

## **Urbanistica e sviluppo sostenibile delle città**

### **L'integrazione delle politiche energetiche e di adattamento climatico nel governo del territorio**

*di Simone Ombuen<sup>1</sup>*

#### **Abstract**

### **1. Introduzione**

Il recente dibattito sul tema energetico applicato alle trasformazioni territoriali ha visto una pluralità di interventi e di opinioni avviare riflessioni più ampie di quanto non avvenisse anche solo pochi anni fa. La concomitanza degli effetti ambientali ormai chiaramente misurabili, generati da emissioni climalteranti di origine antropica, e della crisi dei prezzi energetici prodotta dall'esplosione della domanda mondiale, ha prodotto una trasformazione del quadro prospettico di tale rilevanza da imprimere ai termini del dibattito una violenta accelerazione, tale da chiedere a tutti gli attori sensibili a tali temi un ripensamento sulle loro posizioni.

Il peso della produzione energetica da fonti rinnovabili sul totale della produzione, in Europa come in Italia, continua ad essere drammaticamente basso, e non allineato agli obiettivi di riduzione delle emissioni. Ciò è aggravato dal fatto che, pur all'interno del sistema dei prezzi delle fonti fossili oggi presente<sup>2</sup>, il costo del Kilovattora prodotto con la più economica delle fonti rinnovabili oggi disponibile (le grandi pale eoliche in campi ventosi) è comunque più che triplo di quello prodotto con metodi tradizionali, come ad esempio da una centrale a carbone. Questo pesante divario rende di fatto improponibile pensare che la soluzione del problema possa provenire dal lato del miglioramento dell'efficienza nella produzione di energia, mentre evidenzia come i maggiori benefici rapidamente raggiungibili e con i più bassi costi di investimento si collocano sul versante del risparmio energetico.

Si tratta in sostanza di ripensare il modello di sviluppo, ed in particolare di sviluppo urbano ed insediativo, individuando i modi per i quali giungere a più bassi livelli dei consumi energetici pur conservando sostenibili tassi di crescita economica, disancorando l'attuale nesso stringente fra la crescita economica e quella dei consumi energetici.

---

<sup>1</sup> segretario nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

<sup>2</sup> il barile di petrolio è ormai stabilmente sopra i 107 US\$ in tutti i contratti futures fino a fine 2008. Cfr. per dettagli il sito web <http://it.advfn.com/>

## 2. Alcune questioni emergenti

A. Partendo da una lettura delle criticità emerse dalle attività di sperimentazione in corso<sup>3</sup> in relazione al contenimento delle emissioni climalteranti nelle politiche urbane e territoriali, emerge prepotentemente uno scollamento tra dimensione del problema e dimensione della risposta<sup>4</sup>. Attualmente le politiche energetiche sono tutte relative al patrimonio edilizio esistente e/o di nuova costruzione, (sostenuto da un rilevante numero di iniziative culturali come operative e di settore: Casaclima, ANAB, ANIT, ecc.), le normative si concentrano tutte sul miglioramento dell'efficienza climatica sulla scala edilizia, con una capacità di incisione estremamente ridotta da un approccio parziale se proporzionato alla complessità del tema.

Gli interventi di cui sopra inevitabilmente si verificano 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.

Testimonianza tanto della endemica lentezza, quanto della frammentazione nelle norme e nell'attivazione di iniziative per le politiche energetiche, sono sia la mancanza di regole per l'approvazione e la realizzazione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili, che la assenza di uno scenario industriale strutturato sul mercato delle fonti rinnovabili nei territori. Siamo il Paese in Europa con le migliori opportunità di investimento nelle rinnovabili e al contempo quello in cui è più complicato realizzare i progetti: infatti non sono ancora state emanate le Linee Guida per l'approvazione dei progetti di impianti da fonti rinnovabili previste dal DL 387/2003. In ragione di questa lacuna il quadro normativo, caratterizzato da una forte frammentazione e disomogeneità, porta ad un approccio diverso da regione a regione, approccio peraltro spesso ostile nei confronti dei progetti. La diffusione dell'eolico è di fatto bloccata in Sardegna, vede indicazioni contraddittorie che ne ostacolano di fatto lo sviluppo in Abruzzo, Basilicata, Calabria (è stata approvata la scorsa settimana la moratoria in Giunta). Mentre tutte le regioni centro settentrionali sono accomunate da un'attenzione preoccupata nei confronti dell'impatto dell'eolico sul paesaggio, atteggiamento che certamente non si riflette in forma analoga sugli impianti da fonti fossili o autostrade.

Un approccio parziale caratterizza anche il tema della fiscalità energetica, che a scala locale comunque ha trovato una sua prima forma di coerenza tramite i Certificati Bianchi e le ESCO. Strumenti che per quanto presentino indici di redditività economica positivi, subiscono le arretratezze di un paese a bassa intensità energetica come il nostro, che induce ad un accantonamento e ad una sottostima delle società di servizio energia da parte del management. A riprova di un approccio generale di questo tipo va sottolineato che allo stato attuale non esiste alcuna definizione di ESCO nel nostro paese, se non la semplice citazione del termine in un paio di decreti ministeriali<sup>5</sup>. Ad oggi in ogni caso anche in funzione delle

---

<sup>3</sup> Tratto dal documento "Clima e energia nel nuovo Piano", a cura di Simone Ombuen e Giovanna Rosellini; sintesi dei lavori del 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.

<sup>4</sup> "...i problemi non possono essere risolti dallo stesso atteggiamento mentale che li ha creati...", Albert Einstein

<sup>5</sup> . "Il primo accenno ufficiale a questa denominazione, peraltro esistente all'estero ed in Italia ormai da decenni, si trova nei [decreti ministeriali 24 aprile 2001 sull'efficienza energetica](#). Pertanto operano in tale campo soggetti molto diversi in termini di forma societaria, di dimensione e di attività svolte. La [delibera 103/03 dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas](#) ha introdotto come requisito per accedere al meccanismo dei DM 24 aprile 2001 la presenza nell'oggetto sociale, anche in modo non esclusivo, dell'offerta di servizi integrati per la realizzazione e l'eventuale successiva gestione di interventi. La

pressanti misure fiscali che vincolano i comuni al patto di stabilità, le ESCO possono esercitare un ruolo notevole nel superare il problema della carenza di fondi rispetto alle esigenze complessive proprio in virtù della possibilità di ricorrere al finanziamento tramite terzi (FTT o TPF nell'acronimo inglese). La complessità delle azioni e problemi compresi nella gestione delle ESCO<sup>6</sup> dipende dalla maturità e standardizzazione dell'azione considerata, ciò porta il ragionamento verso una struttura operativa che, almeno per quanto concerne la dimensione territoriale dell'intervento può e deve essere gestita ad una scala che auspicabilmente sia quella metropolitana. Ancora una volta il campo di operatività delle ESCO rimane allo stato dei fatti parziale e confinato, in ogni caso non legato ad azioni strategiche che facciano delle ESCO strumenti di outsourcing delle amministrazioni nella gestione delle trasformazioni territoriali.

**B.** Dal report del VI piano di azione ambientale emerge prepotentemente come gli standards ambientali individuati nel V Piano di azione ambientale non sono in grado di tenere il passo con la crescente domanda di trasporti, beni di consumo, turismo. D'altro canto è ormai dato inconfutabile che il cuore del problema delle emissioni climalteranti è fisicamente concentrato nelle medie e grandi realtà urbane, entro cui la temperatura è più alta di almeno due gradi rispetto al territorio meno densamente urbanizzato. Da ciò scaturisce la scelta, in sede europea, di individuare come settima strategia tematica quella dell'ambiente urbano, spazio complesso e multilivello entro cui si manifesta la necessaria obbligatorietà di affermazione del principio di integrazione delle politiche ambientali nelle "altre" politiche. 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 la sua portata all'ambiente urbano<sup>7</sup>, 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, aggiungendo così insostenibilità territoriale (impermeabilizzazione, cementificazione), insostenibilità ambientale (polluzione, rilascio di CO<sub>2</sub>) e insostenibilità energetica. Il sistema territoriale così come nel tempo si è andato strutturando appare formato da almeno tre modelli insediativi: la città storica con i suoi schemi di formazione delle rendite che avvengono sostanzialmente per prossimità, la città delle nuove "centralità" che sorgono intorno ai nodi della rete ed infine la dimensione della dispersione insediativa (sprawl), o della negazione della città. In questa complessa configurazione una lettura della domanda ed offerta di mobilità, fatta secondo il modello gravitazionale come paradigma della

---

Regione Toscana, nell'ambito delle possibilità offerte dal decentramento, ha siglato nel 2003 un [accordo volontario](#) con alcune società di servizi energetici fissando dei requisiti minimi per poter entrare nell'elenco regionale delle ESCO", 1998-2008 FIRE, Federazione Italiana per l'uso razionale dell'energia; [www.fire-italia.it](http://www.fire-italia.it)

<sup>6</sup> I punti da considerare con attenzione riguardano i consumi energetici dell'utenza ex-ante ed ex-post, il possibile andamento dei prezzi di elettricità, gas naturale ed altri combustibili, l'affidabilità delle fonti naturali nel caso degli impianti basati su fonti rinnovabili, la possibilità di prevedere adeguamenti dei corrispettivi dovuti in base all'andamento del mercato ed eventualmente dei risultati effettivamente conseguiti grazie all'intervento, la determinazione di eventuali penali, la stipula delle opportune garanzie ed assicurazioni sia dal punto di vista finanziario, sia da quello tecnico (dipendente in larga parte dall'esperienza e dei soggetti di cui si avvale la ESCO).

<sup>7</sup> Nell'ambito delle politiche comunitarie viene sempre più spesso sottolineata l'importanza dello sviluppo sostenibile delle città. Nella "Strategia europea sull'ambiente urbano" sono stati individuati i quattro temi chiave per migliorare la qualità ma sempre e solo in riferimento alle aree urbane: 1) la gestione **urbana** sostenibile; 2) il trasporto **urbano** sostenibile; 3) l'edilizia sostenibile; 4) la progettazione **urbana** sostenibile.

distribuzione degli spostamenti in ragione di poli di attrattività, mette in evidenza come una maggiore dotazione infrastrutturale non corrisponde necessariamente ad una maggiore crescita economica; anzi può generare una serie congiunta di economie e diseconomie<sup>8</sup>.

A questo complesso sistema, (che storicamente vede diminuire il numero di residenti delle grandi città, quelle oltre i 250.000 ab., e crescere allo stesso tempo il numero di abitanti dei comuni della prima corona), si aggiunge il fenomeno del tutto nuovo della crescita demografica dei comuni di seconda “corona” delle grandi realtà urbane: ossia la crescita di quei comuni collocati in contiguità con la prima cintura urbana e caratterizzati da un mix spesso incongruo di aree urbane, ambiti produttivi, territori rurali e semirurali<sup>9</sup>, con il denominatore comune di essere spesso poco o mal connessi al sistema delle reti metropolitane e regionali.

In questo quadro la domanda di mobilità, indicatore che nelle strategie europee<sup>10</sup> dovrebbe essere dissociato dalla crescita economica, diviene invece lo strumento attraverso cui leggere non solo le asimmetrie territoriali tra domanda ed offerta di trasporto ma anche, come emerge dagli studi del Censis, tra domanda ed offerta di lavoro<sup>11</sup>. Conseguenza di questo dato rilevato è che i meccanismi ascensionali di mobilità sociale si legano ineluttabilmente alla mobilità territoriale. Una mobilità la cui scala di riferimento sembra essere, dalla osservazione delle dinamiche, quella metropolitana: come per altro rivelano i dati che vedono il concentrarsi degli spostamenti (2 milioni di persone al giorno), verso poche grandi città, le 13 sopra i 250.000 ab. In sostanza si può parlare di concentrazione spaziale dei flussi, a cui per altro corrisponde una sincronizzazione dei tempi collettivi; fenomeno entro cui una lettura della ripartizione modale evidenzia come purtroppo il 70% dei pendolari italiani si serva ancora dell’automobile privata.

E’ proprio questo il dato su cui una efficace programmazione su scala metropolitana, (provinciale), può attivare politiche di razionalizzazione tanto dei flussi di spostamenti, quanto della ripartizione modale (tramite l’orientamento delle politiche alla mobilità su ferro). Questa politica potrebbe essere attuata tramite trasformazioni razionali del territorio, orientate ad attuare trasferimenti insediativi finanziati grazie all’emissione di certificati bianchi da parte degli enti locali promotori e/o dalle province, (certe utilità sulla riduzione dei flussi di mobilità privata risultano meglio a scala provinciale).

Va considerato infatti che è proprio 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), coibentato meno bene (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

---

<sup>8</sup> Istituto Tagliacarne: La dotazione delle infrastrutture nelle province italiane

<sup>9</sup> “Nel loro insieme questi comuni hanno registrato un incremento di popolazione del 7,1% tra il 1991 e il 2001, e addirittura del 13,8% considerando per intero gli ultimi quindici anni”; *Pendolari d’Italia, scenari e strategie*, a cura del Censis e Ministero dei Trasporti, Francoangeli editori, Roma, 2008.

<sup>10</sup> **Commissione Europea per lo Sviluppo Sostenibile** (non so quale sia il riferimento e probabilmente mi sbaglio, ma forse si parla della nuova Strategia Europea per lo Sviluppo sostenibile? – in questo caso il riferimento esatto è nota del Consiglio dell’Unione Europea, 10117/06) e Libro verde sulla mobilità urbana – com(2007)551.

<sup>11</sup> “Secondo i risultati dell’indagine, il 34% dei pendolari non ha trovato un lavoro nel proprio comune (e il dato relativo alla motivazione legata al rischio di disoccupazione sale, tra i soggetti secolarizzati o in possesso della sola licenza elementare, al 72%)”, *Pendolari d’Italia, scenari e strategie*, a cura del Censis e Ministero dei Trasporti, Francoangeli editore, Roma, 2008.

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.

Sulla base di indagini condotte a livello nazionale è emerso che dal 30 al 40% dell'energia totale, con tendenza all'aumento, prodotta a livello nazionale è utilizzata per costruire e gestire edifici, specialmente residenziali. Il solo settore residenziale, infatti, rappresenta una quota rilevante dei consumi dell'energia e dell'aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub>, causa dell'effetto serra, dei mutamenti climatici e dell'inquinamento atmosferico su scala globale. Per avviare un processo di sostenibilità della gestione del territorio è necessario quindi adottare nuovi criteri di programmazione delle scelte di pianificazione che siano interdisciplinari e che, nell'insieme, potrebbero così consentire di risparmiare fino al 70% dell'energia legata al costruire ed all'abitare<sup>12</sup>.

E' proprio in relazione all'obiettivo del risparmio energetico congiunto con uno sviluppo sostenibile del territorio che si determina l' esigenza di considerare i "costi occulti" delle programmazioni, parametro senza cui si rischia di approdare ad una vera e propria distorsione dei conti economici ordinari<sup>13</sup>. La contabilità ambientale diviene quindi uno strumento metodologico che consente di superare questo gap, se impostato seguendo una linea di approccio alla contabilità che non sia più quella consueta per settori, ma che sia invece articolata intorno ad un modello integrato di interventi su scala territoriale, modello fondato sull' internalizzazione della variabile ambientale nei processi decisionali.

La pubblica amministrazione soggetto attuatore per antonomasia delle politiche pubbliche, ma anche destinatario di esse in quanto produttore di servizi potrebbe mettere in atto politiche di programmazione territoriale volte alla realizzazione di programmi di riordino insediativo servendosi delle società in conto energia, (ESCO), strutturate sul modello delle STU.

Queste ESCO, operanti su dimensione territoriale, agirebbero sul modello delle società di trasformazione urbana mosse non tanto, o non solo, dal valore delle rendite, ma soprattutto dal prezzo dell'energia.

Le operazioni di riordino insediativo di cui sopra, su scala territoriale, non potrebbero non servirsi dello strumento della perequazione territoriale, che sulla base di trasferimenti insediativi tesi a concentrare le quantità in gioco intorno ai nodi della mobilità su ferro, porterebbe ad una struttura urbana fondata su una elevata densità edilizia, (la città densa ha valori immobiliari maggiori, più stabili, con prezzi meno volatili).

Il modello di contabilità ambientale pensato per determinare i vantaggi di un programma di riordino insediativo dovrebbe in primis valutare il risparmio energetico derivante da indicatori quali:

- demolizione di edifici energivori
- ricostruzione di edifici zero emissioni
- realizzazione di sistemi integrati urbani per la produzione e la distribuzione di energia (centralizzato, teleriscaldamento, cogenerazione, trigenerazione, biomasse, ecc.)
- riduzione del consumo di suolo (incremento della densità)
- riduzione del calore a scala locale (meno superfici asfaltate/cementate per la più alta densità)
- riduzione della mobilità privata di massa (meno pendolarismo verso mete lontane, meno pendolarismo verso lo scambio con il ferro)
- riduzione della congestione (traffico più scorrevole)

---

<sup>12</sup> Comuni rinnovabili 2008, rapporto di Legambiente, analisi e classifiche

<sup>13</sup> Disegno di Legge n. 188, Fausto Giovanelli

- aumento della pedonalità generata dalla realizzazione di nuove centralità intorno alle stazioni del ferro;

Il risparmio andrebbe trasformato in unità di conto economico, tramite un parametro di conversione tarato sul prezzo del petrolio, in modo tale che gli scenari del prezzo internazionale dell'energia divengano direttamente leggibili a riscontro dei piani economico-finanziari delle ESCO a cui verrebbero assegnati tramite bando i programmi di riordino insediativo.

Rimane da valutare anche la possibilità che le ESCO possano vendere direttamente certificati di risparmio energetico sui mercati locali, non solo su quello internazionale dei white papers; ciò per avviare **mercati locali dell'energia sostenibile** che equiparino i risparmi alle altre fonti rinnovabili.

Oggi come è noto non è così, la produzione da rinnovabili è più incentivata del risparmio e quindi non si producono cali nei consumi, ma diversificazione nelle produzioni; il che alla lunga è comunque insostenibile, il vero tema è infatti quello di arrivare ad un calo nei consumi ottenuto con un più elevato livello di sviluppo economico, il PIL verde.

**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 raccogliere energia. Non più una rete unidirezionale, ma una rete di integrazione/interdipendenza. 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. I ritardi, che di fatto caratterizzano l'allaccio degli impianti da fonte rinnovabile che usufruiscono del conto energia alla rete nazionale, costituiscono un problema determinante nella redditività dell'investimento e possono inficiare quando non vanificare lo sforzo del legislatore nell'individuazione di sistemi incentivanti. Queste necessarie 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. *La disponibilità indipendente presuppone la massima vicinanza fra la "raccolta" tecnica delle energie rinnovabili e il loro utilizzo, vale a dire l'orientamento sul potenziale naturale più disponibile sul territorio*<sup>14</sup>. Gli ottimi risultati in termini sia economici che ambientali che le reti di teleriscaldamento hanno prodotto, nelle realtà in cui si sia puntato su questa forma di produzione (utilizzando principalmente gas naturale o

<sup>14</sup> Hermann Scheer, *Autonomia energetica. Ecologia, tecnologia e sociologia delle fonti rinnovabili*. Edizioni Ambiente, Milano 2006 – pagg.196-197

biomasse) e distribuzione energetica, incoraggiano a ripensare il generale approccio alla pianificazione e alla gestione urbana anche in rapporto alla tradizionale e consolidata dipendenza dal gestore elettrico nazionale. *L'indipendenza energetica* dovrebbe in questo senso diventare uno dei cardini su cui impostare un'azione di governo del territorio che passi attraverso il disegno delle relazioni energetiche tra ambito urbano e *territorio*.

L'interdipendenza delle città con il loro contesto provinciale quando non regionale per la localizzazione di impianti di produzione da fonte rinnovabile che si sommano ai potenziali produttivi in ambito urbano (in termini ad esempio di superfici disponibili in copertura per la installazione di sistemi solari attivi e passivi) determinano infatti la necessità di un approccio olistico alla pianificazione territoriale che superi la tradizionale divisione tra piano urbanistico e piano energetico, oltre che avocare un ruolo fondamentale in questi termini al piano di area vasta.<sup>15</sup>

**D.** Infine le iniziative di liberalizzazione nel settore delle municipalizzate sta producendo, in vari contesti, 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.

Esiste una dimensione ottimale di crescita delle multiutilities al di là della quale i costi dovuti alla complessità gestionale rischiano di sovrastare i benefici derivanti dalle sinergie. Non è possibile individuare la dimensione ottimale, ma prevedibilmente leggendo gli attuali processi di aggregazione si arriveranno a configurare poli "regionali".

Ciò che però oggi assume maggiore rilievo è la liberalizzazione soltanto parziale dei mercati. Resta infatti ancora presente il fenomeno della frammentazione dell'offerta in troppe unità produttive.

Rimane peraltro ancora presente il problema, anche in questo caso, delle asimmetrie territoriali, che nei processi di liberalizzazione consente alle imprese di sfruttare le rendite di monopolio di alcuni settori, per rafforzare la propria presenza nei settori più aperti e dinamici. In relazione a questo problema, molto interessante è la proposta contenuta nel disegno di legge Lanzillotta sui servizi pubblici locali, disegno di legge ispirato ai principi di concorrenza e di libertà di prestazione e stabilimento dei servizi. Il disegno di legge Lanzillotta infatti prevede che le società di capitali cui sia attribuita la gestione in house non possano svolgere, né in via diretta, né partecipando a gare, servizi o attività per altri enti pubblici o privati, decisione che sicuramente marginalizza l'importanza delle rendite di monopolio.

Le asimmetrie territoriali sono da intendersi anche nel senso di divisioni "geografiche": infatti le utilities aggregate e quotate si trovano tutte nel centro nord. Fatto quest'ultimo che assume un significato diverso se si pensa che al rafforzamento delle multiutilities nei servizi pubblici locali ha corrisposto in questi ultimi anni un forte aumento degli investimenti, a cui è in relazione il fenomeno della quotazione in borsa e dell'acquisizione di quote di capitali di altre s.p.a. comunali<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Postglobalism as engendered by non-fossil production modes would be characterized by a rise of regional economies in support of urban centers, based on regional resources such as productive land for food, biomass and wind energy production. New ways of re-knitting central cities with their regional economies and related spatial structures are already being pursued by a number of communities. These are based on age-old principles of rural urban support economies, boosting the primary sectors of agriculture and forestry: cities around the world are beginning to make concrete links between their renewable energy needs and potential regional resources capable of meeting that need. - *Renewable Energy and the City* by Peter Droege, - World Council for Renewable Energy (WCER)

<sup>16</sup> Oggi, emerge chiaramente come le performance delle imprese di maggiori dimensioni e multiutility siano quelle più elevate, raggiungendo nel 2005 valori più elevati per il ROE (valore medio ROE pari al 4,2%, valore delle multi pari al 5,1% e mono pari al 3,5%) così come per gli altri indicatori. Nomisma - Confservizi in collaborazione con Unicredit Banca d'Impresa, La competitività delle imprese pubbliche locali, 2007.

Tale fenomeno va però sviluppandosi sulla base di esclusivi profili di convenienza aziendale/gestionale, quando non per orientamenti di omogeneità politica. Ciò potrebbe indurre ad un processo che porta alla scissione di privatizzazione e liberalizzazione, come se fossero due evoluzioni alternative anziché complementari. Scollamento che avverrebbe al di fuori di una visione correttamente territoriale delle componenti ambientali ed insediative del problema legato allo sviluppo sostenibile. Sviluppo sostenibile visto in relazione congiunta tra i mercati energetici locali e lo sviluppo/riordino insediativo del territorio, (le “ESCO territoriali” di cui sopra).

E’ palese che in un sistema quale è il quadro delle municipalizzate in Italia, per giungere preparati all’appuntamento con la riforma, si debba avviare preliminarmente una politica di promozione ed incentivazione delle multiservizi, così da creare le basi su cui poi articolare un realistico ed efficace recepimento di una legge quadro nazionale, capace di scollare il processo in corso dalla “rendita passiva” dei monopoli locali.

In questo quadro, fondamentale rimane il ruolo della pubblica amministrazione, soggetto attuatore per antonomasia delle politiche pubbliche, ma anche destinatario di esse in quanto produttore di servizi. Alla pubblica amministrazione spetta comunque un ruolo di coordinamento, di regia, come per altro coerentemente descritto nel disegno di legge Lanzillotta, che nella relazione allegata al corpo normativo definisce la proposta una legge “delega” sui servizi pubblici locali<sup>17</sup>. Se quindi è possibile immaginare che la dimensione ottimale dello sviluppo dei processi di aggregazione porterà alla configurazione di “poli regionali”, è anche pensabile in relazione alla struttura amministrativa e alle competenze sancite costituzionalmente che la cabina di regia della pubblica amministrazione sia collocata ad un livello regionale.

### **3. Alcune prospettive urbanistiche**

Nel dibattito urbanistico italiano, ed in particolare in quello sviluppatosi nella fase preparatoria del XXVI Congresso dell’INU, si sono venute formando alcune nuove posizioni chiaramente identificabili.

La natura e il carattere delle trasformazioni oggi in corso, nelle zone di maggiore intensità in Italia come in Europa, identificano come modelli insediativi a bassa e media densità e basati sulla prevalenza del trasporto privato su gomma presentano profili di intollerabile insostenibilità energetico-ambientale, tali da escludere che le politiche di miglioramento dell’efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente, pur indispensabili, possano da sole sortire effetti paragonabili alla scala del problema.

Politiche di contrasto alle emissioni climalteranti al livello dei fenomeni in corso e degli obiettivi tracciati dai documenti strategici internazionali, uno per tutti l’accordo europeo 20-20-20, dovranno misurarsi con il problema dell’assetto territoriale perché è solo agendo nella sua struttura che sarà possibile recuperare livelli di efficienza energetica e perseguire così quegli obiettivi di riconquista di una relativa indipendenza energetica, in un Paese che dipende per oltre l’85% da energia importata.

---

<sup>17</sup> “in attuazione del nuovo dettato costituzionale che attribuisce allo Stato il compito di promuovere la concorrenza, estenda a tutti i settori dei servizi pubblici locali l’approccio riformatore e costruisca una cornice d’insieme coerente per le sperimentazioni da parte degli enti locali di nuove forme di gestione dei servizi più vicine ai cittadini e per le iniziative imprenditoriali delle migliori aziende di servizio”, *Disegno di legge n. 5772 recante delega al governo per il riordino dei servizi pubblici locali*;



Fra gli elementi di maggior rilievo emersi, la necessità di specifiche politiche di riduzione del consumo di suolo, soprattutto attraverso programmi di rifunzionalizzazione e ri-densificazione urbana attorno alle infrastrutture del trasporto pubblico su ferro. Vale in questa sede rilevare come nelle periferie urbane e metropolitane siano spesso i complessi immobiliari gestiti dalle agenzie pubbliche a rappresentare insieme gli elementi insediativi di maggiore unitarietà ed anche i complessi urbanistici dotati di riserve di suolo utilizzabile, soprattutto in virtù dello storico dimensionamento degli standard urbanistici, oggi sovradimensionato a causa del calo del numero di abitanti e della riduzione dell'affollamento.

Questi elementi sembrano così aprire interessanti prospettive per la definizione di nuove strategie d'intervento, che leghino fra loro in un nuovo governo del territorio e in un nuovo piano politiche tradizionalmente afferenti a dimensioni diverse: riordino insediativo, trasporto su ferro, sostenibilità urbana, offerta abitativa sociale a canone calmierato, riqualificazione delle periferie, implementazione di politiche energetiche e di adattamento climatico.

#### **4. Un possibile ruolo dei gestori dei patrimoni edilizi**

In questo quadro i soggetti gestori dei patrimoni di edilizia residenziale pubblica si trovano in una particolare condizione. Essi infatti assommano le caratteristiche di essere soggetti autonomi dal punto di vista statutario e per la definizione degli obiettivi, di governare rilevanti quote di patrimonio edilizio, e di possedere al loro interno rilevanti risorse progettuali ed organizzative.

È la presenza contestuale di tali peculiarità a fare degli ATER i candidati naturali per la sperimentazione di nuove e varie forme di implementazione delle politiche di adattamento climatico nella gestione del territorio.

Un primo livello possibile è quello della costituzione di forme gestionali che dalla riqualificazione energetica dei complessi edilizi tramite i contributi del 55% e dalle possibilità offerte dall'applicazione del conto energia traggano contemporaneamente benefici climatici e utili aziendali. 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.

Un secondo, più ambizioso, può vedere i soggetti della gestione dei patrimoni residenziali pubblici come alleati degli enti locali a far massa critica per orientare quei processi di riordino insediativo in grado di restituire una risposta all'altezza delle sfide

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.