



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU –
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

Il monitoraggio del Sustainable Energy Action Plan: interrogativi e proposte

Ilaria Delponte

Università degli Studi di Genova

Facoltà di Ingegneria

Email: ilaria.delponte@unige.it

Tel. 010.3532088 / 010.3532971

Abstract

Concordemente ad un approccio bottom-up sostenuto in sede comunitaria, molte amministrazioni si sono dotate di recente di uno strumento di pianificazione strategica nel settore energia, sottoscrivendo il Patto dei Sindaci e pervenendo alla redazione di un Sustainable Energy Action Plan-SEAP. Il Comune di Genova è una di queste.

Il paper fa riferimento ad un'attività in corso presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università di Genova, che vedrà entro l'estate di quest'anno la consegna, alla Commissione di Valutazione del Patto dei Sindaci, di uno dei primi Report di Attuazione sul Monitoraggio che saranno redatti in Europa. Tale esperienza presenta certamente caratteri di sperimentazione dovuti alla recente nascita dello strumento, ma la riflessione intorno ad essa intende inoltre proporre anche elementi innovativi in merito ad una sua collocazione nell'ambito dei sistemi di governance attuali.

Quando il piano è un'opportunità

La crescente attenzione a livello comunitario e nazionale verso le tematiche energetiche (legate alla continua crescita della domanda di energia a livello mondiale, alla forte fluttuazione dei prezzi dei combustibili fossili e ai cambiamenti climatici indotti dal riscaldamento globale) hanno portato l'Unione Europea a intraprendere, come noto, campagne di sensibilizzazione rivolte ai Paesi Membri. Esse sostengono un radicale cambiamento nelle modalità di utilizzo delle risorse naturali, andando a coinvolgere tutti i campi che con l'energia hanno un diretto rapporto sia dal punto di vista della produzione che del consumo.

La campagna Energia Sostenibile per l'Europa (SEE), sostenuta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ha previsto, l'ideazione di un "Patto dei Sindaci", quale azione prioritaria in tal senso: le amministrazioni locali, avendo la possibilità di agire in modo diretto e mirato su settori decisivi -come il comparto edilizio e i trasporti possono aderire al Patto assumendo un impegno volontario, indipendentemente dalla dimensione e dallo stato di attuazione delle politiche climatiche o energetiche regionali e nazionali. L'adesione vincola gli enti locali alla realizzazione di un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (SEAP) che delinea le misure e le politiche che verranno sviluppate per realizzare l'obiettivo finale di riduzione del 20 per cento sul totale del fabbisogno energetico e delle emissioni di CO₂ entro il 2020. Le azioni riguardano sia il settore pubblico che quello privato, con iniziative relative all'ambiente urbano (compresi i nuovi edifici), alle infrastrutture urbane (teleriscaldamento, illuminazione pubblica, reti elettriche intelligenti, ecc.), alla pianificazione urbana e territoriale, alle fonti di energia rinnovabile, alle politiche per la mobilità urbana.

Data la trasversalità delle tematiche affrontate, il piano si pone ad un livello strategico sovraordinato rispetto alla pianificazione di dettaglio e possiede in nuce l'opportunità di declinare su diversi settori una *roadmap* di transizione verso un nuovo modello di sviluppo sostenibile che definisca ed attui una politica organica e coerente rispetto alle tematiche energetiche ed ambientali del territorio, con ricadute positive sulle attività industriali, del terziario ed in generale nel mondo del lavoro (*smart city, green economy*).

Le norme Europee prevedono verifiche biennali sul raggiungimento degli obiettivi di cui sopra: chi non presenta per due volte il rapporto biennale è escluso formalmente dal Patto con nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Non ci si dilunga in questa sede sull'esplicitazione degli obiettivi e dei metodi istituiti dal Patto dei Sindaci né nell'approccio seguito dall'equipe¹ di Genova per la redazione del piano, del resto già oggetto di precedenti pubblicazioni a riguardo (Delponte, 2010 e 2011, Delponte e Tomasoni, 2010). Interessa ora focalizzare lo sguardo sulle ricadute dal punto di vista della governance che l'esperienza del SEAP ha comportato e la consapevolezza che essa ha fatto emergere.

Il SEAP è allo stesso tempo un documento di attuazione a breve termine delle politiche energetiche ed uno strumento di comunicazione indirizzato agli stakeholder, ma è anche un atto condiviso a livello politico dalle varie parti all'interno dell'Amministrazione Comunale. Per assicurare la buona riuscita del Piano d'Azione occorre infatti garantire un forte supporto delle parti politiche, l'allocazione di adeguate risorse finanziarie ed umane ed il collegamento con altre iniziative ed interventi a livello comunale. Tali requisiti urgono un ulteriore step di avanzamento verso un autoefficientamento del sistema di governance. Ovvero si rende necessario un processo che metta a tema alcuni elementi cruciali delle organizzazioni –pubbliche o private che siano- che oggi giocano la partita in un quadro sempre più competitivo e multiforme. All'interno di essi, l'articolo ne prende in considerazione sinteticamente alcuni: la valutazione ed il monitoraggio delle azioni, la capacità di condivisione degli obiettivi con la società civile e la valorizzazione del capitale umano.

L'impostazione del monitoraggio

Le attività di monitoraggio susseguenti l'approvazione ufficiale del SEAP hanno cercato di cogliere da subito due necessità. Da un lato l'esigenza di dare seguito a quanto inserito nel piano attraverso iniziative trasversali a garanzia dell'implementazione del piano stesso; dall'altro, l'impostazione rigorosa di un approccio che rispettasse le indicazioni del Patto ed al tempo stesso si sposasse con le modalità gestionali di verifica interne all'ente locale. L'intento è stato quindi non solo quello di ottemperare formalmente ad una richiesta –quella del report biennale di attuazione da sottoporre alla Commissione- ma anche di pervenire ad uno strumento, utile anche nell'ordinario, alla stessa Amministrazione, partendo da quanto già era stato fatto dai propri organi di controllo ed integrando le indicazioni presenti nel SEAP all'interno del *framework* preesistente.

Le prime attività svolte secondo questo approccio sono state l'architettura di un "Database Energia" su tutto il territorio comunale, che fosse in grado di scendere al dettaglio dei consumi attribuibili a ciascuno interno dei civici e a ciascun impianto di pubblica illuminazione. Evidentemente l'intento è poter disporre di un banca dati da cui trarre direttamente le informazioni utili all'aggiornamento della *baseline* del SEAP ma anche quello, in prospettiva, di tenere monitorati i consumi e di individuare dove e quali possano essere i possibili risparmi, mediante iniziative di cui la municipalità potrà farsi promotrice (laddove non soggetto finanziatore o promotore). La verifica di metodi di riscaldamento/raffrescamento più adeguati al sito, la sostituzione di impianti vetusti, l'autosufficienza energetica per distretti di trasformazione urbana o nuclei insediativi isolati sono tra le iniziative attivabili che, ad oggi, possono derivare da una più attenta cognizione numerica dei fenomeni, soprattutto avendo l'opportunità di leggere i dati geograficamente riferiti e quindi sempre collegati ad una lettura territoriale del tema energetico.

Dopo i primi mesi dall'approvazione, la Struttura Tecnica di Supporto del SEAP ha consultato le diverse direzioni interne e le società partecipate per ottenere i primi riscontri in merito alle schede d'azione inserite nel piano: ne è risultato un quadro esaustivo in merito a quanto già avviato, in corso, ultimate o in fase di ridefinizione (figura 1.), in occorrenza di vincoli o imprevisti succedutisi nel frattempo (basti pensare agli slittamenti temporali in conseguenza dell'evento alluvionali del Novembre scorso).

¹ Il Comune di Genova ha aderito al patto dei Sindaci nel Febbraio del 2009: per la redazione del SEAP ha attivato una Struttura Tecnica di Supporto per la regolamentazione delle competenze che si compone di un Gruppo Interdirezionale, coordinato dalla Direzione Ambiente Igiene Energia di cui fanno parte tutti i settori comunali coinvolti e le Aziende partecipate, affiancato, per la parte tecnico-scientifica, dall'Agenzia Regionale per l'Energia della Liguria (ARE) e dal Centro di Ricerca per l'Urbanistica, le Infrastrutture e l'Ecologia (CRUIE) dell'Università degli Studi di Genova. Le attività accademiche vedono attivi nel team di Pianificazione Territoriale e di Fisica Tecnica i proff. P. Ugolini (direttore CRUIE), G. Guglielmini, C. Schenone e gli ingg. I. Delponte, I. Pittaluga e L. Tomasoni. In seguito alla redazione e approvazione del SEAP in sede comunitaria, la Struttura è ora impegnata nell'impostazioni delle fasi di monitoraggio.

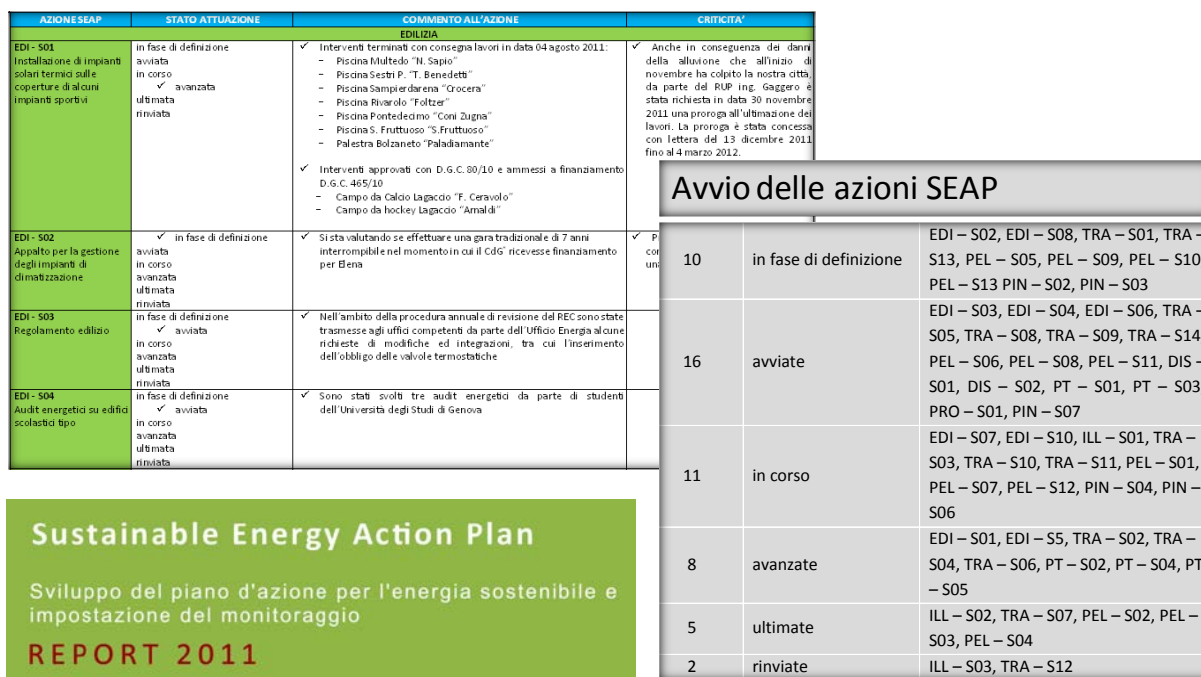


Figura 1. Schemi provenienti dal Report che riassume e valuta le attività dall'Agosto 2009 a tutto il 2011

Una seconda fase -condotta in realtà in parallelo rispetto al lavoro svolto sul Database Energia e sulla ricognizione delle schede in avvio- ha riguardato la predisposizione di una metodologia operativa che abilitasse l'Amministrazione, nei modi e nei tempi ad essa perseguibili, ad espletare appieno l'impegno del monitoraggio.

Di qui, il duplice approccio proposto: una sorta di "stato d'avanzamento lavori-SAL" che permettesse l'aggiornamento del computo delle riduzioni assegnate a ciascuna scheda; dall'altro l'allineamento del "Sistema degli Indicatori-SI", già adottato dalla municipalità, con gli obiettivi del SEAP.

Il primo aspetto risponde alla necessità di impiegare una tecnica univoca nel calcolo delle percentuali di riduzione di anidride carbonica e di fabbisogno energetico: in ciascuna scheda sono esplicitati plurimi interventi che contribuiscono al complessivo 100% di risultato, cui corrisponde una diminuzione percentuale sul totale delle emissioni comunali (da cui si perviene anche al valore di tonnellate di CO2 e MWh annue). Eseguiti tali interventi, la riduzione è attribuita per mezzo di una percentuale che quindi va a diminuire le emissioni inquinanti secondo quanto si è dimostrato, nel piano, possa avere incidenza nei confronti della produzione annua. Tale ragionamento può apparire semplicistico e quasi banale, ma la varietà delle azioni e di interferenze fra l'una e l'altra rendeva indispensabile l'individuazione di un criterio uniforme, applicabile in tutti i campi, quelli in cui la correlazione intervento-riduzione appariva diretta e quelli in cui tale legame era maggiormente soggetto alla variabilità di caso. All'interrogativo rispetto alla validità dell'approccio proposto si è però potuto rispondere cercando di soddisfare in prima battuta gli scopi precisi della sottoscrizione del Patto dei Sindaci: esso infatti è evidentemente finalizzato a facilitare una marcia di avvicinamento al settore energetico da parte degli enti locali mediante uno strumento innovativo sotto molti punti di vista, secondo un approccio chiaramente "bottom-up". Eventuali precisazioni di metodo potranno semmai rendersi opportune nel seguito, ma nella necessità di salvaguardare il senso complessivo dell'iniziativa.

Circa il Sistema degli Indicatori, esso è formato dall'insieme degli parametri di risultato assegnati a ciascuna direzione, attribuiti direttamente alla figura dei direttori: tale sistema si aggiorna periodicamente tramite l'attribuzione di percentuali di raggiungimento degli obiettivi ed indicatori di performance (con unità di misura o rapporti) per mezzo della revisione della Relazione Previsionale Programmatica (RPP), redatta semestralmente. Lo stesso avviene per quanto riguarda il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), in cui è inserita la valutazione delle mansioni di dirigenti e funzionari rispetto all'obiettivo generale della direzione. Lo schema esistente è stato rivisto mediante l'inserimento di ulteriori indicatori maggiormente precisi in ordine al completamento delle azioni SEAP (matrice di correlazione, figura 2.): ma è stata avviata anche un'operazione di continua rivisitazione dei parametri selezionati al fine, non solo di attestare il grado di realizzazione degli interventi, ma anche di andarne a verificare l'efficacia ed efficienza sul lungo periodo. Tale attività, condotta maggiormente dalla parte universitaria della Struttura Tecnica per gli evidenti contenuti scientifici del lavoro, ha inteso andare ad individuare quegli indicatori che rendessero evidenti i miglioramenti (o scostamenti, se del caso) conseguenti all'avvio delle politiche energetiche su scala comunale. In tal modo, si vuole raggiungere lo scopo non solo di gestire il SEAP attuale, ma di impostare quelle attività di valutazione sistematica della programmazione dell'ente che consentano ulteriori avanzamenti, proposti nel quadro di uno strumento di pianificazione che ha già al suo interno un metodo di verifica.

Impostazione monitoraggio

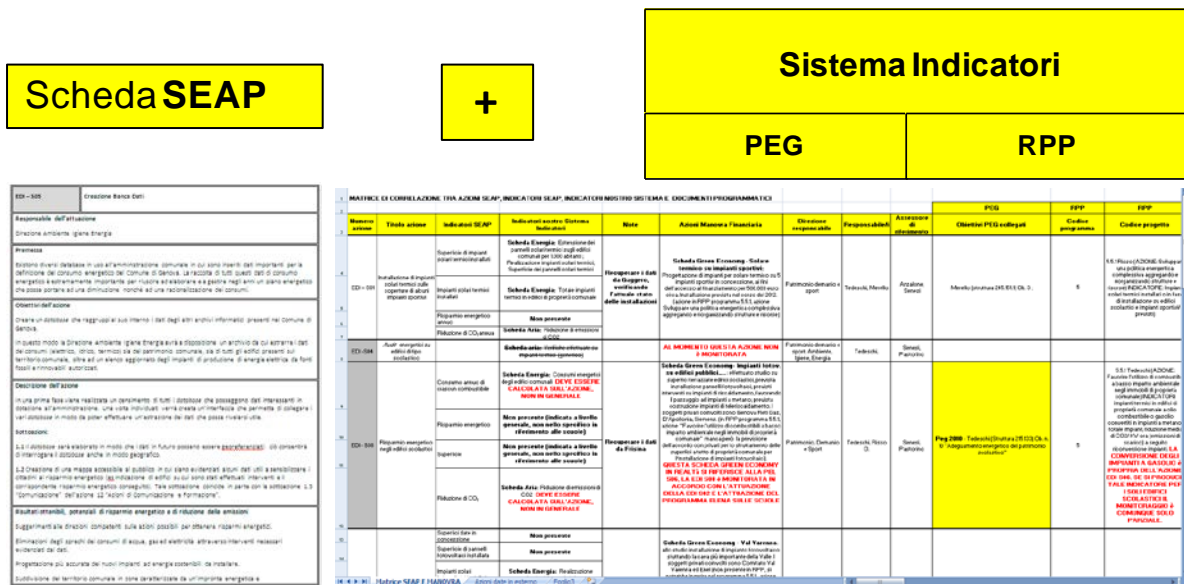


Figura 2. Matrice di correlazione fra obiettivi di RPP, PEG e SEAP

Le sfide attuali della governance. Riflessioni conclusive

Le attività di monitoraggio di cui sopra sono state certamente interessanti come spunto di riflessione su svariati temi e osservatorio privilegiato sulle dinamiche interne agli enti di governo del territorio, specie per quanto riguarda le grandi zone urbane.

Come noto, su di esse, si concentra l'attenzione delle politiche comunitarie che così facendo intendono vitalizzare anche il tessuto circostante e colpire il punto nevralgico dei grandi movimenti economici, soprattutto nel caso di città a vocazione internazionale. Inoltre è noto che le competenze maturate in virtù dei progetti di rigenerazione urbana promosse in sede comunitaria o dai singoli Stati Membri, l'apertura agli strumenti di concertazione pubblico-privata, la capacità di ottemperare a nuovi obblighi posti dall'Europa, giusto per citare alcuni aspetti, hanno favorito, principalmente nelle città di rango superiore, un background ad oggi maggiormente strutturato in seno alle competenze locali della pubblica amministrazione. Anche tenuto conto di questa evoluzione, la Comunità affida alle città il compito di farsi promotori di innovazione nel campo delle politiche territoriali, partendo quindi dal basso con un coinvolgimento attivo, a volte su base volontaria, come nel caso del SEAP. Anche nel campo dell'energia si registra, infatti, un ruolo decisivo dei grandi nuclei urbani (sebbene il loro compito sia comunque inserito in una logica di governance multilivello) e non solo perché essi rappresentano i comparti maggiormente energivori.

Betsill e Bulkeley affermano che tale importanza è dovuta ad una molteplicità di fattori, quali la maggiore incidenza delle municipalità sui processi di regolamentazione degli usi di suolo e di organizzazione dei servizi di trasporto (che possono effettivamente ricadute sulle prestazioni energetiche del territorio), la responsabilità ad esse affidate nelle politiche "climate action", la possibilità/capacità di fare lobby e quindi anche pressione sui governi nazionali, ma anche di vantare esperienze mirate nel campo della gestione della progettualità, dei conflitti e delle valutazioni ambientali. Evans afferma che solo le comunità locali che dispongono di un capitale sociale riescono a prendere iniziative efficaci per affrontare i problemi di sostenibilità ambientale e sociale delle proprie città; è necessario cioè che viva ed operi una rete di soggetti e di relazioni (enti, organismi, agenzie, università, associazioni,...).

L'avventura del SEAP e le conseguenti attività svolte dall'agenzia regionale e dall'università sulle progettualità in ambito "smart city" (come da dicitura dei bandi comunitari, che fanno riferimento a finanziamenti assegnati a quelle comunità che propongono azioni nell'ambito della più moderna accezione di sostenibilità urbana) hanno, per certi versi insuperabilmente, dato vita ad un circolo virtuoso tra soggetti istituzionali della sfera di governo, organismi con finalità pubblica e attori privati. Aziende medie e grandi sono coinvolte nel processo, così come i gestori delle reti energetiche su scala nazionale.

Quali i fattori che è facile riscontrare: innanzitutto il punto fermo posto da uno strumento che ha in sé un meccanismo di valutazione del proprio operato come ipotesi di *management* amministrativo chiaro e coerente. A partire da esso, tutte le alternative perseguibili si inquadrano in un ambito che è in grado di definirle più o meno

compatibili e conformi. Ma questo non sarebbe possibile senza l'attivarsi di un protagonismo sociale che ha attraversato verticalmente e trasversalmente non solo le varie direzioni comunali, ma anche le categorie di *stakeholders*. L'emergere di una proposta, infatti, coagula attorno a sé soggetti e interessi, che uno studiato calcolo di meccanismi procedurali non avrebbe potuto produrre.

Bibliografia

Libri

Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (a cura di, 2011), *Strategic Planning for contemporary urban regions*. Ashgate Publishing Limited, Farnham, UK.

Camagni R. (2010), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carrocci Editore, Roma.

Evans P. (a cura di, 2002), *Livable cities? Urban struggles for livelihood and sustainability*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.

Garrone P., Lauro C. (a cura di, 2012), *Sussidiarietà e città abitabile- Rapporto sulla sussidiarietà 2011*, Arti Grafiche Fiorin, Milano.

Sassen S. (1991), *The global city: New York, Londra, Tokio*, Princeton University Press, Princeton NJ.

Articoli

Adger, W. N., Brown, K., Fairbrass, J., Jordan, A., Paavola, J., Rosendo, S., et al. (2003). "Governance for sustainability: towards a "thick" analysis of environmental decisionmaking", *Environment and Planning A*, 35(6), pp. 1095-1110

Balducci A., (a cura di, 2004), "La produzione di beni pubblici urbani", *Urbanistica*, n. 123, pp. 16-21, Roma, INU edizioni, 0042-1002.

Betsill M.M. e Bulkeley H. (2006), "Cities and the multilevel governance of global climate change". *Global Governance*, 12 (06).

Delponte I. (2010), "Assetti urbani e pianificazione energetica: strumenti di possibile integrazione", *XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti "Città e crisi globale clima, sviluppo e convivenza"*, Planum The Journal of Urbanism (www.planum.net).

Delponte I., Tomasoni L. (2010), "Trasporti ed energia: strategie di pianificazione in ambito urbano", *Tema-Urban Planning and Mobility*, n.3/2010, Napoli.

Delponte I. (2011), "Sostenibilità ambientale ed energetica e riqualificazione urbana: dalla pianificazione di livello comunale all'azione europea COST TU0602", *XIV Conferenza nazionale della Società Italiana degli Urbanisti: "Abitare l'Italia. Territori, economie, diseguaglianze"*, Planum The Journal of Urbanism (www.planum.net).

Siti web

Municipality of Genoa, Sustainable Energy Action Plan (2010), Disponibile su:

http://www.eumayors.eu/covenant_cities/city_492/seap_en.htm