

società

**PROGRAMMAZIONE:
METODO DI GOVERNO
O SLOGAN INVECCHIATO?**

tiziano salvaterra

Dopo un ventennio di tentativi più o meno riusciti di avviare processi di programmazione e di pianificazione sia a livello pubblico che privato, è utile porsi l'interrogativo: ha ancora un significato proporre la programmazione (a livello socio-economico) e la pianificazione (come organizzazione dell'assetto del territorio) quali metodi di lavoro nell'esplicarsi della attività politico-amministrativa dell'ente pubblico ed in modo particolare dell'ente regionale?

La domanda non è retorica, anzi trova il suo fondamento nell'incapacità delle amministrazioni regionali di trovare modelli omogenei di analisi e di programmazione; nella miriade di atti o documenti programmatici approvati anche nello stesso ente che spaziano dai documenti con carattere di piano (con la quantificazione dei rapporti obiettivi-risorse, identificazione degli strumenti e delle responsabilità...), ai documenti contenenti la sola specificazione delle azioni da intraprendere, ai piani di settore, alle relazioni illustrative dei bilanci pluriennali; ed infine negli insufficienti risultati conseguiti rispetto alle risorse impiegate. Tuttavia, nonostante questi grossi limiti, la risposta può ancora essere positiva: il metodo della programmazione socio-economica e della pianificazione del territorio è ancora valido ed indispensabile per un'azione politico-amministrativa corretta, con obiettivi ben individuabili e strumenti adeguati.

Semmai nuovi interrogativi si pongono sul come il processo programmatico si pone all'interno dell'attività amministrativa. In modo particolare occorre interrogarsi sul carattere di globalità e/o di settorialità dei piani programmatici; sull'uso di modelli econometrici e di tecniche di simulazione per la formulazione quantitativa degli obiettivi; sull'avvio di attività di monitoring (controllo) all'interno di tutte le attività pubbliche; sul rapporto fra programmazione, apparato politico e burocratico, e forze sociali. Sono interrogativi di fondo ai quali è difficile, anche se necessario, dare una risposta esauriente.

Qualche spunto interessante può emergere dall'esperienza che la provincia di Trento, seppur fra molti limiti sta cercando di portare avanti in questi ultimi anni.

Una provincia tutta speciale

La provincia autonoma di Trento rappresenta un caso unico fra tutte le provincie d'Italia.

Estesa su un territorio di 6.212 kmq compresi i ghiacciai ed i laghi (e sono tanti), comprende ben 223 comuni per una popolazione complessiva che si avvicina al mezzo milione di abitanti che si dedica soprattutto alle attività terziarie (pubblica amministrazione e turismo) ma anche all'agricoltura, all'artigianato ed alla piccola industria.

Dal 1972 la provincia di Trento è dotata di uno speciale statuto di autonomia che la rende del tutto simile ad una regione a statuto speciale, con funzioni legislative ed una disponibilità di bilancio superiore alla media nazionale. Una decina di anni fa, il territorio provinciale è stato suddiviso in 11 comprensori amministrativi, con funzioni di programmazione socio-economica ed urbanistica, nonché di gestione di deleghe affidate dalla provincia (in campo scolastico, agricolo, all'edilizia abitativa...) o dai comuni (la raccolta dei rifiuti solidi urbani, ecc.).

Con l'entrata in vigore della riforma sanitaria la provincia autonoma di Trento — con una sua legge — ha fatto coincidere le U.S.L. con il territorio comprensoriale ed i suoi organi con quelli dell'ente comprensoriale. Da ultimo, nell'estate scorsa, sempre con una legge provinciale viene sancita l'elezione diretta dei componenti dell'assemblea comprensoriale che finora erano nominati dai consigli comunali.

Attualmente esistono quindi tre livelli amministrativi eletti a suffragio universale: la provincia autonoma, i comprensori ed i comuni.

Una provincia autonoma tutta tesa — dunque — almeno a livello istituzionale, alla ricerca di forme concrete di partecipazione.

Ad onor del vero la « mania » di programmazione non è nuova; già verso la fine degli anni '60 la Giunta provinciale aveva realizzato il Piano Urbanistico Provinciale, che è stato ed è tuttora il documento di riferimento nell'uso del territorio.

Ma è con l'attuale legislatura che la fase della programmazione diventa la proposta politica dominante di chi è stato chiamato a reggere il governo provinciale.

La « via trentina » alla programmazione

Con la legge provinciale del 18 agosto 1980 n. 25 « Disciplina della programmazione di sviluppo », la provincia di Trento viene dotata dello strumento indispensabile per avviare la programmazione.

In essa, il processo programmatico non viene inteso come un traguardo finale da raggiungere in qualsiasi modo, quanto piuttosto come un metodo, uno strumento per realizzare una migliore distribuzione delle risorse. Già all'articolo 1 vengono espresse le finalità e gli obiettivi della programmazione: superamento degli squilibri economico-sociali esistenti nelle diverse zone del territorio provinciale; il raggiungimento di una situazione di sostanziale piena occupazione; l'impulso alle attività di produzione e di servizio; la tutela dell'ambiente in genere e di quello naturale in specie; la razionalizzazione dell'impiego delle risorse e la massima salvaguardia delle risorse non rinnovabili.

« La programmazione — recita ancora l'articolo 1 — comporta la finalizzazione di ogni atto di governo al conseguimento degli obiettivi generali e particolari predeterminati, in un quadro organico ed aggiornabile. Obiettivo della programmazione è il coordinamento e l'indirizzo... degli enti pubblici operanti nel territorio provinciale e dei privati, verso finalità di

sviluppo economiche e sociali... Il governo delle risorse si attua attraverso la programmazione economico-sociale, la pianificazione territoriale e la programmazione finanziaria ».

Sono ritenuti soggetti della programmazione provinciale la provincia autonoma di Trento, i comprensori ed i comuni.

Elemento fondamentale della programmazione viene considerata la partecipazione — dei comprensori, dei comuni, degli altri enti pubblici, delle espressioni rappresentative sindacali, economiche, sociali e culturali — all'elaborazione degli atti di programmazione, al fine di perseguire il più ampio consenso democratico sulle scelte da operare.

All'articolo 4 sono elencati gli strumenti della programmazione. A livello provinciale vi sono: il programma di sviluppo provinciale con i relativi progetti; il piano urbanistico provinciale; il bilancio provinciale pluriennale ed annuale. A livello sub-provinciale vi sono: i programmi di sviluppo comprensoriali con i relativi progetti; i piani urbanistici comprensoriali; gli strumenti urbanistici comunali; i bilanci comprensoriali; i bilanci comunali.

Molto spazio viene dato negli articoli seguenti al piano di sviluppo provinciale posto dal legislatore quale primo strumento della programmazione. La legge indica la strada da percorrere sia a livello provinciale che comprensoriale: innanzitutto devono essere elaborati i piani di sviluppo, in base ai quali si modellerà l'uso del territorio mediante i piani urbanistici e si determineranno le risorse nei bilanci pluriennali ed annuali.

La situazione reale in quel periodo era invece capovolta: mentre esisteva ormai da 10 anni il piano urbanistico provinciale ed i bilanci pluriennali si susseguivano nel tempo, mancava il piano di sviluppo provinciale. La programmazione aveva le gambe ma sostanzialmente mancava della testa. Nella stessa situazione si trovavano i comprensori i quali, acquisendo di pari passo la metodologia provinciale, iniziavano a predisporre i piani urbanistici comprensoriali.

A dire il vero, in quell'estate 1980, alla programmazione non tutti credono ancora. In alcuni partiti e forze sociali c'è molta diffidenza riguardo alla validità del metodo della programmazione o alla capacità della giunta provinciale di passare dalle enunciazioni teoriche ai progetti operativi. Infine alcuni la osteggiano, vedendo in essa un pericolo per i privilegi acquisiti nella gestione della cosa pubblica.

Un manifesto culturale per programmare il futuro

Finalmente nell'estate scorsa, dopo due anni di silenzio, viene presentato lo schema di programma di sviluppo provinciale assieme al progetto di revisione del piano urbanistico provinciale. Si tratta di un programma di sviluppo di preminente carattere concettuale, quasi un processo di ripensamento sul complesso dell'attività provinciale.

Nelle intenzioni di chi lo propone esso rappresenta un manifesto culturale, una revisione dei comportamenti passati ed una modifica dei comportamenti in atto, per renderli più efficienti e più produttivi e per garantire un efficace intervento dell'apparato pubblico nel sistema economico e sociale della provincia.

In altre parole, al piano di sviluppo compete di delineare il sistema generale degli obiettivi e delle scelte da porre come traguardo per la co-

munità trentina. Ad esso spetta di individuare e mobilitare le risorse e di definire le azioni programmatiche ed i complessi sistemi di gestione integrata.

Al piano urbanistico provinciale spetta invece il compito di calare il complesso delle scelte programmatiche generali nel territorio trentino, disegnando un sistema di insediamenti residenziali e produttivi nonché di infrastrutture che, ad un tempo, contribuiscano alla tutela dell'ambiente ed assicurino condizioni di trasformazione, riuso e sviluppo. Al bilancio pluriennale spetta infine la distribuzione delle risorse finanziarie nel raggiungimento degli obiettivi individuati dal piano di sviluppo.

Non è facile presentare in poche righe il contenuto di un volume di quasi 250 pagine. Di seguito mi limiterò ad illustrare per punti le idee guida in esso contenute.

Innanzitutto il piano sostiene che l'azione programmatica deve svolgersi secondo una chiara distinzione dei ruoli fra la provincia e gli altri operatori pubblici e privati. All'ente provinciale spetta il ruolo di propulsore indiretto dello sviluppo che favorisce i presupposti per il consolidamento e la crescita delle unità produttive operanti in provincia. A tal fine è necessario un riesame dell'attuale ventaglio di servizi da essa stessa prodotti, al fine di valutare ciò che merita di rimanere pubblico e ciò che deve essere lasciato all'iniziativa privata.

In secondo luogo deve essere evitata ogni forma di assistenzialismo, sia per i fondi destinati all'economia, sia per i fondi impegnati dalla provincia nella produzione e nella distribuzione dei propri servizi. L'azione programmatica deve piuttosto favorire l'apparato produttivo nel suo complesso evitando in primo luogo la logica degli interventi per settori.

Alla politica per settori deve essere sostituita una politica per fattori di produzione o per funzioni; una politica economica dal lato dell'offerta che tenda a mettere tutte le unità di produzione nella possibilità di accedere a determinati servizi predisposti dall'ente pubblico.

Cinque fattori per lo sviluppo

Il piano individua cinque fattori basilari dello sviluppo:

— *Il territorio.* Pur indicando nel piano urbanistico lo strumento per la organizzazione territoriale il piano indica tre obiettivi fondamentali da perseguire: la salvaguardia delle aree agricole e forestali; il recupero del patrimonio edilizio; la difesa degli equilibri ecologici.

— *La creazione di servizi per il settore produttivo* soprattutto nel cosiddetto « terziario superiore »: nei campi della tecnica, commerciale, di organizzazione e valorizzazione del capitale umano.

— *Le risorse finanziarie.* L'azione della provincia deve evitare che progetti di investimento siano frenati da carenze materiali o dalla eccessiva onerosità dei mezzi finanziari. Le vie che la provincia intende percorrere sono sostanzialmente tre: l'intermediazione finanziaria e la valorizzazione del risparmio locale; la revisione della politica degli incentivi, onde evitare di generare effetti distorsivi e favorire invece un uso più razionale delle risorse anche mediante un graduale passaggio dal contributo in conto interessi al contributo in conto capitale; la revisione della propria politica di bilancio al fine di recuperare risorse mediante la razionalizzazio-

ne della spesa. Ciò viene attuato mediante il contenimento della spesa corrente, per favorire le spese nei settori produttivi e nell'edilizia abitativa.

— *L'energia* e la politica energetica, mediante la creazione di una azienda speciale a carattere provinciale per la produzione e la distribuzione della energia elettrica destinata ad usi civili e commerciali.

— *Il rafforzamento della capacità di governo:* questo fattore appare prioritario, e tutti gli altri in misura diversa gli sono tributari. Vengono indicate alcune azioni indispensabili per una maggior efficacia-efficienza della capacità di governo, quali la mobilità interna del personale, la costruzione di modelli valutativi, l'affermazione del principio di responsabilità e lo studio di sistemi di progressione di carriera e di remunerazione che premino il merito.

Un cammino pieno di incognite

Come si vede non è quello proposto un piano di numeri quanto piuttosto una guida comportamentale per i prossimi anni.

Una volta predisposto il piano, la Giunta provinciale ha aperto un ampio confronto con tutte le forze politiche e sociali operanti sul territorio trentino. Mediante la cosiddetta « fase ascolto » il piano è stato presentato in tutti gli uffici comprensori conseguendo consensi unanimi.

Alcune forze sociali (tra cui gli industriali) hanno espresso un giudizio sostanzialmente positivo, pur sottolineando aspetti particolari. I sindacati confederali, invece, hanno espresso delle perplessità, specie per quanto riguarda il ruolo del lavoro all'interno del piano. Ora il piano di sviluppo sarà discusso in consiglio provinciale e se sarà approvato diventerà legge provinciale.

In quel momento, allorché inizierà il suo cammino operativo, sarà necessario che gli assenti avuti in fase progettuale e di elaborazione si trasformino in comportamenti concreti e coerenti.

Solo in quel momento si misurerà nei fatti la capacità autocritica della comunità trentina. In modo particolare si dovranno verificare: la volontà degli assessorati provinciali (classe politica e burocrazia) di aprire il proprio orticello ad attività orizzontali ed a strumenti di controllo; la forza e la competenza della classe dirigente periferica e degli altri enti pubblici a porsi in un rapporto dialettico con l'apparato provinciale; e dall'altra parte la capacità dell'apparato provinciale di vivere il rapporto con la periferia su un livello di pari dignità; il coraggio delle forze sociali di abbandonare i corporativismi di oggi.

Sono queste condizioni « sine qua non », per un concreto avvio del piano di sviluppo così come è stato proposto.

Certamente il cammino non è facile, ma comunque vada, l'esperienza di questa piccola provincia riveste particolare interesse, in quanto si sforza di individuare una metodologia di programmazione regionale (se si vuole semplificata, ed in alcune parti anche un po' retorica) in grado di coinvolgere nelle sue dinamiche tutto il territorio di riferimento, puntando più su obiettivi culturali e di comportamento che su fini quantitativi che sappiano essere sempre difficili da conseguire. Soprattutto da parte dell'ente pubblico. ■