

I sottoservizi

Gestione delle reti tecnologiche nel sottosuolo urbano





I sottoservizi

Gestione delle reti tecnologiche nel sottosuolo urbano

Indice

- 3 Gestire e programmare i servizi pubblici: nuove sfide per gli enti locali
di Ilaria Bramezza
- 7 Problemi di archeologia in città
di Maurizia De Min
- 11 La gestione coordinata del sottosuolo veneziano
di Paolo Gardin e Vincenzo Giannotti
- 19 Progetto Integrato Rii e manutenzione dei sottoservizi
di Franco Pianon
- 25 La rete acquedottistica e il servizio antincendio:
aspetti normativi, tecnici ed economici
di Giuseppe Boscolo Lisetto
- 33 Tradizione e innovazione nell'opera di risanamento della fognatura
di Venezia
di Lorenzo Bottazzo
- 41 La rete di telecomunicazioni a Venezia
di Giovanni Pittino
- 47 Il PUGSS: piano urbano generale dei servizi in sottosuolo
di Vincenzo Giannotti
- 51 Reti tecnologiche e sistema urbano:
problematiche manutentive e gestionali
di Silvano Curcio e Patrizia Zanfagna
- 53 Un progetto di cartografia unificata per le reti tecnologiche
di Mario Di Massa
- 61 Manutenzione e riqualificazione urbana: dal sottosuolo alla città.
L'esperienza del comune di Roma
di Silvano Curcio e Maurizio Parisi
- 65 Cablaggio di Milano: un'esperienza di gestione
di Marco Vivarelli
- 71 Siena città cablata e il suo sistema di servizi
di Miranda Brugi
- 75 I GIS per la gestione integrata di reti
di Fabrizio Balloni e Calogero Ravenna
- 80 Glossario GIS



Gestire e programmare i servizi pubblici: nuove sfide per gli enti locali

di ILARIA BRAMEZZA

La necessità per i sistemi locali di essere competitivi dotandosi di nuove infrastrutture tecnologiche, i cambiamenti normativi in atto e quelli che si prospettano nel futuro costituiscono per gli enti di governo locale un'occasione importante per modernizzare la struttura e le procedure e per rispondere in maniera sempre più efficace ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

Il sistema urbano italiano, che nella sua articolazione e nelle sue tipicità risulta ancora uno dei più vitali d'Europa, costituisce l'infrastruttura portante dello sviluppo del Paese. Oggi si avverte l'estrema necessità di confermare e rafforzare in tale ruolo la nostra rete di città. Si tratta infatti della condizione necessaria per affrontare il confronto con le strategie degli altri Paesi che hanno nei rispettivi sistemi urbani i luoghi elettivi dello sviluppo avanzato e che su di essi hanno investito, e investono, ingenti risorse pubbliche e private.

La manutenzione dei servizi a rete esistenti e la creazione di nuovi servizi fondati sull'utilizzo delle nuove tecnologie per l'informazione e la comunicazione costituiscono uno degli impegni che le amministrazioni locali devono affrontare per consolidare la funzione propulsiva delle città, per garantire nuove opportunità alla base produttiva e per migliorare la qualità della vita ai cittadini.

Disporre di reti tecnologiche innovative significa infatti avere strumenti di grande potenzialità per favorire l'insediamento di attività legate alla ricerca e all'innovazione, per incentivare la rapida trasformazione organizzativa delle attività esistenti e per fornire alle imprese la possibilità di sfruttare i vantaggi delle nuove tecnologie per l'informazione e la comunicazione che rendono più veloci e meno costosi i processi della produzione, della fornitura di servizi e dello scambio delle merci.

È chiaro però che l'innovazione non può prescindere dalla manutenzione delle reti esistenti. Rendere efficienti le reti "tradizionali" significa infatti garantire buona qualità dei servizi (dell'approvvigionamento idrico, dello smaltimento delle acque piovane, ecc.) e maggiore sicurezza (si pensi all'importanza della manutenzione della rete di distribuzione del gas).

Con la direttiva Micheli e la legge Merloni ter (e i suoi regolamenti attuativi), il Paese si è dotato di strumenti importanti utili a razionalizzare le metodologie d'intervento in questo campo. Nel

futuro, con la tanto auspicata riforma dei servizi pubblici locali che comporterebbe la possibilità di affidare a gara la fornitura dei servizi, la conoscenza della localizzazione e dello stato di manutenzione delle reti, la possibilità di programmare gli investimenti in nuove infrastrutture e la manutenzione di quelle esistenti costituiranno un elemento importantissimo per garantire e migliorare i livelli di qualità dei servizi forniti e l'economicità della loro gestione.

Per l'ente locale, questo passaggio significherà la trasformazione da soggetto gestore a soggetto programmatore e comporterà uno sforzo di modernizzazione e di ripensamento della propria cultura. Passare dall'intervento diretto a un ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo significherà dunque trasformare il proprio assetto organizzativo e riqualificare le capacità professionali dei propri tecnici.

È opportuno soffermarsi in breve sui contenuti delle normative citate, per metterne in luce gli aspetti più rilevanti.

La direttiva Micheli, che rappresenta sicuramente l'elemento innovativo per eccellenza della gestione dei sottoservizi, nasce con obiettivi molteplici, alcuni di carattere generale e altri di tipo tecnico-operativo.

Innanzitutto, mette in primo piano il concetto di sottosuolo come bene non illimitato, una risorsa essenziale e finita, da gestire in maniera razionale e coordinata sotto la regia ben definita dell'amministrazione comunale, che ne dispone l'utilizzo per l'interesse collettivo, a titolo oneroso. Inoltre, stabilisce il principio dell'intervento coordinato per la realizzazione delle opere di manutenzione degli impianti esistenti e per la realizzazione di quelli nuovi, finalizzato essenzialmente a:

- ridurre i costi sociali degli interventi di manutenzione e nuova costruzione delle reti;
- facilitare l'accesso alle reti per gli interventi di manutenzione;
- introdurre controlli automatici della funzionalità delle reti.

Infine, la direttiva individua gli strumenti attraverso i quali ottenere l'integrazione degli interventi di infrastrutturazione. I mezzi operativi a disposizione dell'amministrazione saranno tre. Da una parte, alle aziende che gestiscono le reti tecnologiche sotterranee sarà prescritto l'obbligo di realizzare cunicoli e gallerie apposite per la collocazione dei

sottoservizi. Dall'altra, le amministrazioni comunali dovranno definire regole, procedure e tempi per la realizzazione dei lavori che interessano il sottosuolo e per il rilascio delle relative autorizzazioni. Infine, le amministrazioni comunali, di concerto con le aziende, dovranno redigere il Piano Urbano Generale dei Servizi in Sottosuolo (PUGSS). Il piano, che sarà un allegato al Piano Regolatore Generale (PRG) dovrà:

- fornire un quadro conoscitivo esaustivo dei sistemi tecnologici nel sottosuolo;
- definire lo schema strategico del sistema principale delle reti tecnologiche in accordo con le linee di sviluppo del PRG;
- individuare l'insieme delle dorsali di attraversamento e distribuzione specificando quali saranno gli assi attrezzati con gallerie sotterranee polifunzionali, per il passaggio coordinato di più servizi.

Si tratta quindi di una serie di strumenti completa – dalle procedure agli interventi diretti –, chiaramente definita.

Altrettanto chiari e trasparenti sono gli strumenti di programmazione degli investimenti che la legge Merloni mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni. La legge 109/94 ha dettato le regole per la razionalizzazione delle modalità di progettazione delle opere e dei contenuti di ciascuna fase della progettazione ed ha messo chi opera con denaro pubblico nella condizione di costruire progetti basati su criteri di fattibilità.

Inoltre, attraverso gli obblighi legati alla redazione del Piano triennale e dell'elenco annuale delle opere pubbliche, ha stabilito legami diretti tra le fasi di progettazione, le fasi di finanziamento e quelle di attuazione delle opere, rendendo più lineare il processo e più controllabili l'iter e i tempi della progettazione.

Infine, ha regolamentato i processi di appalto, contribuendo a dare maggiore trasparenza alle fasi di assegnazione dei lavori.

Anche in fase di razionalizzazione della gestione dei servizi pubblici, l'insieme di queste innovazioni è di importanza strategica. I grandi interventi di rinnovo e infrastrutturazione urbana verranno realizzati anche in futuro con capitale pubblico, utilizzando le regole e le modalità previste dalle normative sui lavori pubblici. La possibilità di programmare e di dare tempi precisi agli interventi costituirà per i gestori dei servizi e per i cittadini un vantaggio sicuro.

Quando la gestione dei servizi pubblici verrà assegnata attraverso gare pubbliche, per periodi definiti di tempo, programmare la manutenzione e l'estensione della rete sarà una necessità imprescindibile.

La riforma dei servizi pubblici attualmente in discussione è finalizzata a garantire che la loro gestione si ispiri a principi di economicità e qualità dell'erogazione. La nuova norma prevede trasformazioni radicali nella modalità di gestione dei

servizi e mutamenti profondi del ruolo delle amministrazioni locali. Innanzitutto, i gestori dei servizi a rete (dalla gestione del ciclo dell'acqua alla distribuzione del gas) verranno scelti esclusivamente attraverso gare d'appalto basate sul confronto delle offerte. Potranno essere soggetti di proprietà pubblica, ma anche soggetti privati che siano in grado di garantire i livelli di economicità e qualità del servizio fissati dal bando di gara. La gestione dell'infrastruttura potrà essere separata da quella dell'utenza mentre gli enti locali dovranno svolgere unicamente attività di indirizzo, vigilanza e programmazione finalizzate ad assicurare la regolarità, l'accessibilità, la continuità e la fruizione a condizione di eguaglianza dei servizi di base. La proprietà delle reti e degli impianti resterà comunque all'ente locale e le opere di manutenzione e di estensione della rete saranno oggetto di contrattazione in sede di stesura del contratto di servizio con il soggetto vincitore della gara. È evidente che in questo contesto l'ente locale deve attrezzarsi per svolgere il suo ruolo di soggetto programmatore e controllore. L'apparato informativo e previsionale contenuto nel PUGSS e le procedure programmatiche contemplate dalla legge di riforma dei lavori pubblici sono un presupposto fondamentale per una gestione efficiente, ma avviare processi di modernizzazione della struttura e delle procedure interne sarà la condizione necessaria per dare piena attuazione alle norme.

A Venezia, i temi relativi alla dotazione di nuove reti tecnologiche e di gestione razionale dei sottoservizi sono tra quelli ritenuti strategici dalla amministrazione comunale. Negli anni scorsi è stato portato a termine un importante processo di esternalizzazione dei servizi pubblici. In particolare, Aspiv ha la gestione integrale del ciclo dell'acqua e Insula la gestione dei sottoservizi.

L'obiettivo dell'amministrazione è fare in modo che, progressivamente, il Comune svolga un ruolo politico, interpretando i bisogni della collettività predisponendo le risposte e assumendo esclusivamente la funzione di garante degli interessi pubblici. Per andare in questa direzione, Venezia intende giungere a una netta separazione di competenze, responsabilità e ruoli tra l'amministrazione e le imprese. La prima si accolla il ruolo di indirizzo, di disegno delle strategie e di controllo, mentre le altre si impegnano nella gestione.

Si tratta dunque di attuare un sistema che coniughi liberalizzazione, regolamentazione e industrializzazione dei servizi pubblici locali, come elementi fondamentali per:

- il miglioramento dell'offerta di servizi, che debbono assolvere alla funzione sociale e di supporto allo sviluppo loro propria;
- il rafforzamento strutturale delle imprese di servizi pubblici locali, attraverso il raggiungimento di dimensioni ottimali.

Nel gestire la fase della liberalizzazione, il Comune si ispirerà alla regola di mantenere la proprietà delle reti e degli impianti fondamentali per l'erogazione dei servizi industriali.

L'effettiva terzietà, che deve regolare i rapporti tra il Comune e la società cui è affidata la gestione del servizio, richiede una nuova e più qualificata organizzazione di competenze in capo all'amministrazione comunale.

La riorganizzazione della macchina comunale ha tenuto conto delle esigenze che queste trasformazioni comportano. Sono state infatti istituite due direzioni che si occuperanno dei rapporti con le aziende fornitrici di servizi pubblici. Da una parte la direzione centrale Affari generali gare e contratti ha il compito di formulare i bandi di gara e i contratti di servizio, di gestire le gare e di controllare l'applicazione dei contratti. Dall'altra, la direzione Programmazione e controllo esegue il controllo finanziario e gestionale delle società partecipate e delle aziende comunali. A quest'ultima direzione spetta anche il compito di istituire il

controllo della qualità dei servizi erogati, così come previsto al capo III del Dlgs 286/99, il quale richiede modalità di erogazione che promuovono il miglioramento della qualità, assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, in forme anche associative, alle procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi. Per quanto riguarda infine la cablatura del territorio, anche Venezia sta dotandosi degli strumenti per poter rendere ai cittadini e alle imprese, oltre che alle altre istituzioni pubbliche, servizi moderni e per poter attrarre investimenti nella propria area. In questo campo, l'amministrazione vuole innanzitutto individuare valide proposte in materia di tipologia e qualità dei servizi da istituire, di possibili destinatari e di caratteristiche tecniche da adottare. A tal fine, ha messo in lavorazione un regolamento del Consiglio per l'utilizzo del sottosuolo e, in generale, per l'individuazione degli interessi generali da garantire in relazione all'adozione delle nuove tecnologie.



Riordino del sottosuolo in Campo de la Pescaria, 1999