

La qualità nell'informazione per e nel processo di pianificazione

Maria Prezioso

Dipartimento di Studi Economici, Finanziari e Metodi Quantitativi
Università di Roma "Tor Vergata"

Sommario: Il contributo ha l'obiettivo di presentare una procedura di applicazione dei paradigmi della certificazione di qualità ai sensi delle norme UNI EN ISO 9001:2000 (Vision 2000), 10006 e 14000 al processo di progettazione territoriale per la realizzazione di un piano di sviluppo sostenibile.

Questo modello di planning, testato nella redazione di piani territoriali provinciale generale (PTPG) e comunali (PUCG) del Lazio, del Molise e del Veneto, e per la valutazione in sostenibilità di politiche e programmi di competitività regionale e d'area vasta europei; dimostra come, in una logica sistemica, l'applicazione delle regole del sistema qualità sin dalla fase di acquisizione del dato, consentano di giungere alla certificazione del piano come servizio al cittadino ed alla cittadinanza secondo le indicazioni del *Libro Bianco sulla Governance* dell'UE.

Attraverso la proposta di nuove forme di gestione integrata della qualità progettata (offerta) rispetto a quella attesa (domanda), è possibile riorganizzare l'attività territoriale che accompagna l'azione di un Ente (Total Quality Environmental Management - TQEM), e sviluppare una visione dinamica del piano mediante l'impiego di strumenti di gestione dell'informazione complessa (GIS) per il raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità.

Le guidelines che ne derivano rendono palesi le possibilità di superare i vincoli rappresentati dalla scarsità di risorse informative individuali sfruttando i peculiari vantaggi dell'*agglomerazione spaziale* delle stesse (database e metadati certificati), rendendo possibili legami di cooperazione intercomunali e scambio di esperienze; nonché l'ottenimento di *economie di scala esterne* rappresentate dal notevole abbassamento dei costi di acquisizione e gestione delle informazioni e delle attività ad esse connesse che contribuiscono a rendere trasparente l'intero processo di pianificazione territoriale, grazie all'utilizzo congiunto di una serie di informazioni ed infrastrutture "certe".

La metodologia proposta è stata sviluppata dall'A. nell'ambito dell'approccio STeM (Prezioso, 2004) utilizzando logiche geografico-economiche in un'ottica di tipo multidisciplinare, garantendo il rispetto dei criteri di qualità anche nell'accesso alle informazioni di base ed alla loro successiva organizzazione (certificazione del metadato).

Parole chiave:

- 1: pianificazione territoriale ed economica
- 2: qualità
- 3: informazione

1. Di cosa parliamo

Pianificazione e qualità sono entrambe categorie che indicano un modo di produrre servizi guardando al cittadino¹. Legate alla settorialità degli scopi e degli obiettivi per cui il servizio viene erogato, hanno modificato già da tempo nei paesi dell'Unione europea (UE) la concezione della *customer satisfaction*, in termini di processo e di prodotto (Prezioso, 2003a).

Questo mutamento ha alla base la qualità, per assicurare che le esigenze, implicite ed esplicite, del cliente (cittadino e/o cittadinanza) ottengano il giusto livello di soddisfazione, insieme alla soddisfazione delle esigenze di altri soggetti.

“Fare qualità” nella pianificazione implica l’adozione e l’integrazione con altri metodi, tra cui risulta fondamentale quello sistemico (Prezioso e Fantagone, 1997; Prezioso, 2003).

Il sistema qualità non è stato sino ad oggi applicato al campo della pianificazione territoriale, anche se la letteratura abbonda di esperienze e ricerche su *quality management*, *quality system*, *quality assurance* applicati a progetti più o meno grandi, più o meno complessi.

La prima, e forse più delicata, parte nella concezione di un sistema qualità applicato alla pianificazione territoriale è quello dell’analisi ex ante le scelte progettuali, il cui prodotto/obiettivo è quello di gettare le basi cognitive che orientano il vero e proprio atto “predittivo” progettuale.

Non può sfuggire quindi il valore innovativo di una *quality planning policy* rispetto al passato, che pur continuando ad essere un insieme di attività coordinate e controllate aventi un inizio (il tempo t_0) ed una fine (il tempo t_1), tendono a rappresentare un obiettivo conforme a specifici requisiti in aggiunta ai limiti di tempo, ai costi, alle risorse.

Sono questi specifici requisiti ad indurre un mutamento sostanziale nel processo di pianificazione, in tutte le sue fasi; sono chiaramente leggibili anche nell’attuale impostazione di cui l’Unione si è dotata.

Le procedure di qualità sono anche alla base della sostenibilità e della sussidiarietà); per cui: pur ‘fornendo’ un prodotto finito al cliente (il cittadino, lo stakeholder, ecc.), hanno l’obbligo di verificare costantemente e *in continuo* che gli elementi in entrata (la domanda) trovino un’adeguata corrispondenza con gli elementi in uscita (l’offerta).

L’informazione diventa l’elemento basilare per l’innesco del processo di piano, ma anche nell’impostazione del piano, comportando un’ovvia integrazione tra informazioni, risorse, attività, gestione, servizi, personale, finanze, tecniche, metodi. C’è bisogno di seguire un iter molto rigoroso per operare in sistema qualità, e la certificazione ne è la garanzia. Certificazione che è di processo ma anche di prodotto, in quanto sancisce la rispondenza ai parametri della qualità. La certificazione è dunque un atto di valutazione.

¹ Per approfondimenti Cfr.: Prezioso M. (2001), *La qualità nell'informazione*, in 5^a Conferenza nazionale ASITA, *La qualità nell'Informazione geografica*, Vol. 1, ASITA, Roma, pp. CIII-CXII; Prezioso M. (ed by) (2006a), *PolyDev Project: Scientific Guidelines and Regional Reports on Collection of Existing Data and polycentrism interpretation*, in www.polydev.com.

2. *Caratteristiche di un planning in qualità per la gestione dell'informazione e del servizio al cittadino*

La sostenibilità e la qualità sono già emerse quali variabili discriminanti l'assetto (programmato o spontaneo) del territorio; facendo ritenere utile superare il conflitto tra sviluppo economico e protezione naturale (Prezioso, 2006).

Sembra essere di questo avviso la Programmazione dell'UE (passata ed attuale), ma anche quella dei singoli ministeri - nel caso nazionale quelli del Bilancio e del Tesoro, dell'Ambiente, delle Infrastrutture - che hanno scelto di operare attraverso la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nella fase di programmazione socioeconomica, della Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) nella maggior parte dei progetti e nella fase di concertazione, sino a sancire inequivocabilmente l'acquisizione alla cultura nazionale del principio di sostenibilità, come orientamento etico del patto Stato/cittadini alle diverse scale: nazionale, regionale, provinciale, locale.

Molteplici sono le discipline chiamate a realizzare questa tipologia di planning (Prezioso, 2003); per tutte l'approccio sistemico² sembra essere divenuto un comune denominatore attraverso cui dialogare, reso operativo dall'introduzione nel piano e nella relativa gestione di un particolare tipo di Geographical Information System (GIS)³, che nel tempo ha preso il nome di *Geographical Environmental Management System* (GEMS).

La realizzazione del GIS di Piano è conforme alle procedure delle Norme ISO 9000:2000 e prevede la realizzazione di vari manuali (operativo, di qualità, delle norme, ecc.). Le regole con cui vengono definiti gli oggetti e le loro relazioni costituiscono il **modello dei dati**.

Un aspetto critico del GIS è quello dei dati che costituiscono la "materia prima" dell'intero sistema. Un database GIS coglie la variazione geografica nella forma di un numero finito di oggetti discreti e digitali; poiché la variazione geografica è continua e complessa, il processo impiegato per cogliere la realtà comporta astrazione, generalizzazione e approssimazione. I dati si riferiscono ad oggetti esistenti nello spazio assimilandoli a punti, linee, superfici (aree) corredati da attributi, ossia informazioni quali-quantitative.

Il GIS di planning sostenibile utilizza dati provenienti da fonti diverse e riferiti a diverse scale di rilevazione, da restituire, comunque, alla scala fissata come rappresentativa dell'azione provinciale (1:25.000/1:50.000).

Sorge quindi il problema dell'integrazione dei dati, aspetto fondamentale nell'ideazione ed organizzazione del GIS.

L'integrazione consiste in un processo che rende interattivi dati di diversa natura purché compatibili tra loro.

L'incompatibilità può derivare dall'appartenenza a SIG diversi, alla diversità della copertura spaziale e temporale, alla scala, al grado di generalizzazione, agli errori nella delimitazione, alla georeferenziazione dei punti.

² Evolutosi sulla base elaborata da Von Bertalanffy nel 1969, con il contributo di molti autori.

³ Il Sistema Informativo Geografico (SIG) per un piano sostenibile è diverso da un generico Sistema Informativo Territoriale (SIT). Il primo ricomprende il secondo; comprende tutte le funzioni e le azioni del SIT; svolge in più azioni cosiddette "di decisione e di gestione".

Le funzioni che il GIS sarà in grado di svolgere nell'ambito del PTGP vanno ricomprese all'interno di un processo che va dalla scelta dei dati alla produzione di output.

Tra una fase e l'altra si opereranno alcune trasformazioni (georeferenziazione, indicizzazione, ecc.), durante le quali i dati subiranno un'elaborazione (aggregazione, pesatura, integrazione, ecc.) in virtù della quale è possibile esprimere giudizi⁴.

Le trasformazioni costituiscono il punto centrale dell'applicazione del GIS, in quanto influiscono direttamente sulla rappresentazione digitale degli oggetti geografici.

Nel caso di dati associati a punti, linee, areole infinitesimali gli attributi legati agli oggetti non verranno toccati dalla trasformazione; nel caso di superfici, dove gli attributi sono più direttamente dipendenti dalla configurazione spaziale dei dati, il dato-attributo potrebbe subire una trasformazione.

Va comunque considerato che anche se i valori nel database non vengono modificati dalle trasformazioni, la trasformazione può influenzarne l'interpretazione⁵. Il fattore strategico di questo processo è rappresentato dagli elementi intangibili e immateriali che consentono di dare nuove risposte strategiche a livello organizzativo al problema della "qualità" di un dato sistema.

Riferimenti bibliografici

Prezioso M., Fantagone E. (1997), *Setting up GIS on Uncertain Conditions*, in *Proceeding of European Regional Science Association 37th Congress*, Rome, CD.

Prezioso M. (2003), *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, adnkronosLibri, Roma.

Prezioso M. (2003a), *La riforma dei servizi pubblici locali in una prospettiva di competizione urbana e metropolitana. Problemi economico-territoriali aperti*, in Karrer F. e Ricci M. (a cura di), *Città e nuovo welfare*, Officine ed., Roma, pp. 116-131.

Prezioso M. (2004), *STM approach – towards a common and cohesive European policy*, in *Atti International Conference Present and future of the European Spatial Development Perspective*, disponibile sul sito: <http://www.infrastrutturetrasporti.it/NuovoSito/dicoter/interreg/home.htm>

Prezioso M. (Ed. by) (2006), *Territoriale Dimension of the Lisbon-Gothenburg Strategy – Final Report*, Luxembourg, ISBN 88-548-0504-1, Disponibile in: www.espon.eu.

⁴ Cfr. Nel processo STeMA, elaborato e brevettato dall'A., viene a priori esclusa la possibilità che in questa fase si verifichino alterazioni dei dati e dell'informazione trasmessa, se non fisiologiche, perché dotato dispositivi di controllo campionario sul prodotto, come suggerito dal modello qualità.

⁵ Le principali trasformazioni da considerare sono di tipo geometrico, qualitativa, per classe di oggetti. La letteratura e le esperienze GIS segnalano di fare attenzione alle strategie di raggruppamento (*ecological fallacy*) e alla definizione delle unità areali (livello di aggregazione e di organizzazione territoriale in base ad un dato livello di aggregazione, come nel caso degli *zoning*).