di mosaico territoriale di mercati energetici locali sopra richiamato. Tale fenomeno va però sviluppandosi sulla base di esclusivi profili di convenienza aziendale/gestionale, quando non per orientamenti di omogeneità politica. Al di fuori cioè di una visione correttamente territoriale delle componenti ambientali ed insediative del problema.

Elementi di interesse per il XXVI Congresso

1) Il Convegno ha messo a fuoco le ragioni, gli elementi favorevoli e concorrenti, ma anche gli ostacoli rispetto all'avvio urgente di una nuova stagione della pianificazione energetica territoriale, non più funzionale al mero ed immediato soddisfacimento della

domanda nel quadro energetico esistente, bensì impostata seconda una nuova dimensione culturale, orientata ad annullare la dipendenza dalle fonti fossili, alla sostituzione di queste con le fonti rinnovabili, all'efficienza energetica (fare + con -).

A questa trasformazione culturale devono necessariamente partecipare tutti gli attori, lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali, fino agli operatori del territorio, di ogni categoria, dagli imprenditori industriali a quelli agricoli, da coinvolgere ed attivare con ogni possibile strumento.

2) A fronte di un quadro metodologico in fase di avanzata definizione, e di un panorama di buone pratiche ormai ampio e di ottimo livello, occorre maturare un modello di pianificazione basato sulla sostenibilità territoriale, sulla resilienza energetica e climatica dei territori e delle aree urbane.

Questa "svolta" nel modello di pianificazione non è più rinviabile, se, come è vero, non vogliamo più un'urbanistica che "insegua" le trasformazioni del territorio, e puntiamo invece ad una pianificazione che sia realmente in grado di orientare e modificare il modello di sviluppo, ad una velocità confrontabile con quella dei processi in corso.

3) Nel quadro nazionale sono numerosi gli elementi di positività, segnali di un cambiamento culturale in atto, a partire dalla vivacità ed effervescenza delle realtà locali a volte molto attive, passando attraverso le "reti di città", che scambiano e confrontano esperienze e metodi e costituiscono fattori di pressione fortemente positivi nei confronti delle istituzioni, per arrivare agli enti di formazione e ricerca nel settore delle tecnologie energetiche. Lo stesso Istituto è impegnato attivamente in collaborazione con la Rete delle città sostenibili alla organizzazione della prima Conferenza nazionale sul clima delle città, nella quale far emergere gli orientamenti per dare ai contesti nei quali risiede la maggioranza della popolazione delle risposte di maggiore sostenibilità, di mitigazione e di adattamento alle trasformazioni climatiche che ci attendono nel prossimo futuro.

4) Più "sfumata", attualmente, la ricchezza di programmi ed azioni ai livelli regionali e statali; tuttavia, anche con riferimento ai fattori di novità introdotti dalla ultima legge finanziaria (ripartizione delle quote di riduzione delle emissioni tra le regioni), si configura a livello nazionale la possibilità di una svolta politico-istituzionale, di una nuova stagione politica nella quale ambiente ed energia non saranno più considerati settori, bensì componenti paradigmatiche di un diverso modello di sviluppo, basato sul basso impatto ambientale, su una forte composizione energetica innovativa, un appropriato dosaggio tecnologico, una grande capacità organizzativa, una capacità di proiezione sui tempi medio-lunghi.

5) Potranno concorrere alla definizione di un "nuovo piano", di una nuova stagione della pianificazione, diversi fattori, di cui solo alcuni già parzialmente in essere:

- una strumentazione normativa (prima di tutto di tipo urbanistico) in grado di considerare culturalmente e valorizzare il territorio come la prima grande infrastruttura del paese, con i suoi patrimoni, fisici, storici, identitari;
- una forte integrazione di contenuti relativi alla difesa del suolo, in relazione ai cambiamenti climatici;
- strumenti di natura fiscale (nuove fiscalità locali)
- una strumentazione regolamentare innovativa, di livello locale, che favorisca la realizzazione di edifici e di insediamenti di qualità rispetto ai parametri energetici e di ecosostenibilità.
- un forte orientamento ad una gestione urbana integrata

6) Nel corso dei lavori è tuttavia emerso che all'interno degli strumenti di pianificazione, anche nei casi più maturi, i temi dell'efficienza energetica e della riduzione delle emissioni climalteranti vengono affrontati per lo più solo in relazione alle nuove parti di insediamento da realizzare, ovvero rispetto alle politiche della mobilità, mentre il tema dell'incremento dell'efficienza del patrimonio edilizio esistente e dell'aumento delle sue condizioni di sostenibilità non viene colto in tutta la sua portata.

7) Uno degli aspetti determinanti di tale incompletezza è dovuto alla sostanziale assenza di metodi certificati di contabilizzazione energetico-ambientale dei costi di produzione e mantenimento dell'attuale patrimonio edilizio ed insediativo esistente. In realtà, associando i vari aspetti (edilizio, insediativo, della mobilità) emerge che agli attuali livelli di prezzo dell'energia gran parte delle logiche insediative sono del tutto insostenibili, e che con una opportuna contabilità emergerebbero anche le risorse necessarie ad interventi di riordino insediativo di assoluta rilevanza. Tuttavia non bastano strumenti di valutazione sganciati dalla componente operativa: serve invece un sistema di contabilizzazione di tipo stabile e certificato, sul quale poter appoggiare la fattibilità economico-finanziaria di interventi di riordino insediativo coperti da strumenti di raccolta di risorse, anche sul mercato equity. Tale sistema di contabilizzazione dovrebbe avere i requisiti per poter essere utilizzato sia negli strumenti urbanistici, sia in quelli finanziari, sia nelle valutazioni interne ai programmi (comunitari, nazionali, regionali), sia infine all'interno degli strumenti di gestione urbana.

8) La eventuale connessione al conto energia degli insediamenti e degli edifici realizzati secondo i nuovi criteri dovrebbe poter ampliare i benefici contabilizzati, e consentire agli enti di governo del territorio impegnati in tali attività di poter emettere certificati bianchi al fine di recuperare almeno in parte gli investimenti realizzati e migliorare la leva finanziaria.

9) L'introduzione del facility management per unità di gestione urbana (quartieri, o almeno isolati o gruppi di edifici) consente livelli molto più elevati di risparmi e di razionalità delle scelte urbanistiche e tipologico-edilizie. Perché possa dispiegare appieno i suoi effetti tuttavia c'è bisogno che una tale prospettiva venga inserita fra le previsioni degli strumenti urbanistici, ed in particolare all'interno degli strumenti gestionali previsti dai piani operativi.

10) Alcuni dei benefici più importanti, sia in termini di riduzione delle emissioni climalteranti, di abbattimento dei consumi energetici, di efficacia in termini di riordino insediativo, di riduzione delle concentrazioni inquinanti e di sostenibilità ecologico-ambientale, sono ottenibili solo all'interno di piani e programmi in grado di incidere alla scala della struttura insediativa del territorio vasto, alla scala di certo intercomunale e provinciale, quando non a scale ancora più ampie nel caso delle maggiori aree metropolitane del Paese.

Fra le condizioni indispensabili per il lancio di tali piani vi è lo scioglimento del nodo della fiscalità locale, ed in particolare della fiscalità territoriale, e la costruzione di sistemi di perequazione territoriale in grado di equilibrare oneri ed oneri nella platea di enti e comunità coinvolte nelle trasformazioni insediative.

Tuttavia l'attuale quadro legislativo statale non offre tali possibilità nella programmazione di livello nazionale, mentre a livello regionale le sperimentazioni ad oggi tentate (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana fra le più importanti) sono rare e ancora limitate nella misurabilità degli effetti.

11) Va infine segnalata la sensibilità che si genera negli spazi agricoli con la profonda modificazione delle ragioni di scambio che si sta producendo nei mercati mondiali con l'aumento del prezzo dell'energia e l'insostenibile crescita della domanda mondiale di derrate alimentari generata da crescita demografica e incremento del reddito nei paesi in via di sviluppo. La virulenta trasformazione dei sistemi di convenienza nei regimi di coltivazione agricola e la rapida espansione di coltivazioni per biomasse a fini energetici a scapito delle coltivazioni per la produzione alimentare rischia in tempi relativamente brevi di stravolgere i fragili equilibri dello spazio agricolo, con rilevanti conseguenze sia sul piano sociale, sia sul piano ambientale, sia infine in relazione agli aspetti paesaggistici.

L'attuale strumentazione programmatica e pianificatoria fa perno sostanzialmente sui vincoli paesistici regionali, sulle previsioni ambientali dei piani provinciali e sulle misure di politica agricola contenute nei PSR regionali; queste dimensioni risultano eccessivamente deboli a fronte dei fenomeni in corso, e fra loro fra l'altro non opportunamente coordinate. La risposta più opportuna è probabilmente da individuare in una forte ripresa della pianificazione e delle politiche di livello regionale a favore dello spazio agricolo, dove fra l'altro si concentra la stragrande maggioranza delle risorse ambientali sempre più rare e non rinnovabili oggi ancora a disposizione.