

# Quali sono i nuovi strumenti per la pianificazione della mobilità e del territorio?

di Luca Della Lucia\*

**Premessa.** Queste note propongono alcune riflessioni sulle caratteristiche degli strumenti di governo del fenomeno della mobilità, anche alla luce dell'esperienza maturata nella realtà bresciana nel periodo recente.

In termini generali si pongono per Brescia, come per molte altre realtà comparabili, diversi problemi connessi alla necessità di sviluppare adeguati strumenti di governo delle importanti e complesse questioni legate allo sviluppo economico-territoriale e, con esso, alla relativa espressione dinamica, riconducibile al fenomeno della mobilità.

In termini particolari occorre anche individuare e riconoscere quali strategie e quali strumenti è necessario mettere in atto nella realtà di Brescia caratterizzata da specifici problemi e specifiche opportunità.

Cercheremo di delineare gli elementi portanti di una proposta per l'individuazione di una strategia che riesca a contemperare due esigenze oggi quasi contrastanti: l'esigenza di governare-indirizzare lo sviluppo e l'esigenza di alleggerire i vincoli e le complessità dei percorsi decisionali.

È opportuno riflettere sulla considerazione che il problema della pianificazione sta oggi assumendo i connotati di una questione prevalentemente teorica, di interesse accademico e poco adeguata ad affrontare una realtà economico-sociale-ambientale complessa ed in continua rapida trasformazione.

Qualcuno afferma che la pianificazione sia in crisi, tuttavia sarebbe più corretto e più utile capire quale sia il *modello* di pianificazione in crisi e quale sia, piuttosto, l'evoluzione a-

\*) Università di Padova.

Riferimenti bibliografici

Meyer, Michael D. and Miller, Eric J., *Urban Transportation Planning: A Decision-Oriented Approach*, McGraw Hill, 1984.

Curti Fausto - Gibelli Maria Cristina, *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea Editrice, 1996.

GART-CERTU, *Suivi National des Plans Déplacements Urbanis*, Collections du Certu, 2000.

CERTU, dossier technique du programme Acteur, *Quelle est la mobilité quotidienne des personnes dans les agglomérations?*, Approche de la question et propositions d'indicateurs, giugno 2004.

deguata a rilanciare, in termini di efficacia, un'attività (la pianificazione) che è comunque necessaria per contenere i pesanti costi connessi alle *esternalità* economiche ed ambientali legate all'uso non governato del territorio.

Le note che seguono pongono gli elementi per evidenziare che la possibilità di crescita della qualità degli strumenti di pianificazione, richiede una evoluzione dell'azione di governo, che dovrebbe evolvere da un prevalente orientamento ai progetti ad un orientamento agli obiettivi. L'efficacia dell'approccio strategico (orientamento agli obiettivi) è evidenziata dalle più recenti e qualificate esperienze europee dove si è dimostrato che una buona identificazione degli obiettivi favorisce ed agevola la realizzazione delle singole iniziative ed il coordinamento dei molteplici attori decisionali.

**Alcune caratteristiche del problema.** Senza generalizzare e fatte salve significative eccezioni, si riscontra una crescente discrasia fra le pratiche legate alla pianificazione (in particolare la elaborazione e la approvazione dei *Piani*, siano essi piani urbanistici o piani settoriali inerenti la mobilità, il traffico ed i trasporti) e le azioni operative legate a singoli progetti, comprese quelle relative alla ricerca delle opportunità di finanziamento.

È possibile sperimentare una difficoltà di conciliazione fra le attività e le iniziative di pianificazione, cui si

richiede una scala di riferimento sempre più ampia (es. il territorio comunale non è più adeguato al governo delle dinamiche urbanistiche e della mobilità) e le prassi operative che sembrano invece essere compatibili prevalentemente con la piccola scala, pena affrontare le complicazioni connesse al coinvolgimento di molteplici soggetti decisionali.

Analizzando i percorsi decisionali sui temi della mobilità e del territorio emerge sempre più evidente la dimensione della complessità e della conflittualità.

I concetti di conflittualità e/o di complessità sono spesso evocati per giustificare o spiegare le ragioni di una crescente difficoltà nell'individuazione di percorsi decisionali adeguati e nella proposta di soluzioni all'altezza dei problemi da affrontare. Non è infrequente riscontrare che gli stessi concetti di complessità e conflittualità siano richiamati per giustificare procedure decisionali poco ortodosse o estemporanee, nella ricerca di scorciatoie a volte addirittura in contrasto con le previsioni dei *Piani* che sono in questi casi percepiti come inadeguati ed eccessivamente vincolanti. Si arriva addirittura a ritenere inevitabile una più o meno celata negazione del *Piano* in nome della necessità di concretezza decisionale ed operativa. Il *Piano* rimane necessario quale riferimento normativo, ma non costituisce un effettivo riferimento operativo.

Viene da chiedersi in questi casi se sono i decisori che non vogliono adattarsi ai vincoli della pianificazio-

ne/programmazione oppure sono gli strumenti della pianificazione/programmazione poco adeguati a supportare le decisioni?

A questo riguardo sembra opportuna una prima riflessione che porti a distinguere, nell'ambito della prassi, due campi di azione:

- le pratiche che riguardano la concezione e l'elaborazione dei *Piani* (urbanistici e/o dei trasporti);
- le pratiche che riguardano i momenti decisionali e/o le *decisioni* in senso lato.

Questa distinzione si rende necessaria per il fatto appena evidenziato che, nella nostra realtà, si riscontra sempre più spesso una dicotomia fra il contenuto dei *Piani* ed il contenuto delle *decisioni*.

I *Piani* cioè – siano essi piani urbanistici od i piani di settore dei trasporti – non sono sempre il principale fattore di governo delle decisioni. È frequente il caso in cui si richiede al piano di “adattarsi” a delle decisioni già prese o comunque prevalentemente condizionate da fattori “esterni”, legati in particolare ad occasioni di finanziamento più o meno estemporanee (leggi speciali, soggetti finanziatori terzi rispetto ai soggetti pianificatori).

«*The world moves into the future as a result of decisions not as a result of plans*»<sup>1</sup>  
(K. Boulding)

La frase dell'economista americano K. Boulding, nella sua geniale semplicità, ci suggerisce il fatto che la

vera questione da affrontare riguarda la *qualità delle decisioni*. Solo in seconda battuta sarà possibile chiarire quale forma debbano assumere i *Piani* per recuperare la loro funzione di supporto reale alle *decisioni*.

### Per una qualità delle decisioni.

In generale, possiamo affermare che la *qualità delle decisioni* si misura nella loro *efficacia rispetto al raggiungimento degli obiettivi*.

La qualità delle decisioni è pertanto legata alla qualità degli obiettivi presi a riferimento.

Quando l'obiettivo prevalente riguarda il problema di realizzare un dato progetto-intervento (sia esso un grande progetto come la metropolitana e il passante autostradale oppure un piccolo progetto come la realizzazione di una rotatoria) l'efficacia della decisione si misura sulla «semplice» attuazione del progetto. Non servono altri indicatori.

Quando la stessa azione (realizzazione del passante, della metropolitana e/o la realizzazione di una rotatoria) si pone l'obiettivo specifico di ridurre il numero di incidenti ovvero di diminuire i tempi di percorrenza sulla rete, l'efficacia della azione tecnico-politica (delle decisioni) viene misurata sul numero di incidenti e/o sui tempi di percorrenza della rete. Si utilizzano pertanto gli indicatori, e ci si pone, in questo caso, il problema di come attuare il confronto prima-dopo e quindi di identificare le risorse economi-

1) «Il mondo si muove verso il futuro come risultato di decisioni e non di piani».

che e professionali necessarie al monitoraggio del sistema da governare.

La qualità delle decisioni è in definitiva subordinata ad una duplice condizione:

- la identificazione degli obiettivi;
- la possibilità di misurarne (o valutarne) il grado di attuazione (gli obiettivi devono possedere la caratteristica di essere correlabili a degli indicatori).

Questa condizione per la qualità delle decisioni non è rispettata tutte le volte che:

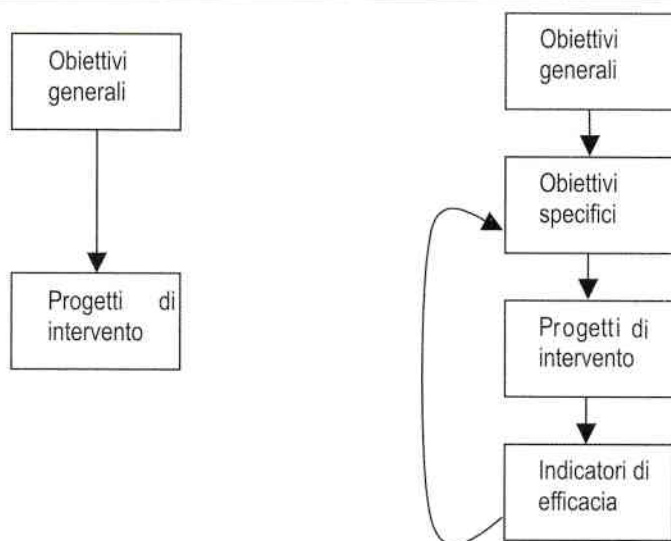
- gli obiettivi non sono precisati;
- quando vengono dichiarati obiettivi non correlabili a qualche tipo di indicatore (gli obiettivi hanno

un carattere troppo generico e quindi non sono misurabili);

- quando, secondo la prassi corrente, l'obiettivo viene identificato/confuso nel progetto.

**Dal Piano-progetto al Piano-processo.** Il concetto elementarmente descritto sta alla base dell'*approccio strategico alle decisioni*, identificando come strategia la definizione dell'insieme costituito da:

- gli obiettivi;
- le azioni (progetti);
- gli indicatori di efficacia correlati agli obiettivi.



(a)

Programmazione  
per singoli progetti

(b)

Programmazione strategica  
o per obiettivi

Solo il riferimento ad obiettivi di livello superiore (rispetto ai progetti) può innescare le attività di feed-back che sono la principale caratteristica di un reale processo strategico di intervento.

Le attività di esplicitazione della strategia, attraverso la descrizione dei legami obiettivi-azioni-indicatori, e le attività di monitoraggio hanno l'effetto di trasformare le procedure decisionali:

- aumentano il livello dell'informazione nelle decisioni;
- aumenta la qualità del dibattito tecnico-politico sulle scelte (più reale-informato e meno ideologico);
- si favorisce il coinvolgimento di professionalità diverse da quelle strettamente legate alla progettazione tecnica ed al finanziamento;
- si creano le condizioni per la crescita dell'esperienza;
- il livello di informazione abbassa il livello di conflittualità e rende più praticabile la partecipazione;
- si creano le condizioni per il coordinamento di diverse azioni sui medesimi obiettivi;
- i *Piani*, inglobando e rappresentando la strategia possono accrescere la loro efficacia (dai *Piani*-progetto si evolve verso i *Piani*-processo).

A questo punto si apre la questione di come sia possibile invertire la spirale negativa per cui i *Piani* servono sempre meno alle decisioni. È un problema di buone pratiche ed è un problema di normativa.

Le normative sulla pianificazione, in particolar modo la legislazione regionale deve porsi il problema di come favorire, nella prassi, una evoluzione verso l'approccio di tipo strategico. Questo fatto può passare anche attraverso due nuovi atteggiamenti di tipo normativo, ad esempio:

- È opportuno evitare di perpetuare il meccanismo dei finanziamenti monotematici (es. parcheggi, tram-metropolitane, piste ciclabili) con leggi e provvedimenti speciali, preferendo il finanziamento di iniziative integrate fondate sul raggiungimento di obiettivi più che sulla realizzazione di singoli progetti (es. piano della sicurezza stradale);
- Imporre che nell'ambito degli investimenti associati ai singoli progetti ci sia la esplicita previsione delle risorse e delle attività par la verifica degli esiti legati all'attuazione del progetto.
- È opportuno che l'impostazione del nuovo strumento dei PUM (Piani Urbani della Mobilità) sia concepito sulla base di un esplicito riferimento all'approccio strategico.

**Di quale novità abbiamo bisogno?** In definitiva occorre scegliere tra i due tipi di approccio ai problemi:

- *l'azione per progetti*, giustificata spesso da condivisibili esigenze di urgenza e istanze di pragmatismo: si punta a realizzare interventi;
- *l'azione per obiettivi* dove si lavora, oltre che per attuare progetti, anche per selezionare gli obiettivi (momento politico), per valutare le alternative di intervento (momento tecnico) e per rilevare gli indicatori significativi alla valutazione delle prestazioni del sistema.

L'azione per progetti è più semplice, richiede meno strutture di valutazio-

ne, meno soggetti implicati nelle decisioni (basta il coinvolgimento del soggetto finanziatore, del progettista e del realizzatore). L'azione per progetti è spesso imposta dalle caratteristiche delle fonti di finanziamento.

La controindicazione è la scarsa informazione, la conseguente elevata conflittualità, l'assenza di esperienza e di crescita professionale (non esiste il feedback fra azioni e riscontro degli esiti). Non si conoscono gli effetti, non servono indicatori. L'azione per obiettivi è più complessa, richiede l'apporto di più tipi di competenze, occorre sostenere l'onere della fase di elaborazione delle alternative, l'onere di una struttura di monitoraggio degli obiettivi e de-

gli indicatori. Il vantaggio risiede in una razionalizzazione delle scelte, in una minore conflittualità del confronto tecnico-politico, una maggiore informazione sugli esiti attesi (valutazioni preventive più oggettive e meno soggettive) e sugli esiti riscontati, con una conseguente crescita dell'esperienza e della conoscenza del sistema da governare. L'azione per obiettivi richiede alle amministrazioni di dotarsi di strutture tecniche e professionali orientate alla identificazione dei problemi, alla valutazione dei risultati ed al supporto alle decisioni, da affiancare alle classiche strutture vocate alla progettazione e direzione dei lavori.



## I progetti obiettivo: la logica semplice



La caratteristica della logica semplice è il fatto che le azioni sono individuate da uno o più progetti, il «piano» di interventi tende a coincidere con una lista di cose da fare.

Succede così che le correlazioni con gli obiettivi generali sono date per scontate e/o ritenute di tipo ovvio, anche se in realtà richiederebbero di essere descritti e documentati.

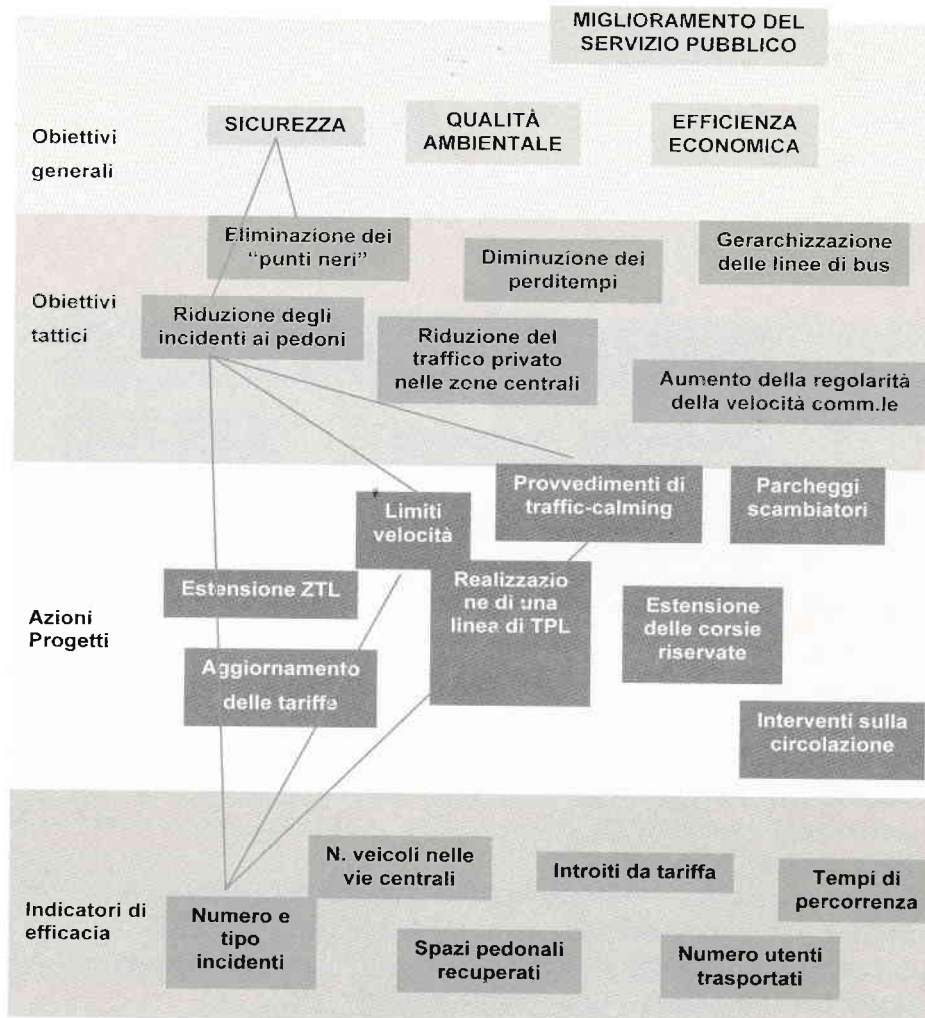
Ogni interlocutore è costretto ad effettuare le valutazioni per proprio conto e, senza maggiori informazioni, è frequente il rischio di un approccio di tipo ideologico oppure basato solo sul proprio vantaggio/svantaggio, la conseguenza è una conflittualità elevata.

L'attenzione è rivolta agli aspetti che riguardano l'attuazione della singola iniziativa (il progetto tecnico, la stima dei costi, la ricerca del finanziamento).

Si tende a «semplificare» le procedure di approvazione dei progetti ed a ridurre il numero di soggetti implicati (per ridurre le occasioni di conflittualità).

Spesso gli obiettivi, più o meno dichiarati, del soggetto finanziatore prevalgono sugli obiettivi del pianificatore.

## Approccio Strategico – Logica complessa



La caratteristica fondamentale dell'approccio strategico riguarda la esplicitazione di obiettivi (i cosiddetti obiettivi tattici) correlabili ad una serie di indicatori misurabili. Le azioni/progetti sono, in questo caso, finalizzate alla attuazione degli obiettivi ed alla modificazione degli indicatori. La valutazione degli effetti delle azioni sugli indicatori fa parte integrante della procedura decisionale. La possibilità di valutazione degli effetti implica la realizzazione di attività di monitoraggio prima/dopo con il coinvolgimento di diversi tipi di contributi e competenze.