

Interfaccia Economica Territoriale (IET): governance, conoscenza e accountability nei processi di pianificazione territoriale della PAT¹

Luca Paolazzi

Provincia Autonoma di Trento², P.zza Dante 15, 38100 Trento
0461 497069, luca.paolazzi@gmail.com

La conoscenza, intesa come selezione consapevole e gestione di informazioni, costituisce una componente essenziale di ogni processo decisionale, in particolar modo per quelli a carattere pianificatorio. La tesi è che nella dimensione della decisione urbanistica e socio-economica pubblica la creazione e la diffusione di conoscenza - nonché la misurazione del fenomeno territoriale - risultano essere strategiche al fine dei processi di selezione delle scelte di piano, costituendo sia un elemento chiave di supporto alla decisione che un elemento di giustificazione ed oggettivizzazione della stessa, ponendosi quindi come condizione di un guadagno di *accountability* imprescindibile nel quadro delle *public policies*.

L'Interfaccia economica territoriale (IET) nasce per aggregare dati territoriali a dati di natura socioeconomica su base georiferita, con lo scopo di integrare la definizione ed il monitoraggio degli obiettivi di pianificazione urbanistica con quelli di programmazione socioeconomica e supportare le strutture di pianificazione provinciali e decentrate nei processi di pianificazione, monitoraggio e valutazione delle decisioni urbanistiche. Obiettivo primario di IET è quello di garantire a tutti gli attori coinvolti nei processi di governo del territorio l'accesso a indicatori e dati di carattere territoriale, economico, sociale ed ambientale, cioè a conoscenza da inserire nei processi decisionali a carattere pianificatorio e programmatico. Il sistema dovrà cioè garantire al *policy making* l'apporto di informazioni oggettive sulle possibili strategie di pianificazione, permettendo al contempo il monitoraggio dello stato di avanzamento delle scelte definite dagli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale ad ogni livello di governo.

IET si colloca nel processo di ristrutturazione della funzione di governo del territorio trentino in senso di governance. Con l'approvazione della legge provinciale n. 3 del 16 giugno 2006 "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino", infatti, la Provincia Autonoma di Trento (PAT) ha istituito, mediante la perimetrazione di nuovi enti denominati Comunità di Valle (CdV), un livello di governo intermedio a Comuni e Provincia. Le CdV si configurano quali enti territoriali associativi di comuni aventi per scopo la razionalizzazione del sistema amministrativo trentino, da realizzarsi mediante la gestione associata di funzioni e l'attivazione di economie di scopo e di scala. La riforma nasce al fine di dare una realizzazione sostanziale ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, nel tentativo di governare la frammentazione dell'ordinamento comunale ed ovviare all'assenza di un ente di area vasta. Si è così venuta a creare una nuova struttura di governance, intesa come un sistema di distribuzione delle competenze e del potere tra un numero variabile di attori significativi, la quale pone, come corrispettivo dei vantaggi derivanti dall'attivazione di gestioni associate e dal trasferimento sul territorio della gestione dell'attività amministrativa, forti problemi di coordinamento ed *accountability*, sia nei rapporti tra decisore e *decision making* sia, esternamente, tra Giunta e Consiglio ed eletti ed elettori.

¹ Provincia Autonoma di Trento

² Progetto speciale per l'attuazione della riforma istituzionale

Il nuovo ente è stato inoltre identificato quale attore principale della pianificazione urbanistica e territoriale, della programmazione socio-economica e della definizione degli obiettivi strategici di sviluppo locale per ogni sistema territoriale individuato dalla legge di riforma. Ciò attraverso il trasferimento in capo ai nuovi enti della competenza amministrativa e di governo delle funzioni inerenti la pianificazione del territorio provinciale e la gestione dei servizi sociali ed abitativi. In linea con la struttura normativa e cognitiva della legge di riforma istituzionale, infatti, la gestione della funzione urbanistica è stata ristrutturata, decentrandola, attorno ai tre livelli di governo dell'ordinamento trentino. Il nuovo Piano urbanistico provinciale (PUP) definisce le macro tendenze dello sviluppo territoriale provinciale, gli obiettivi di lungo periodo e le strategie attraverso le quali raggiungerli; definisce inoltre un quadro conoscitivo aggregato relativo alle dinamiche socio-economiche e territoriali; pone il riconoscimento delle identità specifiche di ogni singolo sistema di area vasta alla base dei processi di pianificazione e compila un elenco contenente le cosiddette "invarianti", cioè gli elementi che, per vocazione o pregio e in quanto sostanzianti l'identità dell'intera collettività trentina, saranno tolti alla disponibilità della pianificazione subordinata.

All'interno di tale quadro si è poi provveduto a trasferire ai territori, rappresentati dagli enti esponenziali di livello intermedio e di prossimità, il compito di governare e pianificare, ciascuno in base alle proprie esigenze e specificità, il territorio provinciale, approfondendo il quadro territoriale ed urbanistico tracciato dal PUP e dal Programma di sviluppo provinciale.

In un quadro caratterizzato da una forte complessità istituzionale ed amministrativa e dalla riorganizzazione delle competenze a carattere pianificatorio e programmatico, l'elemento conoscitivo riveste un'importanza strategica. L'efficacia nella definizione, l'implementazione e la valutazione degli obiettivi di piano dipende fortemente dalla possibilità per il *decision maker* di disporre di dati, informazioni, strumenti e capacità per tradurre le stesse in conoscenza riferibile all'oggetto della funzione, in tal caso il territorio da un lato e la struttura socio-demografica ed economica della comunità dall'altro. Alle difficoltà insite in un processo decisionale a carattere pianificatorio/programmatico e riconducibili alla teoria della razionalità limitata, sia individuale che istituzionale, si aggiungono, nel caso in oggetto, le difficoltà legate al processo di ristrutturazione istituzionale e culturale dei decisori.

Una pianificazione basata sulla conoscenza risulta indispensabile per garantire uno sviluppo sostenibile sia dal punto di vista territoriale che socio-economico; la conoscenza, intesa come selezione, raccolta, gestione ed uso consapevole del capitale informativo, diviene così l'input principale dei processi di pianificazione e governo del territorio.

La creazione e la diffusione di conoscenza e la misurazione del fenomeno territoriale risultano essere funzioni strategiche al fine dei processi di selezione delle scelte di piano e costituiscono non solo un elemento chiave di supporto alla decisione ma anche un elemento di giustificazione ed oggettivizzazione della stessa, ponendosi quindi come condizione imprescindibile per un guadagno di *accountability*.

Nel contesto su definito, allo scopo di supportare i nuovi enti e garantire allo stesso tempo la coerenza tra i diversi livelli di pianificazione e programmazione, la Provincia Autonoma di Trento in collaborazione con la Fondazione Bruno Kessler ha sviluppato il sistema Interfaccia Economica territoriale (IET). Il sistema sarà accessibile via web e garantirà in questo modo la diffusione di una base conoscitiva territoriale e di strumenti di analisi omogenei sul territorio. I dati, gli indicatori e gli strumenti di analisi del sistema IET dovranno supportare le strutture di pianificazione provinciali e decentrate nei processi di pianificazione/programmazione nonché permettere, grazie al suo accesso pubblico, una maggior trasparenza e democraticità nell'accesso pubblico ai dati ed alle analisi territoriali.

Gli obiettivi primari a cui IET risponde sono:

- fornire al processo di pianificazione territoriale un capitale informativo statistico e geografico omogeneo a tutti i livelli di governo;

- divenire il punto di collegamento tra più flussi di informazioni ad oggi non collegati e spesso disomogenei, facenti riferimento gli uni ai processi di pianificazione urbanistica e gli altri a quelli di programmazione socio-economica, attraverso la sistematizzazione di una banca dati statistica e una geografica;
- implementare un set di strumenti per l'organizzazione, la condivisione, l'analisi statistica e il *geoprocessing* di dati statistici e geografici e per la loro trasformazione in conoscenza sulle dinamiche territoriali;
- automatizzare la disponibilità di indicatori di varia natura utili al fine della valutazione strategica dei Piani urbanistici e territoriali; monitorare lo stato di avanzamento del raggiungimento degli obiettivi strategici di piano;
- garantire, tramite la creazione di conoscenza, la verifica di coerenza sia interna (tra obiettivi e scelte) sia esterna (tra obiettivi di pianificazione territoriale ed obiettivi di programmazione socio-economica) agli strumenti di pianificazione urbanistica.

Il rapporto definito dalla riforma istituzionale tra il livello di pianificazione aggregato e quello di area vasta è di tipo biunivoco. Da un lato il livello di pianificazione e programmazione provinciale definisce gli obiettivi strategici e gli standard quali-quantitativi vincolanti per ogni ente di governo, oltre a definire gli indirizzi quadro e le misure di valutazione e rendicontazione vincolanti per i livelli di governo subordinati. Dall'altro si è trasferita sul territorio, in capo ai nuovi enti, la titolarità della gestione delle funzioni amministrative in forma associata nonché la competenza alla definizione degli obiettivi di sviluppo territoriale e socio-economica di area vasta. In tal senso i piani territoriali e i programmi socio-assistenziali e abitativi di Comunità da una parte traducono gli indirizzi determinati dagli strumenti di governo provinciali sulla base delle specifiche esigenze territoriali; dall'altra definiscono, mediante la loro aggregazione, il vettore di aggiornamento e rinnovamento dei medesimi piani/programmi provinciali. Questi saranno in sintesi il frutto delle visioni e delle decisioni di governo assunte sul territorio, coordinate in uno strumento strategico di indirizzo verso il quale orientare tutti gli attori, pubblici e privati, operanti sul territorio.

In tale quadro l'elemento conoscitivo acquista un valore strategico sia da un punto di vista decisionale che di coordinamento. Se da un lato una pianificazione e programmazione efficace ed efficiente non può prescindere dalla conoscenza, dall'altro il flusso di informazioni diviene il veicolo per la trasmissione di conoscenza dai piani di area vasta a quelli provinciali, cioè dal territorio al livello di governo superiore, nonché input fondamentale delle situazioni decisionali di tutti gli attori istituzionali. Solo il flusso continuo, standardizzato, omogeneo e accessibile di dati, nonché la loro traduzione in conoscenza mediante strumenti di analisi e il loro utilizzo nel calcolo di indicatori, può garantire una pianificazione/programmazione su tre livelli di governo che sia al tempo stesso coerente e coordinata ma anche partecipata, sostenibile e sussidiaria.

IET si configura in tal senso come una piattaforma conoscitiva integrata di dati geografici e statistici, corredata di strumenti di analisi statistica e *geoprocessing*, accessibile e fruibile mediante un'interfaccia grafica *open-source* applicata on-line e per tanto disponibile a tutti gli enti aventi competenze di governo del territorio, indipendentemente dalle loro dotazioni tecniche e finanziarie, aggiornabile ed integrabile sia in chiave *top-down* che *bottom-up*. IET è cioè l'*hub* all'interno del quale convogliare sia i flussi di dati riferibili alla pianificazione provinciale, sia i flussi territoriali (dati comunali e di comunità) attraverso i quali integrare ed aggiornare i piani provinciali con una conoscenza prodotta e riferibile a specifici fenomeni territoriali. A ciò si aggiunge la capacità dello strumento di automatizzare il calcolo di indicatori multi variabile posti, via intesa tra i livelli di governo, alla base di tutte le analisi per la costruzione dei riferimenti conoscitivi sui quali basare le scelte di piano. Gli stessi indicatori, aggiornati e storicizzati, consentiranno altresì l'istituzionalizzazione di strumenti di valutazione e rendicontazione strategica sia in-itinere che *ex-post*. In tal senso IET diventa non solo un contenitore ma anche un produttore di conoscenza reinseribile nei processi decisionali e valutativi.

Nello specifico, un'interfaccia grafica permetterà di accedere via web ad un insieme di dati e indicatori statistici e geografici validati. Questi forniranno informazioni oggettive sulle possibili strategie di pianificazione, permettendone il monitoraggio e l'analisi comparata, e supportandone quindi la selezione. Ogni dato è corredato da una scheda metadato, visualizzabile ed interrogabile sulla mappa, automaticamente organizzato in classi statistiche ed analizzabile tramite grafici e tabelle. Tutto quello che è prodotto o analizzabile nella sessione di lavoro è anche scaricabile in locale, stampabile o salvabile on-line.

Infine un'apposita sezione di lavoro garantisce l'automazione di calcolo di una lunga serie di indicatori, selezionati tramite *focus group* dai metodologi del Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio della PAT. In particolare il sistema, una volta interrogato, restituisce all'utente direttamente il valore dell'indicatore selezionato, essendo già implementato l'algoritmo ed automatizzata la selezione dei dati necessari al calcolo. Ogni dato ed indicatore è già validato dai Servizi provinciali responsabili dello stesso. Il numero degli indicatori e dei dati non è definitivo, essendo il sistema costantemente aggiornabile con dati ed indicatori di volta in volta necessari alla misurazione dei fenomeni rilevati. Ogni utente può inoltre, in sessione di lavoro temporanea, inserire nel sistema propri dati territoriali o statistici e calcolare, tramite un percorso guidato, un nuovo indicatore.

Gli utenti saranno organizzati sulla base di tre ruoli (amministratore, dipendente pubblico, cittadino) a ciascuno dei quali corrisponderà una certa libertà di utilizzo del sistema. In tal modo IET dovrebbe garantire una larga e poco dispendiosa diffusione di dati e conoscenza, la validazione degli stessi e l'automazione di calcolo di indicatori standard obbligatori alla valutazione dei fenomeni territoriali e del processo pianificatorio. Ma ancora più importante, IET garantirà la produzione di un capitale informativo omogeneo sul territorio provinciale. In tal modo esso contribuirà in maniera strategica al coordinamento delle decisioni pianificatorie provinciali e di area vasta, tramite l'omogeneizzazione delle premesse decisionali e della conoscenza territoriale.

Il continuo ed automatico aggiornamento del sistema renderà fruibile e continuo l'aggiornamento degli indicatori e ciò garantirà il monitoraggio in-itinere dei valori scelti come parametri in fase di redazione del Piano e del Rapporto di valutazione strategica. Critico sarà, per la riuscita del progetto, da un lato lo sviluppo di una nuova cultura istituzionale e del pianificatore nell'approccio ai sistemi informativi e alla valutazione delle proprie azioni e, dall'altra, il coordinamento dei vari Dipartimenti provinciali nell'aggiornamento ed organizzazione dei dati di cui sono proprietari. La soluzione di tali criticità farà di IET il punto di incontro tra flussi di dati ad oggi disomogenei. Esso garantirà in sostanza il coordinamento tra tutte le spinte ed i vettori di decisione relative al governo del territorio, garantendo la sistematizzazione di numerosi processi decisionali tutti diretti alla trasformazione, allo sviluppo o alla conservazione e alla regolazione del territorio, sia esso antropizzato o libero.

Sezioni di lavoro:

- **Geografica:** la sezione geografica raccoglie più di 100 layer in formato shapefile e raster riferibili a tutti gli strumenti di pianificazione provinciale: Piano urbanistico provinciale, Carta di uso del suolo, Carta tecnica topografica, Carta delle risorse idriche e di sintesi idrogeologica. Si aggiungono a questi tematismi di varia natura (edifici, catasto, servizi ecc.), due ortofoto e il *Digital terrain model*. A questi dati si aggiungeranno quelli relativi alla pianificazione, alla zonizzazione e alla destinazione d'uso dei suoli comunali e di Comunità, permettendo così in un unico strumento la sinterizzazione di tutti gli elementi conoscitivi riferibili alla pianificazione multilivello e la valutazione reciproca di coerenza sia interna che esterna al piano. L'organizzazione, la visualizzazione e il processing dei dati è reso possibile dall'applicazione on-line di strumenti derivati dai software GIS.

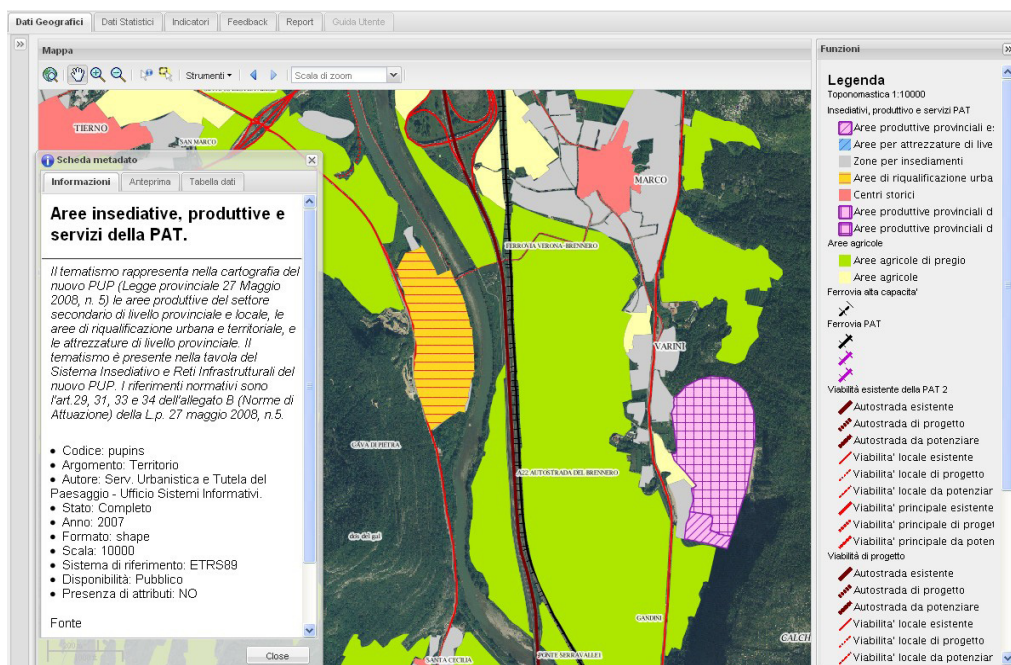


Figura 1 – IET, sezione geografica.

- Statistica:** sono raccolti in un database statistico tutti i dati di ordine demografico, economico, occupazionale, socio-assistenziale, turistico, ambientale, edificiale ed infrastrutturale concordati tra i vari livelli di governo al fine di rendere IET la piattaforma ufficiale di riferimento per i processi pianificatori e programmatori e rendere omogenee le informazioni conoscitive sulle quali basare la pianificazione di area vasta. Una serie di strumenti di analisi (creazione dinamica di grafici, tabelle e animazioni multi variabile), georeferenziazione e di esportazione dei dati permette altresì via web l'organizzazione e la trasformazione dei dati, nonché la loro diffusione.

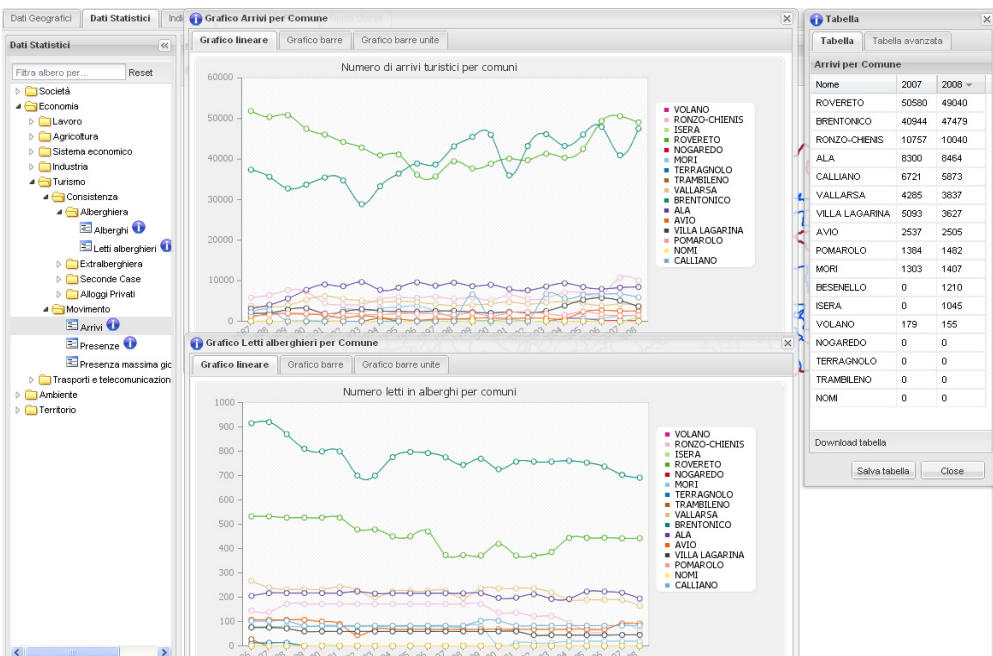
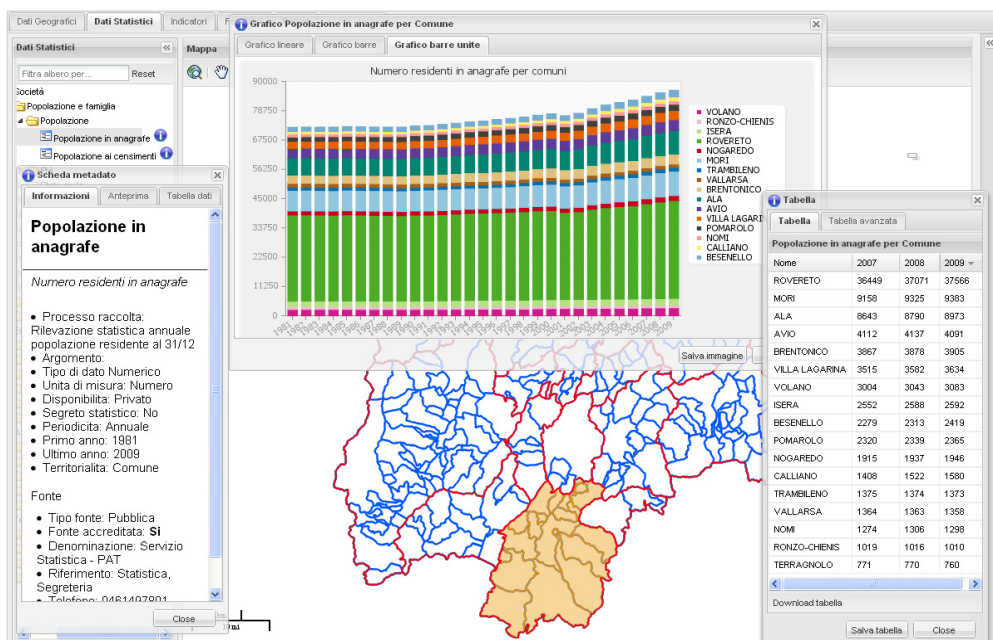


Figure 2 e 3 – IET, sezione statistica.

- **Indicatori:** una specifica sezione consente la creazione e la stabilizzazione di indicatori multivariabili in serie storica, costruiti mediante l'utilizzo dei dati sia geografici che statistici presenti nei database. Sono integrati in questa sezione gli strumenti già elencati nella sezione statistica.

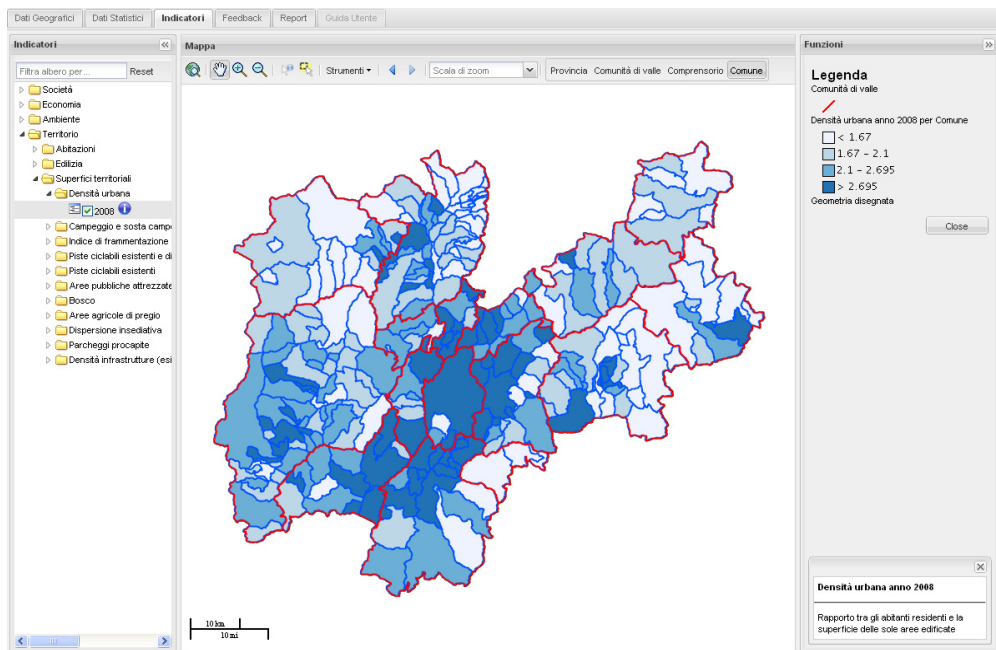


Figura 4 – IET, sezione indicatori.

- A ciò si aggiungono una serie di strumenti integrati per la creazione di reportistica, stampa e flusso multilivello della conoscenza, nonché, in un ambiente wiki, per la creazione di una knowledge-based community e un'area di scambio di esperienze e best-practice. Tale sistema permetterà inoltre lo svilupparsi di logiche di imitazione e competizione collaborativa, essenziali nello sviluppo di un sistema di governance come quello creato dalla riforma istituzionale trentina.

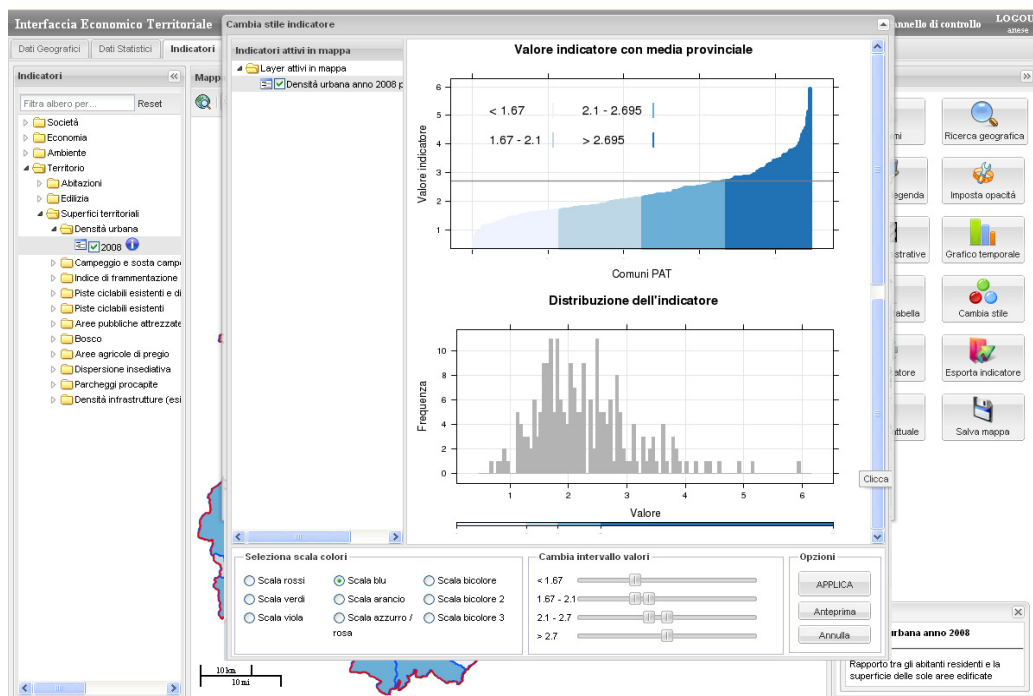


Figura 5 – IET, sezione indicatori.

Esempio applicativo: con deliberazione della Giunta provinciale si è chiesto alle Comunità di valle, nell'ambito dell'avvio della programmazione sociale ed abitativa provinciale e di area vasta e alla luce del trasferimento della competenza stessa in capo alle Comunità, di elaborare una serie di dati ed indicatori standard al fine di procedere alla determinazione del dimensionamento e dei costi standard relativi ai servizi medesimi. I dati e gli indicatori diverranno così la base conoscitiva comune dalla quale originare le scelte programmatiche sia a livello di Comunità che, aggregate, a livello provinciale. Al fine di omogeneizzare gli algoritmi di calcolo degli indicatori e la fonte dei dati statistici, è stato utilizzato IET sia per il reperimento dei dati che per l'automatizzazione di calcolo degli indicatori, delle tabelle e dei grafici in serie storica richiesti. Allo stesso modo si è chiesto alle Comunità che i dati di loro proprietà vengano reinseriti in IET al fine di completare il flusso dal territorio al livello superiore di governo e poter quindi avviare la redazione del Piano provinciale sulla base delle rilevazioni dei bisogni svolte sul territorio.

Da questo esempio rilevano i vantaggi derivanti dall'utilizzo di uno strumento integrato e sistemico applicato via web, quale IET, su processi decisionali di carattere pianificatorio/programmatico multilivello nei quali l'elemento conoscitivo riveste un'importanza strategica e prioritaria.

In sintesi IET è uno strumento per il territorio capace di integrare informazioni geografiche e statistiche a supporto dei processi di pianificazione e valutazione strategica, in grado di supportare i decisori e fare sintesi tra i vari strumenti di governo del territorio. La sua natura, *open-source* e online, ne permette altresì il facile utilizzo ed accesso, andando così a garantire non soltanto un flusso di informazioni istituzionale ma anche un più facile accesso alla partecipazione dei cittadini ed un recupero in termini di trasparenza ed *accountability* sul processo decisionale.

A livello di processo esso è poi il frutto di una forte collaborazione e partnership tra ente pubblico e fondazione di ricerca, dove l'investimento finanziario e l'indirizzo dell'una hanno permesso, grazie alle capacità innovative dell'altra, una soluzione efficace al problema della diffusione e del recupero di conoscenza sul e dal territorio.

La creazione di capitale conoscitivo e informativo è un obiettivo fondamentale per la pianificazione. La misurazione dei fenomeni territoriali risulta sempre più strategica nei processi di pianificazione/programmazione ed è alla base del modello conoscitivo sul quale originano le scelte di piano. L'utilizzo degli indicatori, pur non rappresentando completamente la complessità dei sistemi territoriali, permette di integrare in un'unica metodologia analitica un gran numero di variabili, rendendo le decisioni pianificatorie più aggiornabili, simulabili, confrontabili e modulabili, e garantendo così un supporto strategico al decision making.

In questo senso IET dovrebbe garantire l'omogeneizzazione degli strumenti di analisi territoriale - fondamentale in un sistema di governo caratterizzato dalla frammentazione delle competenze in materia di pianificazione - e rendere maggiormente accessibili i processi di valutazione strategica anche agli enti locali privi, per dimensione, di struttura tecnica predisposta. Esso dovrebbe inoltre aumentare il coordinamento tra le scelte dei vari enti di governo del territorio, fornendo a questi un capitale conoscitivo di base unico. Infine, IET dovrebbe permettere, grazie al suo accesso pubblico, una maggior trasparenza e democraticità nell'accesso ai dati ed alle analisi territoriali, e quindi direttamente una maggior propensione alla partecipazione nei processi di pianificazione e valutazione.

In conclusione, IET non si propone di sostituire i *planners* nella selezione delle strategie urbanistiche e socio-economiche ma di garantire, attraverso l'omogeneizzazione degli strumenti di analisi territoriale, un supporto conoscitivo a coloro che sono incaricati di pianificare e trasformare il territorio, l'accesso a banche dati statistiche e territoriali comuni e il monitoraggio, per mezzo di indicatori, dei fenomeni che sul territorio si sostanziano. A questo va aggiunta la maggior trasparenza e accessibilità ai dati e alle analisi territoriali che IET dovrebbe veicolare e, di conseguenza, una maggior valorizzazione e propensione alla partecipazione pubblica nei processi di pianificazione.

Bibliografia

- Bolleyer N., Börzel T.A. (2010), "Non-hierarchical policy coordination in multilevel systems", *European Political Science Review*, 2(2), pp. 157-185
- Camagni R., (1993), "Principi di economia urbana e territoriale", La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Castells M. (2004), "La città delle reti", Marsilio, Venezia
- Dahl R.,(2005), "Who governs? Democracy and power in an America City", Yale University Press
- Dente B. (1985), "Governare la frammentazione - Stato, Regioni ed enti locali in Italia", Bologna, Il Mulino
- Foucault M. (1980), "Power/Knowledge", Pantheon Books, New York
- Hess C., Ostrom E. (2007), "Understanding knowledge as a Commons: from theory to practice", MIT Press, Cambridge (MA)
- Lippi A. (2007), "La valutazione delle politiche pubbliche", Il Mulino, Bologna
- Lippi A., Morisi M. (2005), "Scienza dell'amministrazione", Il Mulino, Bologna
- Martini A., Sisti M., (2009), "Valutare il successo delle politiche pubbliche", Il Mulino, Bologna
- Morisi M., (2003), "Pianificare lo spazio", in Morisi M., Magnier A. (a cura di), "Governo del territorio: il modello Toscana", Il Mulino, Bologna
- Morisi M., Magnier A., Russo P., (2007), "Visioni di governo. Piani, strategie e partecipazione nel governo del territorio", Carrocci, Roma.
- Simon H., (2000), "Il comportamento amministrativo", Einaudi, Torino
- Venuti G.C. (1967), "Amministrare l'urbanistica", Einaudi, Torino
- Webster F. (2006), "Theories of information society", Routledge, Londra.
- Zanon B. (1993), "Pianificazione territoriale e gestione dell'ambiente in Trentino", Città studi, Milano