

## **Gli indicatori come strumento di applicazione e monitoraggio delle politiche per la Sostenibilità**

### **Cos'è un indicatore?**

L'indicatore viene utilizzato in svariati ambiti disciplinari e con diverse aspettative e consuetudini.

Qui ci si colloca nell'ambito dello sviluppo delle politiche urbane e territoriali, legate al principio di sostenibilità, al quale ogni progettista, pianificatore e realizzatore di piano si ispira. Inoltre ci si colloca in una prospettiva aperta che trova nella dimensione locale il primo e naturale luogo di dibattito, di progettazione e di uso degli indicatori, ma guarda ad una dimensione sovra-locale alla quale vuole essere strettamente connessa o per la quale diviene necessario e opportuno dialogare e confrontarsi.

Ovviamente esistono centinaia di definizioni di indicatore. Ognuna ne tratteggia un aspetto, ne valorizza una caratteristica, ma soprattutto deriva da una risposta ad una richiesta che giunge da esigenze diverse: talvolta generali, talvolta particolari e talvolta locali (si vedano alcune definizioni di indicatore nella Figura.1).

- OECD (1993): "...gli indicatori dovrebbero essere dunque considerati al pari di uno strumento in grado di fornire *la miglior conoscenza disponibile*". " L'indicatore è un parametro, o un valore derivato da parametri, che indica/fornisce, informazioni sullo stato di un fenomeno/ambito/area con un significato che va oltre ciò che è direttamente associato al valore del parametro."
- H. Bossel (1999): "Gli indicatori riassumono complesse informazioni di valore per l'osservatore. Gli indicatori sono il nostro legame con il mondo. Essi condensano l'enorme complessità e la quantità di informazioni significative ingestibili in un piccolo sottoinsieme di osservazioni che ci danno più informazioni per meglio decidere e che dirigono le nostre azioni."
- Commissione della Comunità Europee (1999): "Gli indicatori possono integrare le regolari relazioni sullo stato dell'ambiente e contribuire così al processo di monitoraggio dei processi della politica ambientale nelle varie politiche settoriali. Un tale approccio consente di passare regolarmente in rassegna i progressi conseguiti nella realizzazione degli obiettivi politici e di comunicarne i risultati ai soggetti interessati e all'opinione pubblica. Gli indicatori sono strumenti particolarmente importanti ai fini della responsabilizzazione e della trasparenza. Ciò presuppone che siano poco numerosi, pertinenti, reattivi, semplici e specifici alle varie politiche."
- D.Jiménez-Beltrán (2000): "*Non si può gestire ciò che non si può misurare*. Il successo delle politiche integrate attuali e future si può giudicare solo individuando gli indicatori chiave che possono essere registrati e paragonati ad obiettivi politici concreti (il cosiddetto *benchmarking* o analisi comparativa)."

- F. Archibugi (2002): "Il sistema di obiettivi organizzato in un sistema di programma deve esprimersi attraverso variabili quantitative e /o valutative, cioè attraverso voto o giudizio. Ogni preoccupazione sociale od obiettivo concernente l'ambiente urbano [...] deve essere misurabile e misurato da uno o più indicatori. Questi indicatori (o misuratori) segnalano il grado di soddisfazione o insoddisfazione in rapporto alla suddetta preoccupazione od obiettivo, ovvero il grado di conseguimento di un certo stato di cose in tema di quella preoccupazione od obiettivo."

*Figura.1 – Esempi di definizione di indicatore*

Con il termine indicatore ci si riferisce quindi ad un concetto e ad uno strumento al tempo stesso.

Innanzitutto indicatore non è l'equivalente di misura né di modello. Non è misura perché non è solo la registrazione di un fenomeno. Non è modello (anche se può diventarlo) perché non è la sintesi di procedure complesse che offrono una spiegazione della realtà traendo ragionevolezza e forza anche solo dalla conoscenza di una limitata parte della realtà stessa e/o dalla introduzione di più o meno sofisticati algoritmi per simularla.

L'indicatore sicuramente offre un'interpretazione della realtà, a volte anche solo di un certo, riducendo l'incertezza che caratterizza il nostro rapporto cognitivo e offrendo una preziosa chiave semplificativa.

Esso è soprattutto uno strumento, attraverso il quale diviene più semplice e più efficace comprendere un fenomeno per poter agire. Potremmo dire che l'indicatore combina proprio la comprensione all'azione, attraverso la facilità e l'efficacia. Per chiarezza chiameremo questo indicatore "indicatore-per-decidere". In ciò sta la sua utilità per le politiche pubbliche, e quindi per quelle urbane e territoriali, dove ambiente e sostenibilità sono due imperativi.

L'indicatore-per-decidere fa parte del nostro modo di rapportarsi ai fenomeni per definire i nostri comportamenti (si veda l'esempio nella Figura 2).

Ciò non toglie che l'indicatore rimanga uno strumento tecnico, come è sempre stato, nel senso che misura grandezze fisiche, sociali, statistiche, anche di una certa complessità, rivelatrici e suggeritrici di comportamenti.

La posizione enunciata in merito alla collocazione, al ruolo e al contenuto del concetto di indicatore non diviene alternativa e tanto meno sostitutiva ad altri strumenti, come le misure e i modelli al quale l'indicatore si affianca. Essi sono altri strumenti, altrettanto utili per la conoscenza e la predisposizione di azioni, appartenenti ad altri livelli e ad altri momenti del processo di costruzione di una decisione. Quando i modelli vengono erroneamente posti all'inizio del processo di formazione di una politica, ciò può portare confusione e appesantire le fasi del

processo decisionale. All'inizio esso ha necessità di grande attenzione per cercare prima e imboccare poi la strada più giusta per gli interlocutori interpellati, per l'intercettazione e la rilevazione delle esigenze, per il collegamento con le possibili azioni e, soprattutto, per verificare e ridefinire - se necessario -, gli obiettivi da raggiungere, il tutto in una cornice di elevata chiarezza comunicativa tra i diversi soggetti della decisione.

Un esempio comune a tutti noi è l'uso dell'indicatore della pressione atmosferica misurata dal barometro per conoscere il tempo meteorologico. Si tratta di una misura fisica di una certa complessità che tutti noi sappiamo leggere, comprendere e che concordemente associamo ad un determinato clima e alla sua variazione. Di conseguenza modifichiamo i nostri comportamenti in quanto quella "misura" ci suggerisce quale strategia è più probabile che dobbiamo seguire. Facciamo tutto ciò senza conoscere né il principio fisico né il meccanismo con cui la pressione sia effettivamente legata ai cambiamenti di clima, o con quale probabilità.

Il barometro è di per sé uno strumento preciso per la misura della pressione atmosferica, ma non per la misura del clima, verso cui fornisce una risposta incerta. Eppure tale misura è considerata sufficientemente affidabile per poter prendere le nostre decisioni quotidiane ed è largamente condivisa. Inoltre è commisurata alle nostre esigenze. Probabilmente un set di ulteriori misure fisiche, magari raccolte in un modello di interpretazione climatica, perfezionerebbero la conoscenza del fenomeno, ma altrettanto probabilmente ne complicherebbero la nostra capacità di interpretazione e di decisione fino anche a limitarla, perché il passaggio da una semplice misura a più misure e, anche, a più misure diverse, tende a porre confusione e inoltre richiede una preparazione più elevata che esclude alcuni dalla comprensione.

La lettura del barometro fornisce una misura adeguata allo scopo, per qualsiasi persona in qualsiasi luogo o circostanza, rimandando ad ulteriori approfondimenti se del caso. Non sarebbe altrettanto efficace l'uso di un indicatore più complicato.

L'esperienza del barometro è comune a tutti noi e in fondo è proprio una proto-esperienza di costruzione di una azione (= decisione) basandosi, magari anche inconsapevolmente, su un solo semplicissimo e approssimativo indicatore (per altro comune e condiviso) attraverso il quale ci si costruisce una idea su un fenomeno complesso, dalla quale poi trarre informazioni da inviare ad una decisione che, riteniamo, abbia una buona probabilità di essere corretta. Tale percezione di correttezza è confortata anche dal fatto che quell'indicatore si è rivelato affidabile nel tempo in molti casi dove è stato utilizzato.

*Figura 2 – Un esempio comune di indicatore*

## **Perché abbiamo bisogno di indicatori? L'indicatore non è un optional, ma una necessità**

La comunicazione è la principale funzione di un indicatore. Infatti esso dovrebbe facilitare l'acquisizione e lo scambio di informazioni tra i diversi soggetti che partecipano al processo decisionale e/o tra i soggetti che vi partecipano e i fruitori finali che non vi partecipano direttamente e/o tra ambiti diversi che possono confrontarsi attraverso la comunicazione di risultati che passano attraverso il codice dell'indicatore.

Se la comunicazione è nodale ne deriva che la semplicità è una caratteristica importante, una condizione necessaria in un processo di *policy making* democratico basato su indicatori solitamente necessari soprattutto per:

1. fornire informazioni sui problemi, in modo da mettere i *policy-makers* (*politici*) nella condizione di svolgere il loro compito di valutatori;
2. supportare la formazione delle *policy* e delle priorità, identificando i fattori chiave che generano criticità e pressioni sull'ambiente, distinguendoli da quelli secondari oppure separando i diretti da quelli indiretti, in modo da associare soluzioni idonee per gli uni e gli altri;
3. monitorare gli effetti delle stesse politiche proposte e applicate, in modo da intervenire correggendo, integrando, ampliando, ecc.;
4. monitorare la realtà, che si evolve e trasforma, per essere pronti a fornire nuove risposte.

Inoltre gli indicatori possono essere usati per sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tematiche della sostenibilità, dell'ambiente in generale, cercando così non solo di informare, ma coinvolgere facendo apprendere e stimolando comportamenti e scelte più idonee in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della politica di mobilità sostenibile scelta.

### **Come scegliere un buon indicatore**

Per essere utile ai fini delle politiche, l'indicatore deve essere ben progettato e deve possedere determinate qualità o caratteristiche quali:

- pertinenza (deve essere in grado di soddisfare le richieste della definizione degli obiettivi);
- riferimento ad un framework (cioè ad un modello concettuale e interpretativo che descrive l'ambiente);
- rilevanza (deve essere in grado di suggerire efficacemente e facilitare la costruzione del processo decisionale);
- semplicità (deve essere comprensibile e utilizzare unità di misura chiare e semplici);
- comparabilità (deve permettere la comparazione tra casi diversi e lungo la scala temporale, inoltre è utile per consentire la trasferibilità delle politiche);
- componibilità per ambiti spaziali (deve essere predisposto in modo che i dati ad esso relativi siano informazioni distribuibili sulla matrice territoriale e georeferenzibili per l'usi dei SIT);
- **condivisibilità e accettabilità (la scelta delle misure deve passare attraverso un processo di valutazione partecipato preliminare come all'interno del presente progetto);**
- fattibilità (i dati devono essere disponibili).

Inoltre, a sua volta un indicatore può essere:

- descrittivo o di contesto, espresso con grandezze assolute o relative, usato prevalentemente per caratterizzare delle situazioni ambientali e per il monitoraggio del processo di piano considerato;
- prestazionale, quando consente di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità in termini assoluti (efficacia) o in rapporto alle risorse impiegate (efficienza); di solito sono associati ad un target o ad un obiettivo di riferimento.

### **Gli indicatori comuni: un passo fondamentale**

Perché è bene che gli indicatori siano gli stessi per diversi soggetti, ovvero siano comuni e quindi condivisi? La risposta sta ancora una volta nella origine culturale stessa dell'indicatore che, non essendo solo una misura, vuole attivare comunicazione tra soggetti diversi ed anche esterni alla amministrazione e al territorio di riferimento; vuole facilitare l'apprendimento delle strategie altrui e quindi consentire di valutare la trasferibilità delle stesse politiche al proprio territorio amministrato (e non solo la trasferibilità degli indicatori) che sono 'viste' e valutate proprio attraverso gli indicatori; vuole distinguere le buone pratiche dalle meno buone; vuole facilitare la mobilità tra esperti e di esperienze; vuole attivare linguaggi comuni abbattendo gli inutili limiti locali; vuole favorire processi democratici di valutazione dal basso per cui un cittadino può meglio verificare i risultati raggiunti; vuole evidenziare le criticità attraverso il dialogo con altri soggetti.

La rinuncia all'uso di indicatori comuni equivarrebbe a scegliere di non comunicare, oppure a farne un vuoto uso strumentale. La libertà del policy maker non sta principalmente nella scelta dell'indicatore, ma soprattutto nel disegnare la politica che, sicuramente, varierà di luogo in luogo, di periodo in periodo. Si pensi nuovamente alla metafora del barometro. La risposta che ognuno di noi può dare alle indicazioni del barometro può essere differente e in molti casi di pari valore ed efficacia. La possibilità di utilizzare, però, lo stesso indicatore consente ai diversi soggetti di poter confrontare le loro scelte con sorprendente immediatezza, efficienza ed efficacia. Di comunicare tra loro per accordarsi su strategie oppure semplicemente per chiedere indicazioni.

### **Conclusioni**

L'immagine che si è voluta dare qui dell'indicatore è quindi quella di uno strumento di servizio per il processo decisionale e soprattutto di facilitarlo e contribuire ad ordinarlo. L'indicatore vuole essere capace di migliorare l'efficacia dell'intero processo e non assume il ruolo di gregario, ma, in una cornice di complessità, partecipazione e crescente delega locale nel disegnare le politiche di sostenibilità, esso diviene persino necessario per molte politiche pubbliche di matrice territoriale.

Esso accompagna e non segue il processo decisionale, chiedendo per ciò ad una amministrazione di riorganizzare parte dei propri flussi informativi e parte

delle consuetudini, per uscire dalla locale dimensione, entrando in una dimensione di confronto e scambio che l'aiuta a definire le stesse politiche di sostenibilità.

L'indicatore rimane uno strumento esigente sul piano della metodologia in quanto richiede alcune 'regole' semplici, ma che occorre seguire. Ad esempio gli indicatori vanno definiti all'inizio del processo decisionale e non durante né dopo aver avviato l'applicazione delle *policy* poiché parte della loro utilità sta proprio nel formare il processo e i suoi interlocutori, facilitando l'emersione delle problematiche, la miglior definizione degli obiettivi (possibilmente misurabili) e il confronto con altre situazioni che possono dare contributi strategici. Anche per questo si parla di monitoraggio come di un nuovo atteggiamento per fondare il momento di progettazione di una politica ambientale pubblica, capace di fornire indicazioni meno incerte per il lavoro del decisore e capace di fornire come retroazione una valutazione di efficacia, nuovo punto di partenza per il rinnovo del ciclo del processo decisionale .

La semplicità è una delle chiavi logiche da tenere in evidenza nella definizione e nella scelta degli indicatori come pure la condivisione è una caratteristica importantissima che ne amplia la loro utilità e consente sia al progettista di politiche, sia ad una amministrazione di non trovarsi soli, ma di comunicare e di godere del vantaggio di potersi comparare per poter scambiare strumenti di gestione e di costruzione delle politiche per la sostenibilità.

Se ne desume che gli indicatori, essendo elementi fondamentali per il "processo decisionale", in particolare per valutare le scelte di piano e per verificare i risultati ottenuti durante il monitoraggio, siano fondamentali nel percorso di costruzione dal basso dei temi fondativi per le Valutazione Ambientale Strategica dei Piani di governo del territorio, obiettivo di questo percorso.