JVUVLA INIULAIIA VI INCIANALIVILE GOVIALE

Vº CONGRESSO

ORIENTAMENTI PER VN PROGRESSO NELLA PVBBLI(A AMMINISTRAZIONE

TRICESIMO 5 - 6 MAGGIO 1973

PARTE I° - RELAZIONE DEL DIRETTORE Sac. Renzo INFANTI. pag. "15 ANNI DI ATTIVITA'". PARTE IIº - ATTI DEL CONGRESSO - APERTURA DEL CONGRESSO. pag. 13 Dott. Renato SCARPA. - INTRODUZIONE AL V° CONGRESSO, 15 del PRESIDENTE Dott. Luciano FLORAMO. pag. - ADESIONE DELL'ARCIVESCOVO DI UDINE, pag. 18 Mons. Alfredo BATTISTI. - RESPONSABILITA' REGIONALI E AMMINISTRAZIONI LOCALI. RELAZIONE dell'Avv. Antonio COMELLI, Assessore alla agricoltura e foreste. pag. 21 - ATTUALE MOMENTO DELLA CIVILTA'. RELAZIONE del Comm. Bruno GIUST, Assessore alla istruzione e attività cultur. pag. 26 - ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E ISPIRAZIONE CRISTIANA. UN'IPOTESI. RELAZIONE del Dott. Paolo GREGORETTI, della Facoltà di scienze politiche della pag. 35 Università di Trieste. - LA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO. RELAZIONE del Prof. GUARINI Dott. Alfredo, Docente di ragioneria pubblica presso la 41 Università Ca' Foscari di Venezia. pag. - PIANIFICAZIONE ED AMMINISTRAZIONE. INTERVENTO del Prof. Raimondo STRASSOLDO, dell'Istituto di sociologia internazionale 46 pag. di Gorizia. - GRUPPO DI STUDIO diretto dal Dott. MISSERA. Ipotesi di lavoro: 55 PARTECIPAZIONE E PROGRAMMAZIONE. pag. - GRUPPO DI STUDIO diretto dal Dott.R. SCARPA. Ipotesi di lavoro: CONSIDERAZIONI SULLA PROBLEMATICA DELLA 57 pag. PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO. - GRUPPO DI STUDIO diretto dal Dott.L.FLORAMO. Ipotesi di lavoro: NECESSITA' DI UNA PREPARAZIONE E DI UN AGGIORNAMENTO PERMANENTE SUL PIANO pag. 59 POLITICO ED AMMINISTRATIVO. pag. 61

- CONCLUSIONI

PIANIFICAZIONE ED AMMINISTRAZIONE

INTERVENTO DEL Dott. STRASSOLDO Raimondo, dell'Istituzo di Sociologia Internazionale di Gorizia.

Sono un po' imbarazzato a prendere la parola dopo la viva ce esposizione del prof. Guarini, perchè egli ha già detto quasi tutto quello che volevo dire io; almeno i grossi temi, i temi fondamentali che rientrano nella problematica della pianificazione, della programmazione, dell'amministrazione, del bilancio, sono stati tutti toccati.

A me non resta altro che ritornare su alcuni di questi punti e ritornarci però non da tecnico della programmazio ne e della amministrazione pubblica, ma, più modestamente, da teorico, da sociologo.

Anche questo mi imbarazza un poco, perchè, necessariamente, sarò più astratto e parlerò di problemi più concettua li che pratici.

Comunque credo che una certa pulizia concettuale, il sapere cosa significano alcune parole ed alcuni concetti, sia anche un lavoro utile, almeno preliminarmente all'applicazione pratica.

Si è parlato finora di programmazione e talvolta anche di piano e di pianificazione.

Si è parlato di amministrazione e di burocrazia.

Io vorrei cominciare cercando di definire un po' le differenze fra alcuni di questi termini.

Il titolo della relazione è stato formulato come contrapposizione in pratica, fra l'amministrazione da un lato e la pianificazione dall'altro.

Che cosa significa pianificazione? e poi che cosa significa programmazione?

Io credo che il termine 'pianificazione' derivi dalla professione degli architetti e dei costruttori, che prima di costruire un edificio o un insieme di edifici, una città, progettano un modello, fanno il piano: un piano fisico, con linee, colori, disegnato sulla carta.

Da questo concetto si differenzia un po' quello di 'programmazione' che dà piuttosto l'idea di uno scritto, di una serie di punti che formulano istruzioni da seguire, obiettivi da realizzare.

Ad esempio si dice che alle elezioni i partiti presentano un programma, mentre gli urbanisti e gli architetti forni scono un piano.

Quindi una prima distinzione fra programmazione e pianificazione viene da una differente origine sociologica o empirica.

Però questa differenza è stata poi arricchita da ulteriori distinzioni. Credo che i primi ad usare 'pianificazione' nel senso moderno siano stati i sovietici, che al momento della nazionalizzazione e collettivizzazione dell'e
conomia, si trovarono senza il gran meccanismo autoregola
tore del mercato e si trovarono a dover fare come gli architetti, cioè a costruire dei piani, dei modelli di quel
la che avrebbe dovuto essere la società, l'economia del
loro Paese dopo un certo numero di anni.

I piani quinquennali sovietici sono in realtà, credo, l'archetipo di tutte le pianificazioni che si sono venute formulando e più o meno realizzando nei Paesi occidentali soprattutto in questo dopoguerra.

Ci sono stati altri momenti in cui altre Nazioni occidentali si sono trovate costrette a programmare abbastanza rigidamente tutta la propria struttura economica e sociale e amministrativa. Erano i momenti della guerra, della guerra del 14-18 soprattutto, che impose alle Nazioni occidentali uno sforzo totale di mobilitazione.

Credo che nella pratica, nell'idea di programmazione dei Paesi occidentali, abbia molto influito l'esperienza collettivistica in cui tutte le Nazioni si sono trovate ad o perare di fronte al problema della guerra.

Fatto sta che la parola pianificazione, o piano, ha sempre mantenuto un certo colore collettivistico e socialista. Quindi è stata oggetto di parecchia diffidenza da parte di certi ambienti sociali e politici.

Si è così attribuito a questa distinzione tra pianifica - zione da un lato e programmazione dall'altro, l'ulteriore significato di maggiore o minore rigidità, di maggiore o minore ingerenza del potere pubblico.

Si è detto che la pianificazione è più rigida, più collettivista, più controllata dall'alto, mentre la programmazione è qualcosa di più dialettico, di più democratico, di più "indicativo".

To credo che questa distinzione sia dovuta a contingenze storiche, ma nel momento attuale i due termini vengono adoperati in modo estremamente libero, elastico; ognuno adopera programmazione o pianificazione secondo che gli suoni meglio.

Però è significativo, ad esempio, che quando si parla di urbanistica, di piano urbanistico regionale, ci si richia ma alla pianificazione, mentre quando si parla di economia o di situazione sociale o culturale, si parla di programmazione.

Abbiamo il piano urbanistico ed il programma di sviluppo economico e sociale. Se poi si leggono questi documenti, all'interno si vede che la distinzione si sperde completa mente. Il piano urbanistico regionale testè approvato, non fa altro che parlare di sistemi di partecipazione dei vari

livelli decisionali alle scelte che interessano il territorio; e d'altra parte il programma di sviluppo si diffon de abbastanza ampiamente su problemi di tipo territoriale e fisico.

Quindi la distinzione fra pianificazione e programmazione è ormai abbastanza labile.

Invece la distinzione fra pianificazione (o programmazione) da un lato ed amministrazione dall'altro, è ancora una distinzione essenziale e le due cose non si confondono neppure nel discorso comune.

Quindi vediamo qual'è la differenza fra pianificazione ed amministrazione.

Concettualmente per pianificazione s'intende un'attività di governo nel senso più completo, di cui fanno parte anche alcune scelte "finali", scelte di valore, fissazione di obiettivi da realizzare.

L'amministrazione invece è l'attività più esecutiva, più pratica, più, direi, anche passiva e strumentale, che cer ca di realizzare questi obiettivi, cioè cerca di adoperare le risorse disponibili, nel modo migliore per realizza re gli obiettivi.

Quindi la pianificazione è un'attività che comprende tutta una serie di passi tra cui principale è lo sviluppo e determinazione degli obiettivi finali; infatti i documenti della programmazione economica e sociale di solito esordiscono con gli obiettivi del piano; all'interno del processo di pianificazione c'è anche il processo esecutivo, amministrativo, cioè di uso concreto delle risorse in funzione degli obiettivi.

L'amministrazione non è una cosa che si contrappone alla pianificazione, ma un suo momento interno; se, appunto, per pianificazione si intende in pratica tutto il processo di governo.

Che cosa significa Governo? Qui il discorso si fa abba - stanza astratto e si va a livelli di generalità abbastanza elevati.

Ognuno di noi si governa da sè, fa le proprie scelte, cer ca di raggiungere un equilibrio fra le proprie risorse ed i propri obiettivi; ogni famiglia fa i suoi piani e si am ministra in qualche modo, ogni Ente pubblico o privato, settoriale o territoriale, sociale od economico, ogni Dit ta, ogni Azienda, ogni associazione e istituzione, tutti si governano e pianificano in quale misura.

Credo che la differenza fra governo e pianificazione (o programmazione) si possa così indicare: per governo s'intende un'attività più statica nel tempo, mentre la pianificazione implica il concetto di proiezione nel futuro, di previsione.

Il concetto di pianificazione si è ampiamente diffuso in questi ultimi decenni, dal momento in cui si è passati da una situazione sociale tradizionale, statica, ad una più moderna, dinamica; da una situazione in cui i grandi valo ri socio-culturali erano condivisi da tutti ad una situazione in cui v'è conflitto vivace attorno ai fini a cui si vuole tendere, e attorno ai mezzi per realizzarli. dinamicità della società moderna ha costretto tutti i cen tri decisionali a cercare di prevedere il futuro. Se la situazione ambientale, se la realtà di oggi è uguale a quella di cinque anni fa, o quella di dieci anni fa, si può tranquillamente prevedere che fra cinque, dieci an ni le cose stiano come adesso, quindi non c'è necessità di fare grossi sforzi di previsione e di pianificazione . In una realtà invece in evoluzione, in una realtà dinamica, come è stato già abbastanza sottolineato, la previsio ne è un'attività necessaria e indispensabile.

Da qui, dal concetto di governo, si può passare al concetto di pianificazione.

Il Governo è quell'attività, quella struttura, che distribuisce le risorse date secondo i bisogni dati, prevalenti nel sistema sociale; la pianificazione è quell'attività di governo che cerca di immaginare i bisogni futuri e cerca, non solo di distribuire le risorse esistenti in funzione dei bisogni futuri, ma cerca anche di aumentare o variare la composizione delle risorse future.

Questo passaggio da una situazione statica ad una situazione dinamica, da un Governo che si limita ad amministra re cioè distribuire le risorse esistenti fra i bisogni sentiti, ad un Ente di pianificazione che cerca di prevedere i bisogni futuri e non solo prevedere, ma addirittura anche di condizionarli, di controllarli, questo passaggio tra le due fasi di civiltà è anche un passaggio tra due diversi sistemi politico-sociali. E' il passaggio dal lo Stato, la concezione politica liberale, del liberalismo, del "laissez faire", alla situazione attuale, che è difficile caratterizzare con una parola, ma che certo non è uno Stato come era stato descritto dai grandi filosofi del liberalismo.

Vogliamo chiamarlo già Stato socialista? no, i socialisti non sono d'accordo; d'altra parte non è uno Stato libera-le. E' uno Stato neo-capitalista, forse? Anche qui però c'è una sfumatura di significato che ad alcuni può dispia cere.

Qui ci riferiamo al passaggio tra Stato che si limita ad amministrare i grandi servizi pubblici come la Difesa dal l'esterno, la Giustizia, i Lavori Pubblici, allo Stato che si occupa di tutti i bisogni del cittadino, dall' istruzione, all'assistenza, alla salute, al tempo libero, alla previdenza, a tutte le altre esigenze della colletti vità.

Stato assistenziale, forse è il termine appropriato per questo tipo di sistema politico-sociale.

Quando il Governo si prende l'incarico di tutti questi bi sogni e legifera tutte queste direzioni, allora è necessa rio che dalla fase di amministrazione pura e semplice si passi alla pianificazione. Dall'amministrazione in cui an no per anno si fa un bilancio tra le risorse a disposizio ne e le richieste che vengono dalla collettività, e si di stribuiscono le risorse esistenti tra i bisogni esistenti; da questa fase di pura e semplice amministrazione, si passa alla fase della pianificazione in cui ci si richiede: quali saranno i nuovi bisogni futuri, secondo le linee di sviluppo autonomo (le "proiezioni statistiche")? Quali dovrebbero essere i bisogni futuri alla luce di cer te scelte di valore? cioè, dobbiamo avere più autostrade, più ospedali, più salute o più divertimenti? e di che tipo, in che misura? Quando si cominciano a fare queste con siderazioni e queste scelte, la pura e semplice amministrazione dell'anno per anno non basta più e bisogna passare alla pianificazione, ora quinquennale, ora trentenna le o alle previsioni di periodo ancora più lungo, che sono proprio alcuni tentativi di piani stranieri. In Francia c'è un Ente di programmazione che si occupa della Francia del 2000 e cerca di prefigurare quale sarà la situazione economica, politica, culturale, sociale, glo bale della Francia al suo interno e nei rapporti con l'estero per l'anno 2000, dal quale peraltro ci dividono so-10 27 anni.

La pianificazione quindi è un'attività non solo più ampia e complessa dell'amministrazione, è un'attività che si differenzia e supera l'amministrazione perchè:

- 1. implica anche scelte di obiettivi, di valori, e
- 2. implica anche una proiezione verso il futuro. Quando si costruisce un'autostrada, si condiziona il territorio e lo sviluppo delle strutture territoriali per de cenni, per parecchi decenni, perchè per ammortizzare il costo di un'autostrada ci vogliono una trentina d'anni; e solo allora ci sarà qualche convenienza economica, magari a modificarla a distruggerla.

Una volta fatta una scelta di quel genere, il territorio, e non solo il territorio ma tutta la vita economica, socia le e culturale è condizionata almeno per una buona generazione. Così quasi tutte le scelte che implicano una costruzione di infrastrutture od anche di strutture di servizio di un certo livello, impegnano la collettività per un numero notevole di anni.

Quindi non c'è da meravigliarsi se si comincia già adesso a pensare a quella che sarà la situazione nel 2000, alle conseguenze future delle decisioni che dobbiamo prendere oggi. La futurologia, cioè lo studio delle varie evoluzioni tec nologiche, economiche, sociali nell'arco di alcune genera zioni, non è un'attività del tutto inutile o del tutto utopistica.

Alcuni futurologi hanno lanciato addirittura previsioni sullo stato dell'umanità fra 500 anni - credo che quella sia stata la massima proiezione che si sia tentata finora. Ad un certo punto, naturalmente, queste proiezioni diventano pura fantascienza; però nell'arco di vent'anni o di trent'anni, le proiezioni, le previsioni, sono un'attività abbastanza seria, fondata su considerazioni e dati attendibili, un'attività necessaria, insita appunto nel concetto di pianificazione.

L'altra caratteristica della pianificazione che la distingue dall'amministrazione è che, come già accennato, nella pianificazione si fanno scelte di valore. La pianificazione è un processo di governo globale, comprende tutte le fasi più caratteristiche e cruciali del processo di governo (o cibernetico che si voglia dire).

L'amministrazione pubblica, la burocrazia, riceve dai politici alcune risorse finanziarie, alcuni criteri di spesa (leggi e regolamenti, decisioni politiche) ed il suo
compito non è altro che un compito tecnico, esecutivo di
massimizzare l'efficienza di queste risorse, di impiegarle nel modo più razionale. Il problema dell'amministrazio
ne, della burocrazia, è il problema della razionalità
strumentale, dell'efficienza, dell'uso ottimale dei mezzi
rispetto ai fini che le son dati dall'esterno.

La pianificazione invece non si limita a studiare la distribuzione ottimale delle risorse date verso i fini dati ma cerca anche di configurare un certo modello finale, un certo fine. Quindi è un'attività che in questo senso è squisitamente politica e politico-culturale.

I pianificatori non sono i tecnici che fanno studi o scri vono relazioni o pubblicano libri; i pianificatori sono in realtà i politici.

A questo punto mi scuserete se, dopo aver lumeggiato prima la distinzione tra pianificazione e programmazione, e poi tra governo e pianificazione, e poi tra amministrazione e pianificazione, devo soffermarmi anche sulla distinzione tra politica e pianificazione.

Vorrei qui sottolineare un particolare aspetto dell'attività politica: da un lato la politica che cerca di (le de finizioni di politica sono infinite e non credo sia il ca so di mettere in due parole questo problema) avere una vi sione globale della realtà sociale.

I politici s'interessano dei problemi dell'intera collettività, di tutti i problemi della collettività.

Dall'altro lato questa ampiezza di vedute, data la limita tezza della mente umana, già sottolineata dal prof.Guari-

ni, si paga spesso con una certa discrepanza tra l'ideologia, che riflette la globalità del mondo, e la realtà empirica, come veramente è. Cioè i politici, che sono costretti per il loro mestiere, ad interessarsi di tutto, non rie scono ad interessarsi delle singole cose particolari in modo abbastanza scientifico, approfondito, "realistico". La politica supplisce la mancanza di informazione scientifica, obiettiva, empirica, con l'ideologia. La politica forzatamente diventa ideologia, perchè l'ideologia fornisce all'uomo politico, che è limitato come tutti gli uomini, alcune immagini prefabbricate, alcune "categorie menta li" per inquadrare l'intera realtà.

La scienza invece è settoriale, limitata; essa di solito rifiuta d'imbarcarsi in visioni globali, ma cerca di stare più attaccata a settori limitati e quindi può approfondire meglio i problemi singoli, specifici.

Questa introduzione, questa diversione, mi serviva per indicare che la pianificazione da un lato si riallaccia alla politica, perchè cerca di ricomporre la globalità dei problemi della realtà, e dall'altra parte si riallaccia alla scienza, perchè cerca di studiare ogni singolo problema, con la massima obiettività e profondità possibile. Cerca di avvicinarsi alla realtà attraverso il controllo degli strumenti di osservazione, attraverso il rigore metodologi co.

Credo che una definizione di pianificazione potrebbe essere appunto questa: un tentativo di comporre, di sintetizza re i vantaggi della politica ed i vantaggi della scienza, la globalità e la "eticità" dell'approccio politico con la obiettività ed il rigore della scienza.

Avevo premesso all'inizio che questo era solo un tentativo tecnico di definire alcuni termini, chiarire alcuni concetti.

Non ho, come il prof. Floramo, una grossa esperienza pratica di amministrazione, nè come il prof. Guarini una grossa esperienza di scienza dell'amministrazione e della program mazione di bilancio; quindi non ho potuto far altro che cercare di definire astrattamente, cos'è la pianificazione. Poi questo concetto si cala nella realtà, questa attività si svolge nella pratica.

Che cosa ne succeda è questione empirica, da studiare caso per caso, nei diversi sistemi sociali nazionali e regionali.

Temo che nella nostra Nazione quanto si è fatto di pianifi cazione e di programmazione finora sia effettivamente solo un 'libro dei sogni'.

Temo che anche nella nostra Regione la pianificazione non sia ancora un'attività veramente seria, incisiva, efficace, sviluppata.

A questo punto non posso che associarmi a tutte le voci precedenti nel sottolineare due punti:

1. Da un lato le deficienze umane, culturali, cui tutti noi siamo soggetti in questa Regione, in questa Nazione e nel resto del mondo; non mi risulta che in nessuna parte del mondo ci sia stata una pianificazione che ha realizzato non dico il 100%, ma neanche il 70% dei suoi obiettivi.

Quindi da un lato c'è una deficienza culturale, per cui le attività di previsione, implicite nella pianificazione sono ancora sottosviluppate. Manca la volontà politica, manca l'attitudine e la fiducia da parte della classe politica; mancano le capacità dei pianificatori, la chiarez za di idee, il coraggio di far rispettare i programmi con cordati; mancano gli strumenti operativi, le capacità tec niche.

2. Dall'altra parte c'è quel gravissimo e drammatico problema della mancanza di dati, di informazioni, di teorie capaci di "generare" e classificare i dati; anche questo è un problema che è stato abbondantemente sottolineato.

E' la questione della "banca dei dati": c'è stata qualche anno fa qualche iniziativa, qualche movimento in questa direzione, e nei prossimi giorni credo che la Regione fir merà un contratto con una grande società specializzata, per impiantare un complesso sistema regionale di raccolta, elaborazione, diffusione dei dati.

Secondo me e secondo i relatori che mi hanno preceduto, la carenza di dati, di informazioni, di conoscenza, è una delle difficoltà fondamentali che incontra l'attività di pianificazione in questo momento.

Non so se le deficienze "culturali" in generale siano importanti. In fondo, però, credo che la costruzione di un modello teorico di società, o di sistema regionale, potrebbe essere iniziata. Adesso è difficile concepirlo per chè mancano anche le teorie, le conoscenze sui rapporti, sui vari fenomeni che si sviluppano in questa Regione, ma vi si potrà arrivare nel giro di un certo numero di anni a raffinarlo, a modificarlo, ad aggiustarlo, ad adattarlo; però questo non si può certo fare con i tipi di dati che ci passano adesso gli Enti preposti alle statistiche, alla diffusione delle informazioni.

Il problema dell'ISTAT, Istituto Centrale di Statistica, è uno dei tanti problemi drammatici dell'attuale situazio ne politico-sociale-culturale: l'assoluta carenza di statistiche attendibili a livello nazionale; a livello regio nale i tentativi di supplire a queste carenze nazionali con ricerche più o meno campionarie regionali, che sono state fatte, ma in modo ancora insufficiente.

Ora questa carenza di informazioni, di statistiche, di dati sulla realtà in cui ci troviamo ad operare, direi che sia il nostro problema fondamentale, perchè pianificazione ha senso solo se si riesce ad operare in un ambiente di cui conosciamo, con molta precisione, tutte le caratteri - stiche principali, altrimenti si ricade nella ideologia e si può sviluppare una nuova ideologia: l'ideologia della pianificazione, per cui, in mancanza di dati, si costrui - scono lo stesso modelli, si pubblicano libri, grossi volumi, e si presentano questi documenti come la panacea. C'è il rischio di cadere nell'ideologia della pianificazione, che è un'ideologia tecnocratica, per cui i redattori di questi documenti, fra burocrati e tecnici, ci presentano l'ultima soluzione al problema del processo politico, reclamano per sè il potere in nome di un presunto sapere.

Io credo nella pianficazione, ma credo in una pianificazione veramente scientifica, obiettiva, cioè fondata saldamente su dati. In un secondo tempo si spera che questi dati si combineranno anche in teorie socio-economiche, culturali, realistiche, ma il problema attuale nostro è quello dei dati.

Non credo tanto nella pianificazione come ideologia, ma ci crederò quando ci saremo veramente messi su quell'ordine di idee della massima diffusione delle informazioni.

Abbiamo oggi i mezzi tecnici per distribuire le informazio ni in qualsiasi quantità ed a qualsiasi livello; l'inven zione del ciclostile o della fotocopiatrice è una delle in venzioni tecnologiche più importanti dal punto di vista po litico ed istituzionale, per non parlare dei "cervelli elettronici"; far circolare la massima quantità di informazioni fra la massima quantità di persone, onde provocare quei processi dialettici in cui le informazioni vengono raffinate ed aggiustate, e la cultura si eleva, la conoscenza si amplia.

Su questo, credo, bisogna far leva. Si parla molto di partecipazione ed anche questa è importante, però deve essere una partecipazione "informata"; riunirsi per dibattersi le diverse visioni del mondo, per scagliarsi addosso anatemi ideologico-religiosi, per amore della discussione, può essere abbastanza soddisfacente dal punto di vista psicologi co e culturale, però non è molto funzionale, molto effi - ciente dal punto di vista del processo politico.

Anche la partecipazione ha bisogno di essere basata sulla informazione, sulla conoscenza, sulla cultura, sulla scienza.