



GEOLOGIA URBANA DI MILANO
Palazzo delle Stelline - 15 novembre 2007, Milano

I PUGSS: STATO DELL'ARTE E INIZIATIVE DELLA REGIONE LOMBARDIA

Marco RAFFALDI

I PUGSS: STATO DELL'ARTE E INIZIATIVE DELLA REGIONE LOMBARDIA

Marco RAFFALDI*

Sintesi relazione

L'art. 4 del Regolamento Regionale n. 3 del 28 febbraio 2005 "Criteri guida per la redazione del Piano Urbano generale dei Servizi del Sottosuolo (PUGSS)" attuativo della legge regionale 26/2003 "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale", dispone che i Comuni provvedano a inviare all'Osservatorio regionale Risorse e Servizi (ORS) i risultati della ricognizione qualitativa delle locali infrastrutture del sottosuolo anche ai fini di una loro eventuale riprogrammazione d'uso nel PUGSS.

Molti Comuni hanno incontrato oggettive difficoltà a dare attuazione a questa disposizione regionale, ciò che rende difficile all'Osservatorio di adempiere alla propria funzione di informazione.

E' stato pertanto predisposto uno specifico strumento per monitorare quanto i Comuni stanno facendo per pianificare gli interventi nel territorio di loro competenza in modo da avere una fotografia dello stato dell'arte e decidere eventuali iniziative intese a facilitare e a supportare l'azione dei Comuni medesimi.

Il questionario che è stato distribuito si compone di un numero molto contenuto di domande e tuttavia dalle risposte ottenute sarà possibile raggiungere 2 obiettivi:

1. predisporre il quadro conoscitivo degli strumenti adottati dai Comuni per pianificare e regolare l'uso del sottosuolo;
2. implementare una biblioteca multimediale contenente i testi dei provvedimenti approvati che saranno resi accessibili in rete attraverso il portale dell'Osservatorio

Il primo set di domande ha lo scopo di conoscere se il Comune ha avviato la ricognizione delle infrastrutture e se sta provvedendo alla redazione del PUGSS e, in caso contrario, se può indicare i motivi che ne hanno ostacolato la predisposizione.

Inoltre si chiede se è stato adottato un regolamento che disciplini la manomissione del suolo pubblico. Il secondo set di domande ha lo scopo di conoscere se il Comune, per la predisposizione di questi strumenti, si affida a personale interno o piuttosto se ricorre a consulenti o a società di engineering.

Come si vedrà più avanti per ognuna delle opzioni possibili è necessario predisporre una documentazione di riferimento.

Ciò di cui si è tenuto presente è la variabile organizzativa poiché la dimensione dei Comuni, i modelli gestionali interni e i livelli/meccanismi di coordinamento tra uffici determinano condizioni diverse a cui devono corrispondere interventi ed azioni altrettanto diversificate.

La situazione dei Comuni lombardi può infatti essere così riassunta:

- La quasi totalità dei Comuni lombardi non ha ancora predisposto un PUGSS
- La maggior parte dei Comuni lombardi, inoltre, non dispone di un rilievo aggiornato delle proprie reti tecnologiche
- L'80% dei Comuni lombardi con popolazione inferiore a 5.000 abitanti non dispone delle risorse necessarie per redigere un PUGSS ed implementare un SIT del proprio sottosuolo
- I SIT esistenti, peraltro, sono stati implementati con criteri e metodologie diverse

E' altrettanto necessario ricordare che la legge regionale 12/2005 di governo del territorio stabilisce all'art. 7 che l'assetto del territorio comunale deve essere definito, tra gli altri, da un Piano dei Servizi e che al successivo art. 9 tale piano deve essere integrato, per quanto riguarda l'infrastrutturazione del sottosuolo, con le disposizioni del PUGSS. Si è quindi in presenza di una legislazione che prefigura una qualche illegittimità del provvedimento adottivo e approvativo del Piano dei Servizi qualora lo stesso non sia corredato dal PUGSS (così come deve essere accompagnato al Programma triennale delle opere pubbliche e dimostrare la sostenibilità dei costi corrispondenti). Da una prima analisi delle risposte al questionario, si riscontra che i Comuni tendono ad "escogitare" soluzioni di ripiego, parziali e non del tutto corrispondenti al dettato di legge. Infatti non solo non si mette mano ai PUGSS ma si tende ad approvare il Piano dei Servizi come allegato alla relazione illustrativa del Documento di Piano. In altri casi si ricorre al supporto degli stessi gestori dei servizi o a società di engineering a questi collegate per svolgere quelle attività (in genere di pianificazione e di rappresentazione cartografica delle reti) che non sono in grado di svolgere direttamente.

Detto che a livello locale le cause della non applicazione della legge sono da attribuirsi per lo più alla mancanza di risorse e competenze, su un piano più generale il fenomeno si spiega con la mancanza di una cultura diffusa delle problematiche del sottosuolo e con la convinzione che il processo di pianificazione della città non interessi le infrastrutture sotterranee che pure sono considerate opere di urbanizzazione primaria.

Ciò a causa del fatto che, fino a non molto tempo fa, si aveva la fiduciosa convinzione che le risorse che rendono possibile la vita residenziale e la produzione (acqua, gas, energia elettrica) fossero inesauribili e che pertanto non fosse necessario passare attraverso un processo pianificatorio atto a contenere gli sprechi sia attraverso la realizzazione di nuove opere sia attraverso un adeguato dimensionamento delle reti delle singole tipologie di utenza (residenziale, artigianale, industriale).

LE INIZIATIVE DELLA REGIONE

Il quadro che emerge dall'indagine sui Comuni conferma un dato che, per altro, è costante per tutta l'Italia. Esiste una scarsa propensione da parte delle realtà amministrative locali a pianificare gli interventi nel sottosuolo e ciò è dovuto essenzialmente a due ordini di spiegazioni:

1. molti Comuni non hanno né le risorse finanziarie e strumentali né le competenze tecniche per predisporre i piani dei servizi
2. c'è, in generale, una sottovalutazione dei costi economico-sociali e ambientali connessi agli interventi in sottosuolo e, per contro, dei benefici che possono derivare dall'impiego di buone prassi e tecnologie innovative.

La linea che la Regione ha deciso di adottare è quella di mettere a disposizione dei Comuni la strumentazione necessaria per affrontare in modo organico le problematiche che si presentano nel governo e nella gestione del sottosuolo.

Si è quindi proceduto a predisporre linee guida, manuali, criteri e regole di comportamento che facilitino i comuni nei loro interventi sul sottosuolo e li mettano a conoscenza delle opportunità e delle metodiche maggiormente in uso.

Gli strumenti attengono:

- metodologia per la redazione dei PUGSS (Piano Urbano Generale dei Servizi del Sottosuolo): predisposizione di linee guida e sviluppo di dispositivi procedurali e gestionali di supporto ai comuni per la redazione dei PUGSS;
- schema di regolamento tipo per i comuni per gli interventi nel sottosuolo: che definisca le modalità con le quali devono essere attuate le operazioni di manomissione del suolo, le modalità di presentazione della domanda di autorizzazione agli interventi da parte dell'ente gestore, le garanzie finanziarie volte ad assicurare la regolare esecuzione delle opere e degli interventi di ripristino nonché le modalità di definizione degli oneri e delle sanzioni applicabili in presenza di accertate irregolarità nell'esecuzione dei lavori;
- strumenti di regolazione del mercato dei servizi offerti dalle società di engineering: definizione di requisiti tecnico-funzionali per la fornitura ai comuni dei servizi di mappatura georeferenziata delle reti tecnologiche e redazione del PUGSS e definizione delle procedure di certificazione / accreditamento dei soggetti che erogano tali servizi;
- Tutorial per gli EE.LL. per attività connesse alla gestione del sottosuolo: elaborazione di una road map da offrire ai Comuni quale supporto per l'istituzione dell' "Ufficio del Sottosuolo" ed avviare le operazioni necessarie per realizzare una pianificazione organica del sottosuolo urbano ed una gestione razionale ed efficace di tutti i sottoservizi a rete;
- procedure e standard tecnici per il trasferimento delle informazioni sulle reti del sottosuolo: definizione delle modalità e dei requisiti tecnici, funzionali e di sicurezza per assicurare un corretto ed efficace scambio informativo tra i soggetti proprietari delle informazioni sulle reti e la Regione.

Questi strumenti sono stati già in parte definiti concettualmente; tuttavia per una loro applicazione su un piano operativo è necessario sottoporli a una fase di test e al collaudo dei soggetti direttamente interessati, vale a dire da parte delle amministrazioni locali e dei gestori dei servizi.

Anche a questo scopo si stanno definendo schemi di protocolli e convenzioni da stipulare con gli enti locali e con i gestori dei servizi e le associazioni di categoria per l'attivazione di iniziative comuni. Tra questi:

- protocollo di accordo per l'acquisizione e gestione dei dati sui vari servizi a rete (con priorità rete gas) esistenti in Lombardia;
- protocollo di accordo per lo sviluppo di un quadro strategico programmatico comune e condiviso delle reti di energia elettrica esistenti in Lombardia;
- convenzioni con soggetti erogatori di servizi pubblici locali per la sperimentazione di linee guida regionali, azioni condivise per obiettivi di ecosostenibilità, verifica di idoneità di nuove tecnologie e materiali per i servizi del sottosuolo.

Un'ulteriore linea di azione regionale, non direttamente riconducibile alle tematiche proprie dei PUGSS ma che è utile considerare per una più attenta valutazione delle variabili che intervengono nella gestione del sottosuolo, riguarda il cosiddetto scouting innovativo, vale a dire la traduzione di modelli di sviluppo, metodologie e soluzioni tecnologiche che attengono l'utilizzo e la gestione di sottoservizi a rete in possibili idee di impresa per i gestori/erogatori dei servizi. Ciò che si vuole esaminare è la possibilità di svilupparne esplicitamente tutte le dimensioni di uso (funzioni di uso, parametri di performance, ergonomia, grado di sostituibilità rispetto alle soluzioni disponibili, posizionamento rispetto alle tecnologie esistenti sul mercato).

L'obiettivo è quello di favorire nel tempo un processo di stimolo diretto a sviluppare azioni congiunte e relazioni innovative tra il sistema della Pubblica Amministrazione ed il sistema delle imprese.