

# *Indirizzi ai Comuni e alle Province lombarde per l'uso e la manomissione del sottosuolo*



*“Non c’è grandezza dove non c’è semplicità”*  
*Lev Tolstoj*

**Si ringraziano:**

il "Laboratorio Sottosuolo" della Regione Lombardia  
Dipartimento Lavori Pubblici di Anci Lombardia  
i Gruppi di lavoro "Innovazione" e "Viabilità" dell'Unione Province Lombarde

**per IATT:**

A2A  
British Telecom  
Colt Telecom  
Enel Distribuzione  
ENI  
Fastweb  
Infratel  
Metroweb  
Retelit  
SnamRete Gas  
Telecom Italia  
Wind

uno speciale ringraziamento alla Dott.ssa Paola Finocchi della IATT

# Premessa

La competitività di una Nazione si basa su molteplici fattori: dal grado di infrastrutturazione territoriale al costo dell'energia, dal sistema finanziario a quello fiscale, allo sviluppo tecnologico. Ma accanto a questi fattori è ormai indubbio che un ruolo determinante è giocato dalla Pubblica Amministrazione, in particolare da quella locale.

Che gli adempimenti burocratici connessi all'attività di impresa si traducano in costi di produzione per il sistema imprenditoriale è ormai un dato acquisito. Il numero degli adempimenti amministrativi, il tempo necessario al rilascio dei permessi, la mancanza di chiarezza nell'applicazione delle leggi, determinano ulteriori oneri economici, tali da rappresentare un fattore frenante per lo sviluppo di un territorio. Tale considerazione rafforza la necessità di operare per il miglioramento della qualità della regolazione e per la semplificazione normativa, che rappresentano, pertanto, un fattore chiave per la competitività e lo sviluppo del Paese.

In questa logica, la Regione Lombardia è stata owner di un progetto che ha promosso il confronto "multistakeholder" coinvolgendo IATT (associazione che raggruppa i maggiori gestori delle reti del sottosuolo), ANCI Lombardia e UPL, e che ha prodotto il documento "Indirizzi ai comuni e alle province lombarde per l'uso e la manomissione del sottosuolo" che rappresenta, secondo le linee europee, una "Better regulation" capace di delineare un punto di riferimento per i comuni e le province lombarde per agevolare il processo di sviluppo delle reti dei servizi nel rispetto delle norme di legge, sia nazionali che regionali, con l'impiego di tecnologie innovative eco compatibili e capaci di ridurre sensibilmente gli incidenti sui cantieri.

Il documento, ufficializzato con Decreto Dirigenziale n. 6630 del 19 Luglio 2011 e pubblicato lo scorso 25 Luglio sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia - Serie Ordinaria n. 30, costituisce un esempio di convergenza tra interessi pubblici e prerogative dei privati che nel settore non ha precedenti per la portata e le implicazioni positive che comporta. Si propone, inoltre, come "Best Practice" per la promozione dell'utilizzo delle tecnologie alternative allo scavo tradizionale per la posa e la manutenzione degli impianti che permettono di salvaguardare l'ambiente e di ridurre al minimo i disagi per la cittadinanza, il degrado del suolo e del sottosuolo stradale.

# *Regione Lombardia*

Formulare una politica per un migliore utilizzo del sottosuolo, agire in un'ottica di sussidiarietà con azioni di sostegno e supporto agli Enti Locali, promuovere tecnologie innovative: questa la strategia adottata dalla Regione per una nuova governance del sottosuolo.

In questo senso Regione si è mossa da un lato definendo un quadro regolamentare e di indirizzi quale riferimento per le azioni e le iniziative in materia, dall'altro sostenendo la ricerca sia per quanto riguarda i processi che sottendono alle dinamiche organizzativo-gestionali, economico-finanziarie e di mercato, sia per quanto attiene la promozione di tecniche e soluzioni a basso impatto ambientale.

La politica adottata dalla Regione Lombardia si è dispiegata attraverso un metodo di lavoro che privilegia il dialogo e il confronto ai diversi livelli istituzionali e favorendo il coinvolgimento di una pluralità di attori che hanno livelli di competenze e culture organizzative diversificate. Rendere possibile e veloce il dialogo tra le amministrazioni pubbliche e i maggiori player gestori delle reti del sottosuolo è stato dunque uno degli obiettivi sui quali si è lavorato.

Il ruolo di owner del processo in capo alla Regione ha favorito il dialogo su una serie di temi che hanno da sempre visto agli antipodi i soggetti pubblici e quelli privati, consentendo di attenuare le differenze e trovare punti di convergenza. Si tratta di un nuovo modo di operare dove gli interessi degli uni riescono a trovare un punto di incontro con le esigenze degli altri.

Anche il documento di "indirizzi" costituisce un risultato significativo di quel fare sinergia, sistema di quel pensiero del fare che trova in esso uno strumento concreto e costruttivo.

Un intenso lavoro che ha visto partecipare insieme a Regione rappresentanti dell'Unione delle Province Lombarde e ANCI Lombardia da un lato e gestori e operatori dei servizi dall'altro, e che ha dato vita a un testo che racchiude una serie di concetti (semplificazione amministrativa, innovazione tecnologica, sicurezza dei cantieri, rispetto dell'ambiente, sviluppo) che possiamo riassumere in un'unica parola: "Governance".

# *Anci Lombardia*

Le linee guida per l'uso e la manomissione del sottosuolo costituiscono un positivo esempio di convergenza tra la priorità degli interessi pubblici e le prerogative dei privati.

L'applicazione e l'utilizzo delle nuove e meno invasive tecnologie, contenute e promosse nelle Linee guida, rappresentano una concreta alternativa alle tradizionali attività di cantiere attraverso le quali si potrà garantire una maggiore salvaguardia dell'ambiente e ed una notevole riduzione del degrado del suolo e sottosuolo stradale, così come potranno essere ridimensionati drasticamente i disagi per la Cittadinanza e per gli utenti della strada.

Le Linee guida, attraverso una serie di indicazioni certe per tutti gli attori interessati, favoriranno la sburocratizzazione amministrativa che, se per gli operatori si potrà tradurre in economicità e competitività, per i Comuni sarà una importante occasione per ottenere certezza sulla qualità delle opere e sui tempi di intervento, diminuendo sostanzialmente le occasioni di contenzioso e favorendo il necessario sviluppo e rilancio dell'economia del territorio. Per questo appare necessario che i principi e le regole contenute nelle Linee guida trovino pronta applicazione nei regolamenti degli Enti Locali.

Con questi obiettivi, Anci Lombardia ha messo a disposizione di tutti i Comuni, non solo lombardi, le Linee guida quale utile e positiva esperienza condivisa tra le Istituzioni e l'Associazione nazionale di categoria per le tecnologie a basso impatto ambientale che raggruppa i maggiori gestori delle reti dei sottoservizi.

# *Unione Province Lombarde*

L'Unione Province Lombarde ha partecipato attivamente, a livello tecnico, ai lavori preparatori dei nuovi "Indirizzi per l'uso e la manomissione del sottosuolo", coinvolgendo sia i settori preposti alla gestione e manutenzione delle strade sia gli uffici dedicati all'innovazione tecnologica delle Province lombarde.

Pur nella consapevolezza di una tematica particolarmente delicata che interessa le Province sia dal punto di vista della cura delle proprie strade che dell'indispensabile promozione delle nuove reti dei servizi, Upl ha contribuito a definire un quadro regolamentare e di indirizzi, in un contesto che ha visto le Province a fianco di Regione e Anci Lombardia.

Il sistema Lombardia è da sempre riconosciuto come un punto di riferimento nel nostro Paese, per la capacità di progettare, sviluppare e proporre modelli che possono essere adottati anche in altre realtà; ciò è tanto più importante quando lo scopo è di attrarre investimenti, favorire la ricerca, promuovere le nuove tecnologie.

Per mettere in condizione il sistema privato di operare, occorre chiarezza e semplificazione, principi che hanno ispirato la redazione di questi indirizzi e che devono ora guidare le pubbliche amministrazioni nel tradurli sulla carta e renderli operativi.

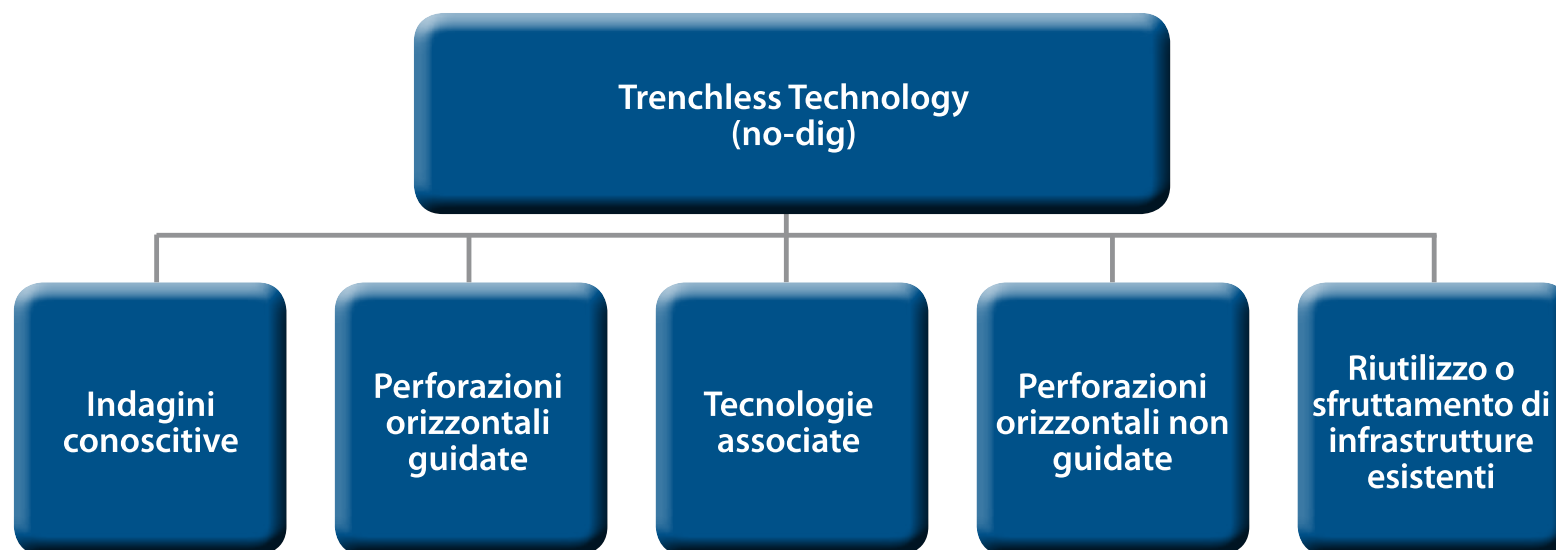
# IATT

L'Italian Association for Trenchless Technology (IATT) promuove, in Italia, le tecnologie "a basso impatto ambientale", anche indicate con il termine "No-Dig" o "Trenchless Technology" (letteralmente tecnologie senza scavo), idonee alla posa, la manutenzione e il risanamento di condotte esistenti, delle reti dei servizi (acqua, fogne, gas, energia, TLC, ecc.).

Queste tecnologie permettono di operare in maniera assolutamente non invasiva per l'ambiente e per la collettività, evitando tutti quegli inconvenienti e quei disagi che l'apertura di uno scavo a cielo aperto comporta, specialmente in ambito cittadino: ingombro della carreggiata, aumento del traffico veicolare, interferenza con le attività commerciali, ecc..

Inoltre, l'impiego di queste tecnologie garantisce al cittadino e a chi opera nell'area di cantiere, una maggiore sicurezza grazie all'eliminazione di tutti i pericoli legati agli scavi e grazie ai ridotti tempi di intervento. La minore movimentazione di automezzi e il minore utilizzo di risorse non rinnovabili garantiscono anche un impatto minimo sull'ambiente.

La proficua collaborazione degli ultimi anni tra la IATT, la Regione Lombardia e i rappresentanti delle Istituzioni locali - che per primi hanno creduto nel valore sociale dell'impiego di queste tecnologie - ha portato ad un notevole risultato, la stesura di un documento di linee guida, segno tangibile di quella convergenza, tanto auspicata, tra interessi pubblici e privati.





# *Indirizzi ai comuni e alle province per l'uso e la manomissione del sottosuolo*

Il documento propone, nel rispetto delle normative di legge vigenti, linee guida utili per disciplinare con criteri uniformi, la posa, la manutenzione e l'esercizio degli impianti dei servizi a rete di interesse pubblico, ubicati e da ubicare nel suolo e sottosuolo di pertinenza delle Amministrazioni locali. In particolare vengono proposte le procedure amministrative e i criteri di carattere tecnico relativi al rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni d'uso del sottosuolo, con lo scopo principale di:

- favorire il razionale utilizzo del sottosuolo;
- consentire lo sviluppo tecnologico e la manutenzione delle reti attraverso la semplificazione amministrativa;
- promuovere l'utilizzo di tecnologie alternative allo scavo tradizionale che salvaguardano l'ambiente e riducono i disagi alla cittadinanza e il degrado del suolo e sottosuolo stradale.

Il documento descrive in maniera ampia ed esaustiva il rapporto tra le Amministrazioni locali e gli operatori dei servizi a rete, fornendo tutte quelle indicazioni operative e quelle prescrizioni tecniche indispensabili per la buona riuscita delle opere e per evitare di incorrere in contenziosi che possano rallentare il rilascio dei permessi e, quindi, lo sviluppo delle reti.

Dal documento emerge anche, in maniera forte, l'atteggiamento di massima collaborazione tra le parti: la programmazione congiunta degli interventi e la ricerca di tutte quelle soluzioni tecniche ed operative che ne riducano tempi e costi, sono solo alcuni degli elementi su cui si basa questo nuovo rapporto tra Amministrazione locale ed operatori.

Un rapporto del tutto "innovativo", proficuo e dalle implicazioni positive per l'intera collettività, nel quale l'Amministrazione locale gioca il ruolo, importante e strategico, di coordinatore.

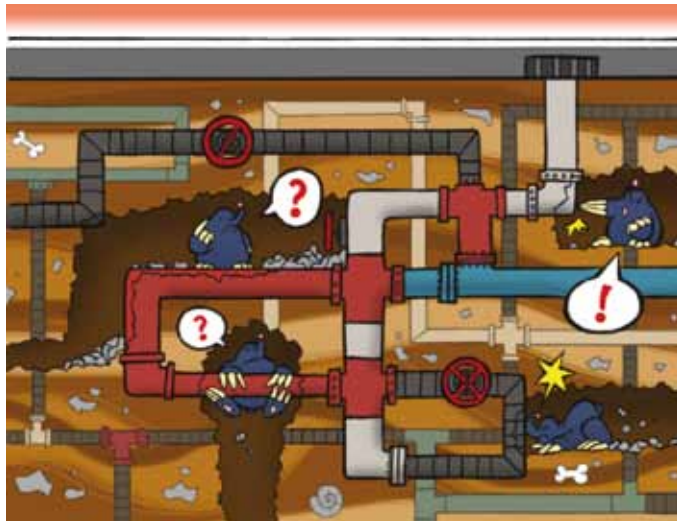
# *Razionale sistemazione del sottosuolo*

Dare precise regole per valorizzare la risorsa “sottosuolo” è oggi prioritario, soprattutto per lo sviluppo di nuove reti tecnologiche.

I servizi fondamentali quali l’acqua, il gas, l’energia, le telecomunicazioni, ecc., rappresentano per ogni insediamento urbano un patrimonio importante perché ne consentono il funzionamento, lo sviluppo sociale e la crescita economica.

Ma il sottosuolo è sempre più congestionato anche dalla presenza di infrastrutture non più in uso. Non può essere ignorato che, oggi, intervenire nei grandi centri urbani è reso molto complicato dalla presenza di infrastrutture posate negli anni senza precise regole, in maniera “disordinata” e spesso “stratificata”. Per porre rimedio a questa situazione si deve puntare allora a soluzioni che sfruttino il più possibile il patrimonio esistente, realizzando interventi non invasivi e, soprattutto, sostenibili. I fattori individuati nel documento di indirizzi sono:

- la pianificazione ed il coordinamento dei vari interventi nel sottosuolo;
- la conoscenza delle infrastrutture esistenti e della loro disponibilità, per poterle riutilizzare;
- la realizzazione di pose congiunte tra più operatori;
- l’impiego di tecnologie di intervento assolutamente non invasive;
- la ricerca, in generale, di economie di scala.



# *Semplificazione amministrativa*

La capacità di un'Amministrazione locale di attrarre investimenti per la crescita del proprio territorio è legata in maniera determinante anche agli aspetti burocratici e ai costi che, molto spesso, gli iter amministrativi lunghi comportano. Costi che si ripercuotono, di fatto, anche sull'Amministrazione locale. Nella stesura del documento di indirizzi, ci si è posti proprio nell'ottica di abbattere queste fonti di costo, semplificando i procedimenti autorizzativi, indicando tempi certi per il rilascio dei permessi, uniformando la documentazione che gli operatori sono tenuti a presentare all'Amministrazione locale, nonché descrivendo i procedimenti amministrativi da attuare nel caso in cui si verificano situazioni impreviste, quali ad esempio la necessità di rinviare i lavori o di apportare modifiche ai progetti presentati. Viene, inoltre, promosso l'impiego di tutti quegli strumenti informatici utili ad alleggerire ulteriormente l'iter di richiesta e di rilascio delle autorizzazioni.



# *Innovazione tecnologica*

Lo sviluppo delle infrastrutture dei servizi a rete, necessario per fornire alla collettività nuovi servizi o per mantenere gli standard qualitativi di quelli già offerti, richiede spesso investimenti notevoli da parte degli operatori e delle Amministrazioni locali.

L'innovazione tecnologica allora diventa un punto di forza, specialmente quando permette di intervenire su infrastrutture esistenti in maniera veloce, non invasiva e, sovente, più economica, riabilitandole o reimpiegandole per fornire altri servizi oltre quelli per cui è stata posata.

Nella stesura del documento di indirizzi, il supporto dell'associazione IATT ha permesso di descrivere, delineandone nel dettaglio il campo di applicazione, tutte quelle tecnologie innovative "a basso impatto ambientale", atte alla posa, alla manutenzione e alla riabilitazione di condotte esistenti.

Tali tecnologie, oltre ad essere vantaggiose per gli operatori dei servizi a rete, hanno anche un notevole valore sociale permettendo di sviluppare reti tecnologiche, già di per se importanti per la collettività, con impatti sociali e ambientali minimi.

Anche nel caso dell'innovazione tecnologica, l'Amministrazione locale può giocare un ruolo determinante sia ricorrendo direttamente a queste tecnologie, sia adoperandosi per favorirne e incentivarne l'impiego da parte degli operatori dei servizi.



# *Rispetto per l'ambiente e per la collettività*

L'impiego delle tecniche innovative a basso impatto ambientale ha ripercussioni positive sull'ambiente e sulla vita cittadina quotidiana, molto più di quanto si possa intuire o immaginare.

La riduzione dei tempi di lavorazione e delle dimensioni dell'area occupata dal cantiere, infatti, permette di non creare ingorghi al traffico veicolare e di non ostacolare le attività commerciali nel loro normale esercizio.

La ridotta mobilitazione di mezzi pesanti per il trasporto di materiali di lavorazione dal cantiere alla discarica o dalle cave al cantiere, garantisce una minore immissione dei gas di scarico nell'aria e il ridotto utilizzo di materiali non rinnovabili.

La mancanza di effrazioni alla pavimentazione stradale, infine, ne evita il deterioramento e quindi la necessità di intervenire in un secondo tempo.

Studi autorevoli condotti da Telecom Italia Lab dimostrano un abbattimento dei costi socio-ambientali, legati all'uso delle tecniche innovative rispetto allo scavo tradizionale, dell'80%.



# *Sicurezza sul lavoro*

La mancanza degli scavi a cielo aperto riduce, inoltre, drasticamente anche le situazioni di pericolo per i lavoratori che operano nell'area di cantiere e per i pedoni che si trovino a transitare nelle immediate vicinanze.

La sicurezza sui luoghi di lavoro rappresenta un tema di estrema importanza su cui, ormai da anni, c'è forte attenzione politica. Ogni soggetto sia pubblico sia privato è chiamato a rispondere in merito e ad adoperarsi affinché vengano attuate tutte quelle soluzioni che evitino situazioni di pericolo.

In tale ottica si richiamano gli studi condotti dall'INAIL che stimano una riduzione degli incidenti sui cantieri pari al 70% qualora si utilizzino tecnologie a basso impatto ambientale.



IATT in cooperation with Agenfor Italia



Illustrazioni: Mirko Grimaldi

©2011 - Pubblicato da IATT

Tutti i diritti sono riservati.

È vietata la riproduzione anche parziale dell'opera, in ogni forma e con ogni mezzo, inclusi la fotocopia, la registrazione e il trattamento informatico, senza l'autorizzazione del possessore dei diritti.

Finito di stampare nel mese di novembre 2011  
[www.agenzianfc.com](http://www.agenzianfc.com)

***Regione Lombardia***

Piazza Città di Lombardia, 1 - Milano  
[www.regionelombardia.it](http://www.regionelombardia.it)

***Anci Lombardia***

Piazza Duomo, 21 - Milano  
[www.anci.lombardia.it](http://www.anci.lombardia.it)

***UPL***

Via Vivaio, 1 - Milano  
<http://temi.provincia.mi.it/upl/>

***IATT***

Via Ruggero Fiore, 41 - Roma  
[www.iatt.it](http://www.iatt.it)