

18. I SERVIZI DELL'ECONOMIA FONDAMENTALE:
UNO STRUMENTO D'INDIRIZZO PER IL LORO
RIDISEGNO NEL TERRITORIO

1. *La questione*

Al centro di questa proposta c'è la volontà di riproporre un'attenzione alla combinazione nei diversi contesti territoriali del paese dove si svolge gran parte della nostra vita quotidiana (ambiti metropolitani, città medie e hinterland, urbanizzazioni dense in estensione, campagne urbanizzate, valli alpine, terre alte, ecc.), alla composizione nello spazio fisico e nelle reciproche relazioni, delle fondamentali «attrezzature» e «infrastrutture» dell'economia fondamentale.

L'interesse non è per ciascuna infrastruttura – reti stradali, acquedotti, reti fognarie, reti e servizi dell'elettricità e del gas, raccolta e smaltimento rifiuti, verde pubblico e naturalità diffusa, servizi scolastici e formativi, strutture e servizi sanitari, attrezzature sportive, case sociali e servizi abitativi connessi (in particolare a canone concordato e sociale) – presa singolarmente, bensì la loro configurazione quale sistema complessivo e interdipendente che svolge un ruolo decisivo nella mitigazione e contrasto delle disuguaglianze socio-spaziali (la cosiddetta «città pubblica», comprensiva delle reti e delle attrezzature ambientali ed ecologiche, della mobilità, digitali) e nell'avviamento della transizione ecologica delle varie economie locali, della vita quotidiana e dell'organizzazione insediativa e territoriale.

L'interesse per queste attrezzature e infrastrutture è «fondativo» delle politiche urbanistiche e territoriali. L'urbanistica ottocentesca si è costruita non solo ai fini di regolare il mercato dei suoli urbani, ma anche e soprattutto per coordinare l'offerta di reti stradali, reti di acqua corrente, reti fognarie e dell'energia e distribuzione nei diversi settori urbani di mercati coperti, di parchi e giardini di mutevoli dimensioni e caratteri, di scuole di vario ordine e di strutture

sanitarie di base e specializzate. La grande tradizione della bonifica agraria ha fatto qualche cosa di simile in molti territori di montagna e paludosi: ha organizzato in primo luogo il deflusso delle acque regolarizzandone percorsi e costruendo reti di canali; a fianco di ciò ha stabilizzato il suolo montano con opere di varia natura, ha costruito reti stradali e poi di trasmissione dell'energia e geografie articolate di attrezzature civili e produttive a supporto delle famiglie e delle imprese più diffusamente insediate in quei territori.

Nel secolo breve, tra gli anni Venti e gli anni Ottanta, questo aspetto delle politiche urbanistiche e territoriali si è rafforzato e si è intrecciato con la grande stagione delle politiche di promozione del welfare urbano e territoriale (non solo quello monetario, ma soprattutto quello fatto di servizi reali e di strutture materiali) e nelle politiche di riequilibrio territoriale (tra aree depresse e aree congestionate). Alcuni piani coordinati di infrastrutturazione del Mezzogiorno nella prima stagione della Cassa per il Mezzogiorno durante gli anni Cinquanta, la legge ponte del 1967 e il decreto sugli standard del 1968 (anticipati da un decennio di sperimentazioni in molti comuni) hanno rappresentato un momento alto non solo nella costruzione di molte di queste attrezzature e infrastrutture, ma proprio nel loro disegno nello spazio, nel loro reciproco disporsi, relazionarsi e integrarsi, nonché talvolta (ma per questo aspetto non sempre) della loro differente composizione in territori alquanto diversi del paese (ad es. per la Cassa individuando tre contesti territoriali nel Mezzogiorno bisognosi di una diversa infrastrutturazione, per la legge sugli standard, proponendo una dotazione minima diversamente articolabile nelle varie parti del paese).

Negli ultimi quarant'anni la possibilità di proseguire un'azione coordinata si è fortemente ridotta sostanzialmente per tre nuove ragioni, oltre naturalmente a quella «geneticamente strutturale», legata alla disponibilità di risorse per sostenere una manovra pubblicistica convincente per l'acquisizione di nuove aree, nuovi suoli e immobili già urbani, venendo meno un'applicazione alternativa degli strumenti operativi disponibili negli anni Sessanta e Settanta.

La prima è il fatto che l'orizzonte della vita quotidiana a cui fa riferimento la produzione di queste attrezzature e infrastrutture si è sempre più spesso esteso a una scala sovracomunale, ma l'azione a sostegno di istituzioni che potessero operare a questa scala è stata discontinua se non negativa: indebolimento delle comunità montane e delle province (invero meno appropriate a questo ruolo), controversa nascita delle città metropolitane e soprattutto mancato indirizzo e sostegno all'azione di fusione o soprattutto di unione dei comuni. Le trasformazioni a cui sono soggetti i nostri territori e le nostre città, così come le logiche di produzione e di gestione di queste attrezzature e di questi servizi viceversa richiederebbero da tempo un approccio territoriale e sovracomunale. Con sensibilità verso interpretazioni transcalari, questa è la sola dimensione dentro la quale possiamo tentare un'azione di riordino di manutenzione straordinaria, di innovazione nell'offerta di queste attrezzature, infrastrutture e servizi, in un paese in cui esiste un'elevata frammentazione di piccoli centri amministrativi locali (più del 75% dei comuni italiani ha meno di 5.000 abitanti).

La seconda decisamente più rilevante è che la produzione, il riordino, la gestione di queste attrezzature e infrastrutture è diventata sempre di più una materia rigidamente «iper-settoriale». Il giusto riconoscimento di questioni specifiche e di particolari competenze attivabili nella loro produzione e gestione si è sposato tuttavia con il venir meno di due egualmente indispensabili considerazioni.

La prima è che i modelli di attrezzature e infrastrutture debbono essere diversi in contesti differenti. Non ha senso organizzare la scuola primaria nello stesso modo in contesti di montagna con difficile modalità e popolazione rada e in un denso quartiere metropolitano; non ha senso estendere la rete del metano in comuni a basso popolamento montani o del Sud Italia, laddove legno, sole, vento possono consentire un'autoproduzione dell'energia necessaria; non ha senso promuovere in un'ottica comunale un'estesa offerta di servizi sportivi (nel tempo ingestibili) e non pensare invece a un'integrazione di rete con reciproche specializzazioni nell'offerta dei servizi sportivi nell'urbanizzazione in esten-

sione periurbana; non ha senso spingere l'offerta di diversi vettori di mobilità in senso prevalentemente competitivo sulle linee forti e non cooperative a servizio dei diversi territori.

La seconda riguarda la loro composizione nello spazio. In alcuni contesti insediativi è auspicabile che molte attrezzature siano tra loro integrate fungendo da veri e propri poli di servizio collettivo o di attrezzatura tecnologica; in altri è auspicabile che si distribuiscano secondo un modello reticolare equipotenziale complementare (con specializzazione ed eccellenza di offerta in diversi insediamenti). In alcuni contesti attrezzature sportive e scolastiche possono costituire le porte di estesi parchi territoriali periurbani, in altri il fulcro di strade di quartiere rinverdate e rese drenanti. Parimenti l'offerta di alcuni servizi socio-sanitari nel territorio non può non tener conto della composizione socio-demografica e fisico-materiale diversa di quartieri o comuni. La localizzazione di un inceneritore non può essere avulsa dal disegno della rete stradale. La gestione spesso necessariamente autonoma e specializzata di ogni attrezzatura e infrastruttura non dovrebbe far perdere la consapevolezza di queste interconnessioni.

La terza, che sarà al centro di una specifica proposta approfondita in questo volume (si veda la proposta 14), è legata ai mutamenti nelle forme di gestione (più nella loro missione che nella loro forma societaria) delle società municipalizzate e partecipate, spesso solo formalmente sotto il controllo pubblico, ma di fatto attive con un margine di quasi totale autonomia nella definizione di strategie generali di sviluppo e di gestione. Troppo spesso esse hanno indebolito la loro funzione essenziale di «servizio pubblico», proiettandosi verso una produzione di utili molto consistenti entro criteri di valutazione orientati al breve periodo, promuovendo la selezione dei vertici manageriali non su criteri di competenza tecnica, ma privilegiando la competenza finanziaria. Tali società hanno perseguito una pianificazione degli investimenti, che spesso attingono da risorse pubbliche, dentro processi decisionali opachi dove non sempre è esplicitato l'interesse pubblico o perlomeno il conflitto tra sue differenti definizioni.

La riduzione di questa attività di coordinamento, quale ne sia la causa principale, ha di fatto fortemente incrementato le disuguaglianze socio-spaziali e reso più difficile un loro ripensamento dentro obiettivi di riconversione ecologica, di perseguimento di un loro rinnovo, di un incremento della sostenibilità ambientale e di miglioramento dei livelli di abitabilità dei territori.

2. *La proposta*

Con qualche analogia con i volontari contratti di fiume e con gli obbligatori piani socio-sanitari di zona, ma anche con i piani comunali dei servizi (previsti in alcune legislazioni urbanistiche regionali) e con i piani locali dei sottoservizi, si propone di attivare per via sperimentale dei «contratti e documenti strategici intercomunali¹ per il riordino delle attrezzature e delle infrastrutture della vita quotidiana» e di farlo nelle tre diverse Italie (metropolitana, aree interne, Italia di mezzo) e in particolare nelle situazioni all'interno di ciascuna di queste Italie che presentano alcuni indicatori di disagio socio-economico e urbanistico-ecologico.

Le attrezzature e infrastrutture coinvolgibili entro questi contratti e documenti strategici sono riconducibili a due grandi famiglie.

Da una parte alcune attrezzature strettamente legate alla dimensione non monetaria delle politiche del welfare (in parte riconducibili agli spazi per gli storici standard urbanistici), ossia le strutture scolastiche e formative, le strutture socio-sanitarie, le strutture sportive, gli spazi verdi fruibili e le strutture culturali.

Dall'altra parte alcune infrastrutture tecniche e tecnologiche, ambientali ed ecosistemiche, a cui è legata la qualità del nostro vivere quotidiano, della vita di ogni giorno. Tra queste si possono annoverare le differenti infrastrutture legate alla gestione delle acque superficiali e alle reti delle acque bianche e nere, alla depurazione di quest'ultime e alla promozione dell'invarianza idraulica. Oltre alle infrastrutture idrauliche, si possono includere anche le attrezzature legate

alla gestione del ciclo dei rifiuti, ivi inclusi gli impianti di riciclo delle materie, termovalorizzatori e discariche, e le attrezzature legate alla produzione energetica locale e alla sua distribuzione (con particolare attenzione alla produzione di energia eolica, solare, da biomassa). In aggiunta alle più tradizionali reti che innervano città e territori, in anni recenti possono essere considerate anche le ramificazioni locali delle infrastrutture digitali.

In alcuni contesti meno complessi entro questi contratti è possibile ricondurre una riflessione anche sull'offerta di edilizia residenziale sociale, sulla definizione dei contratti tipo e dell'agevolazione per l'affitto concordato, sulle infrastrutture e i servizi di trasporto locale, che vanno ad allargare ulteriormente i due insiemi di base di queste attrezzature di welfare e di infrastrutture tecniche.

In alcuni contesti a più elevata complessità è possibile avviare il contratto o due subcontratti distinti per i due insiemi di attrezzature e infrastrutture come parziale, ma comunque auspicabile, avvio di un percorso virtuoso.

Il contratto (o documento strategico) risponde a una molteplicità di obiettivi.

In primo luogo, ha lo scopo di produrre un quadro ricognitivo non settoriale e non su base comunale che evidenzia non solo eventuali carenze, punti critici, ma anche sovradimensionamenti e possibili specializzazioni locali di attrezzature e di reti, ma anche e soprattutto le possibili relazioni e complementarità.

In seconda istanza, il contratto mira a elaborare una visione al futuro, una strategia dell'assetto di queste attrezzature e reti che ne razionalizzi, integri, riformi e potenzi l'offerta a livello sovracomunale, ossia a quel livello entro cui tende a contenersi molta parte della vita quotidiana delle sue diverse popolazioni. La visione ambisce anche a promuovere le possibili integrazioni ecosistemiche e di scambio con altri contesti (tra città e montagna, tra interno e costa ad esempio), valorizzando le integrazioni con le risorse locali (capitale naturale e capitale culturale e/o derivate da connotazioni produttive locali) e attivando le possibili interconnessioni e complementarità (tra diverse attrezzature e reti)

e con lo specifico assetto insediativo e socio-demografico di quel territorio. Il tutto con una specifica attenzione a come l'offerta di differenti attrezzature di welfare e infrastrutture tecnologiche non solo debba adattarsi alle diverse Italie, ma possa anche contribuire alla costruzione di idee di qualità dell'abitare e del lavorare differenti, secondo un'idea plurale del vivere ordinario, del lavorare e del fare impresa nelle diverse Italie.

Dovranno pertanto essere sviluppati progetti integrati e non settoriali in un duplice senso: di progetto di una singola attrezzatura o infrastruttura che può e deve assumere un connotato multifunzionale (la scuola che diventa anche centro sportivo è l'esempio più banale e praticato) o di più attrezzature e infrastrutture pensate congiuntamente e comunque in entrambi i casi territorializzato (ossia realizzato in coerenza con l'assetto insediativo e paesaggistico di quello specifico contesto).

Il metodo di lavoro per costruire questi contratti è, per certi versi, quello dei «contratti di fiume» che coinvolge più attori (attori pubblici appartenenti a diversi settori, partecipate, attori sociali, ...) come parti attive nella costruzione dello strumento ricognitivo, di riordino e di indirizzo; per altri è quello della pianificazione strategica, che si costruisce appunto con il confronto tra diversi attori, comporta l'elaborazione di una visione strategica per il futuro, individuando azioni-progetti concreti da implementate.

A differenza di quei documenti sono però richiesti un disegno spaziale e una lettura di carattere territoriale dello stato di fatto e dello stato evolutivo desiderato (normalmente assente in quei documenti e processi); la specificazione delle precise priorità di intervento dei progetti concreti e attuabili, anche attraverso un ripensamento di progetti avviati; l'evidenziazione delle dinamiche in atto da contrastare; le priorità di spesa, le opportunità di finanziamento, di coinvolgimento di imprenditorialità ed economie in settori innovativi e sostenibili, per l'individuazione delle risorse disponibili, delle premialità conseguibili, delle filiere di finanziamento nazionali e comunitarie nelle quali essere presenti progettualmente.

Troppi contratti e piani strategici presentano infatti questi tre limiti: incapacità di comprendere le loro ricadute (a volte tendenzialmente problematiche, se non deleterie) sullo spazio materiale entro il quale si svolge la vita quotidiana; astrattezza delle proposte che rimandano a generiche «misure» di dubbia implementazione; incapacità di evidenziare dinamiche in atto – spesso potenti e inerziali – che si oppongono ad eventuali condivisibili auspici e misure positive, aderendo anche alla dimensione conflittuale che simili documenti possono avere.

Si tratta in ogni caso di un lavoro che implica la partecipazione di diversi attori e di diverse competenze organizzative e tecniche, chiamate a lavorare su strategie e progetti, su una missione e non solo in relazione all'adempimento di procedure.

Stato e regioni potrebbero aiutare e sostenere la diffusione di questi contratti. Strumenti che incontrino l'interesse di territori capaci di organizzarsi all'inizio in forma spontanea, indotti anche da convenienze di accesso alla spesa pubblica da integrare sempre a risorse private o proprie. In questo senso è decisivo definire due ordini di premialità che ne favoriscano la redazione:

a) finanziamenti per la redazione di questi contratti, più consistenti negli ambiti sovracomunali socialmente ed ecologicamente deboli (ad es. le città metropolitane meno dinamiche come Genova o Reggio Calabria; le aree interne più critiche delle Alpi occidentali e orientali o dell'Appennino meridionale; le aree dell'Italia di mezzo con più forte difficoltà nell'economia agricola e manifatturiera e con rilevanti problemi ecologico-ambientali);

b) quota parte di finanziamenti ordinari di settore (una quota che potrebbe essere tra il 23% e il 33%) dei diversi attori (Stato, regioni, comuni, province, municipalizzate, partecipate, autonomie funzionali) destinati a progetti intersettoriali elaborati entro questi contratti e contestualizzati nello specifico di questi territori;

c) quote eventuali di finanziamenti aggiuntivi (di provenienza comunitaria ad esempio o comunque nazionale e regionale).

Un documento di questo tipo dovrebbe costruire anche un utile orizzonte di riferimento per le misure di perequazione territoriale della rendita e le misure fiscali su terreni e immobili (si veda la proposta 12) e per definire diversi contratti di servizio d'area, nonché innovative forme di gestione delle società partecipate con redistribuzione non monetaria dei loro eventuali utili (proposta 14) e per la definizione contestuale territorialmente differenziata di diversi modelli di servizio (proposta 15).

Tale documento dovrebbe fare da riferimento anche per la costruzione di più specifici contratti di scuola (proposta 16) e parchi agro-sociali territoriali (proposta 19) e di alcune proposte sul tema della casa (parte seconda del volume) e della mobilità (parte quarta del volume), configurandosi questi ultimi già come suoi possibili progetti integrati.

Un inciso finale riguarda la collocazione e connessione di questi contratti/documenti strategici in rapporto alle forme consolidate della pianificazione urbanistica e territoriale, dopo la legge 56/2014 che ha «riformato» l'ente intermedio e avviato il «cantiere aperto» degli enti locali, generando una situazione istituzionale e di governo del territorio che nel tempo si è ulteriormente complicata. L'attività di pianificazione a scala vasta, generale e di settore, nel frattempo ha proceduto sostanzialmente sul modello istituzionale e formale precedente, spesso operando manutenzioni generali agli strumenti esistenti. Strumenti, generali e settoriali, troppo frequentemente appiattiti ancora sul controllo degli usi del suolo, o per assetti costituiti dalla semplice o complessa sovrapposizione di *layer* tematici. Quasi sempre incapaci di interpretare un virtuoso e utile coordinamento, molto più spesso si qualificano per improprie misure coercitive e vincolistiche o per strategie astratte destinate a rimanere inattuata e inattuabili. Mancano di offrire nuovo senso progettuale e tecnico ad alcune caratteristiche qualificanti delle forme volontarie o istituzionali a cui si apre la prospettiva intercomunale, sovracomunale e di area vasta: esiste uno spazio per forme istituzionali e spontanee di *rescaling* della *governance* (e anche del *government*) territoriale, proprio laddove latitano riletture critiche delle forme territoriali

(o degli ambienti insediativi) corrispondenti a un assetto istituzionale adeguato e condiviso politicamente (vecchia chimera della politica e dell'urbanistica). Sotto il profilo degli strumenti, dopo la legge 56/2014, alla «sovracomunalità» – regionale, provinciale e delle città metropolitane – si addicono programmi di insieme, telai infrastrutturali, ambientali, funzionali ed energetici, nonché orientamenti per la loro implementazione territoriale (con selezionati e ridotti indirizzi normativi e direttive per accordi, patti, intese anche con riferimento a piani d'area su cui cooperare). Alla dimensione sovracomunale a cui si fa qui riferimento potrebbero essere sperimentati quadri ricognitivi, di struttura, di strategia, masterplan di area vasta – strumenti oggi limitati al solo livello comunale – in cui potrebbero essere testati anche, nella prospettiva qui indicata, piani di servizi coordinati fra comuni associati, a partire dai quali verificare anche le condizioni della perequazione territoriale.

Si tratta, nel caso di questi contratti/documenti strategici per il riordino e il potenziamento delle attrezzature e delle infrastrutture della vita quotidiana, di strumenti non necessariamente conformativi gli usi del suolo, che devono essenzialmente coordinare politiche, piani e programmi di diversi attori. Piani che non parlano solo ad altri soggetti istituzionali del governo del territorio, ma che coinvolgono attori territoriali, entrando nel merito di aspetti di gestione, nell'accezione originaria del piano dei servizi della legge urbanistica lombarda, che nel corso del tempo ha perso colore e incisività.

Note

¹ Questo nuovo strumento, volontaristico e sovracomunale, potrebbe essere denominato *Carta programmatica* (o anche *Programma operativo*) di *riassetto del welfare urbano, ambientale e territoriale*, trovando ispirazione nelle *Chartes pour l'environnement* (CPE) francesi che hanno preceduto e influenzato poi le valutazioni ambientali strategiche di indirizzo comunitario, perdendo quella connotazione sistemica e progettuale che era tipica di quella sperimentazione originaria [cfr. Galuzzi 1997, 83-88].

Riferimenti bibliografici

- Barca, F. e Luongo, P.
2020 *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Galuzzi, P.
1997 *Il rapporto tra urbanistica e ambiente alla scala comunale in Francia. Il Plan Municipal Pour l'Environnement (PME) e le Chartes Pour l'Environnement (CPE)*, in «Territorio», 4, pp. 83-88.
- Galuzzi, P., Oliva, F. e Vitillo, P.
2018 *Tra metropolizzazione e shrinking. Forme di prelievo della rendita urbana e costruzione della città pubblica*, in C. Giaimo (a cura di), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, Roma, Inu Edizioni, pp. 37-44.
- Lanzani, A.
2014 *Per una politica nazionale delle città e del territorio*, in A.G. Calafati (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma, Donzelli, pp. 49-73.
- Lanzani, A. e Zanfi, F.
2018 *L'avvento dell'urbanizzazione diffusa: crescita accelerata e nuove fragilità*, in A. De Rossi (a cura di), *Riabilitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, pp. 123-140.

