

XV Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRe, Matera 3-5 Ottobre 1994

CONDIZIONI E REQUISITI DI UNA PROGRAMMAZIONE REGIONALE EFFICACE

di Franco Archibugi

Sommario

1. **Premessa e contenuto del contributo**
 - 1.1. Utilità e possibilità della programmazione regionale come postulati
 - 1.2. La distinzione fra il *selection problem* e l' *implementation problem*
 - 1.3. Lo schema di ragionamento di questo contributo
2. **Il rapporto obiettivi/mezzi nel processo complessivo di programmazione**
 - 2.1. Il rapporto concatenato obiettivi/mezzi e i problemi della strutturazione di programma
 - 2.2. I vari tipi di fattibilità e compatibilità dei piani
3. **La procedura di piano come garanzia dell'efficienza del processo decisionale**
 - 3.1. La procedura di piano è indispensabile all'analisi di fattibilità e alla valutazione di efficacia
 - 3.2. Il caso delle relazioni procedurali tra approccio globale e approccio settoriale
 - 3.3. Il caso delle relazioni procedurali tra diversi livelli territoriali della pianificazione
 - 3.4. Riepilogo conclusivo sulle condizioni di efficacia della programmazione regionale
4. **Lo schema operativo-normativo della procedura di piano**
 - 4.1 La definizione delle finalità e degli obiettivi generali
 - 4.2 La definizione dei soggetti istituzionali
 - 4.3 La definizione dei documenti della programmazione e dei loro contenuti
 - 4.4 La definizione degli orizzonti temporali
 - 4.5 Le procedure di formazione del piano regionale
 - 4.6 Le procedure di attuazione e di gestione del piano regionale

Appendice A: *Fac-simile di Legge-standard sulle procedure della programmazione regionale*

Appendice B: *Giudizio critico dell'esperienza di programmazione regionale in Italia alla luce dei criteri espressi in questo contributo*

CONDIZIONI E REQUISITI DI UNA PROGRAMMAZIONE REGIONALE EFFICACE

1. Premessa e contenuto del contributo

1.1 Utilità e possibilità della programmazione come postulati.

Nel dibattito scientifico sulla programmazione (o pianificazione) economica e territoriale vi è spesso una mancanza di chiarezza sull'oggetto del dibattito stesso.

Spesso si mischiano argomenti circa la sua utilità con quelli sulla sua possibilità, e infine anche con quelli sulle sue modalità. E' vero che detti argomenti sono molto interdipendenti. Nondimeno proprio per questo un inconscio slittamento dall'argomento all'altro rischia di rendere disordinato e confuso il dibattito.

Ebbene vogliamo sottolineare subito che, in queste riflessioni sulla programmazione, ed in particolare sulla programmazione regionale, (fatto salvo il problema semantico di accordarci sul significato delle parole) non intendiamo discutere della utilità o della possibilità della programmazione regionale, ma solo delle sue modalità. L'utilità e la possibilità di essa le assumiamo come un postulato.¹

Invece discuteremo solo (ma non è affatto poco) a quali condizioni la programmazione regionale può avere successo, può essere efficace; che vuol dire anche a quali condizioni essa potrà essere utile, opportuna, o anche possibile. Ma non sarà oggetto delle riflessioni se la programmazione sia o no utile o possibile: su questo punto assumiamo, tout court, che lo sia.²

¹ Per esempio, se si giungesse alla conclusione della inutilità o inopportunità della programmazione, sarebbe inutile dibattere anche sulla sua possibilità, mentre domandarsi della sua utilità sarebbe ozioso se si accertasse con sicurezza la sua impossibilità

² Su questi punti si è avuto un ampio dibattito scientifico internazionale e una parte cospicua della letteratura economica. Questo dibattito, vivissimo negli inizi del secolo, si è ripetuto sempre, con toni più o meno vivaci, oppure stanchi, lungo tutte le fasi culturali del secolo. Esso non è servito molto a dare fondamenti più certi alle tesi contrastanti (utilità o disutilità, possibilità o impossibilità) anche per gli equivoci intervenuti sul significato (cui sopra abbiamo alluso) e per poca chiarezza o confusione del dibattito stesso. Per cui le parti in contrasto si sono piuttosto chiuse in un giustificabile paradigma ideologico. Non mi stancherò mai di raccomandare in proposito la lettura degli ultimi

1.2 La distinzione fra il selection problem e l' implementation problem

A parte l'opportunità di conservare distinta nel dibattito la tematica: *e' la programmazione utile e/o possibile?* dalla tematica relativa: *a quali condizioni lo è?*, il dibattito scientifico sulla programmazione ha fornito altri esempi meno eludibili di confusione, quando ha fatto un minestrone (così ripetutamente rimproverato dal Frisch) fra i problemi, e relativa discussione, della *elaborazione o formazione* dei piani e quelli della *attuazione e gestione* degli stessi (che Frisch chiamava il *selection problem* e l'*implementation problem*).³

Quest'ultima confusione, ha fatto molti danni alla corretta interpretazione della programmazione, e danni anche maggiori alla sua applicazione e gestione; giacché ha chiuso un cerchio stretto fra l'elaborazione e la gestione, e ad un livello di considerazioni così generiche e superficiali sulla loro interdipendenza, che hanno impedito un sostanziale progresso migliorativo sia dal lato della elaborazione che dal lato della realizzazione e gestione. E questo sempre nell'ambito del dibattito scientifico e accademico, da dove in tal modo non sono scaturiti validi schemi di azione nè per la elaborazione dei piani nè per la loro realizzazione e gestione. Figuriamo poi che cosa possa essere accaduto nella vita pratica delle sedi politiche e amministrative che avrebbero dovuto servirsi di tali schemi!

Naturalmente, la raccomandazione di separare, logicamente ed operativamente, il *selection problem* dall'*implementation problem*, non ignora quanto i due momenti siano interrelati e quante connessioni vadano

lavori di Leif Johansen, i due volumi (poco noti) di *Lectures on Macro-economic Planning*, (1977-79) nei quali si riassume lo svolgimento ma anche i limiti di quel dibattito; e analogamente il volume postumo di saggi di Ragnar Frisch sulla pianificazione economica (1976). Mi sia permesso in proposito di rinviare anche alle considerazioni critiche svolte in proposito nei capitoli introduttivi del mio "manuale" sui *Principi di pianificazione regionale* (1980-82). Semmai si potrebbe arguire che la programmazione potrebbe essere considerata utile o possibile se si rispettano le condizioni della sua efficacia (che qui discuteremo). In altri termini utile e/o possibile, se fatta bene, disutile e/impossibile se fatta male. Ma anche questa connessione - certo molto significativa ed importante - non la tratteremo in questa sede, perché ci porterebbe troppo lontano. Ricordo che questo argomento fu introduttivo all'opera di Vittorio Marrama sulla programmazione economica (1968), dove si portò l'esempio del vigile urbano che dirige il traffico: è utile se lo sa dirigere, per carità è meglio che non ci sia, se non lo sa fare.

³ I saggi più significativi di Frisch sulla metodologia della pianificazione sono quelli già citati, pubblicati postumi (a cura di F.Long) con il titolo comune di *Economic Planning Studies*, (Frisch, 1976).

costruite fra loro. Ed è ad una corretta impostazione di questa connessione che sono dedicate le riflessioni che seguono; impostazione alla quale - diciamolo subito ! - sentiamo fortemente condizionata ogni seria possibilità di introdurre una programmazione regionale efficace.

1.3 Lo schema di ragionamento di questo contributo

Pertanto, inizieremo (con il paragrafo 2) a discutere *come* il rapporto obiettivi-mezzi, su cui si basa ogni tipo di analisi di fattibilità di qualsiasi soluzione di piano, si raccorda - nel processo generale di programmazione - alle due fasi, che si raccomanda di tenere separate, della *elaborazione* e della *attuazione* dei piani.

Poi svilupperemo la analisi (paragrafo 3) di come quel raccordo può venire garantito da una procedura (di programmazione) che *separi* ma, nello stesso tempo, *legghi ordinatamente* le due fasi. Infatti le analisi di fattibilità tecnico-economica, proprie della fase elaborativa, hanno bisogno del supporto "consensuale" e "decisionale" dei decisori, i quali sono tanti, dai contrastanti interessi, e che solo una adeguata procedura istituzionale (di carattere operativo) potrà mettere in reciproca attitudine di cooperazione, per diminuirne gli effetti di inefficienza, di disordine e di paralisi.

Infine discuteremo (paragrafo 4) in che cosa può consistere quel "legame ordinato" della fase di elaborazione e di quella attuativa e gestionale, illustrando assai brevemente uno *schema operativo-normativo* di quella procedura di programmazione. Tale schema sarà finalizzato ai contenuti di un atto normativo, da parte di una Comunità regionale standard⁴

⁴ Ed in effetti nella Appendice A, questi suggerimenti prendono perfino l'aspetto di un facsimile di *legge regionale sulle procedure della programmazione regionale*; legge di tipo standard, cioè sostanzialmente adattabile a qualsiasi tipo di contesto ambientale e regionale, salvo marginali modificazioni. Nell'Appendice B, vi è un rapido giudizio critico (fortemente negativo) della esperienza di programmazione regionale italiana, alla luce dei criteri esposti in questo contributo. Per ulteriori più complesse valutazioni sull'esperienza italiana si vedano i lavori di Giuliano Bianchi, fra i quali un contributo all'Aisre del 1982 (Bianchi 1982), e una riflessione per la prima Conferenza mondiale sulle Scienze della Pianificazione (Bianchi, 1992). Bisogna anche riconoscere che gli stessi difetti dell'esperienza italiana, si sono riscontrati anche in quelle di altri paesi, sicuramente più avanzati in termini di competenze tecnico-scientifiche nella materia. Il fac-simile di legge regionale sulle procedure della programmazione regionale fu predisposto da chi scrive per delle lezioni tenute nel 1981 al Fornez, per operatori di uffici regionali di

2 Il rapporto obiettivi-mezzi nel processo complessivo di programmazione

Inizieremo con qualche considerazione sul modo di impostare il *rapporto obiettivi-mezzi* (così spesso trascurato nella trattazione separata del *selection problem*) e le sue implicazioni sulla valutazione, anzi sui vari tipi di valutazione, nel procedimento di piano.

2.1 Il rapporto concatenato obiettivi-mezzi e i problemi della strutturazione del programma

Per esempio, è un luogo comune, - tanto comune da divenire banale - che senza una adeguata "strumentazione" ogni piano, ogni insieme di obiettivi di piano, è destinato a rimanere esercitazione accademica, senza *attuazione*.

Ma all'interno di questo luogo comune, si è articolato un luogo, un problema, meno comune, quindi meno banale (comunque anche esso assai ripetuto): che *un piano - per essere tale - cioè per mirare all'azione, deve essere fattibile (o, altrimenti detto, operativo)*. Cioè deve includere *obiettivi* la cui *compatibilità* fra loro e con i *mezzi* a disposizione sia preventivamente (*ex ante*) verificata, e non solo lasciata all'esperienza *ex post*. E per fare questa preventiva verifica il piano dovrebbe studiare ed indicare gli *strumenti*, cioè i *mezzi*, attraverso cui è stato verificato possibile conseguire gli obiettivi indicati.

Quest'ultimo luogo, metodologicamente ineccepibile, se non illuminato dalla distinzione sopra raccomandata fra i due momenti della programmazione, tende a produrre nondimeno una notevole confusione sulla natura ed i limiti degli "*strumenti*" da includere nell'analisi della fattibilità. In altri termini: fino a qual punto ci si deve estendere nella indicazione e nella valutazione degli strumenti per raggiungere gli obiettivi prefissati? a quale analisi di dettaglio ci si deve spingere per la verifica di fattibilità degli obiettivi stessi?

Da cosa nasce cosa, ed ogni obiettivo può essere attuato attraverso una serie pressochè infinita di *azioni concatenate*, le une implicate dalle altre; anzi ciascuna di queste azioni, mentre si pone come mezzo per il conseguimento di un obiettivo superiore, diventa essa stessa obiettivo di una azione di livello inferiore⁵ Se la verifica della fattibilità di un obiettivo

programmazione (Archibugi, 1981). Anche i paragrafi 2 e 3 del presente contributo riprendono parti di quelle lezioni.

di piano dovesse implicare la descrizione, e la conseguente analisi di fattibilità, di tutta la serie di azioni che ne discendono, il piano eviterebbe di restare un "libro dei sogni", ma rischierebbe di diventare l'insieme dei "manuali Bignami" sulle arti e mestieri.

E' ragionevole perciò attendersi che "ad un certo punto" l'analisi di fattibilità si interrompa e domandi ad altri livelli di pianificazione le verifiche di "ulteriore" fattibilità e il dettaglio delle operazioni. Ma la selezione di "quel certo punto" di interruzione, nella serie concatenata delle azioni prevedibili, non è affatto facile, e certo non può essere data per scontata. E' quella che da un certo tempo si chiama, in planologia, "strutturazione di programma" (*program structuring*).⁶

2.2 I vari tipi di fattibilità e compatibilità dei piani

In secondo luogo, la stessa natura delle fattibilità e compatibilità da verificare, non è univoca; e quindi rende più complicati la indicazione su *quale aspetto* si deve concentrare la definizione degli strumenti, per rendere operativo un piano, e su quali aspetti può essere, invece, trascurata. Volendo classificare in modo assai sommario l'insieme complesso delle differenti compatibilità in giuoco, potremmo individuare tre tipi di compatibilità:

- la compatibilità, di natura *tecnica*, degli obiettivi rispetto alla disponibilità di fattori "fisici", nel periodo di piano (conoscenze, qualificazioni personali, tecnologiche, tempi tecnici, capacità in genere, etc.);
- la compatibilità, di natura *politico-amministrativa*, fra gli obiettivi e la capacità delle strutture politiche e amministrative - ivi compresa la volontà politica - a permettere semplicemente le operazioni programmate;
- infine la compatibilità, di natura *economica*, che concerne l'uso alternativo delle stesse risorse (scarse) a disposizione per i diversi obiettivi del piano

Se mettiamo insieme queste difficoltà, appare chiaro che non è nè semplice nè pacifico con quale criterio delimitaremo e a quale tipologia di

⁵ Per ulteriori chiarimenti sulla concatenazione fra mezzi e obiettivi nel processo di pianificazione si veda il capitolo 7 del manuale citato di chi scrive sui "principi di programmazione" (Archibugi, 1980)

⁶ Sulla struttura di programma e i metodi di costruzione si veda sempre il "manuale" di chi scrive (Archibugi 1980).

contenuti riferiremo l'analisi di compatibilità che abbiamo saccettamente preteso in termini generali. Cioè non saremo facilmente in grado di esplicitare le modalità attraverso cui soddisferemo la pretesa di fissare sempre i mezzi e gli strumenti per ogni obiettivo definito, così come ci siamo prescritti con l'assunzione metodologica generale (pretesa che - se rimane tale - rischia di fare la stessa fine "accademica" di quei piani che non la volessero rispettare).

Probabilmente queste difficoltà non sono superabili in maniera generale; così come - forse - non si dovrebbe generalizzare neppure l'assunto metodologico da cui siamo partiti. Probabilmente, la migliore risposta al problema è quella che potrà darsi caso per caso, in ragione del piano che si sta costruendo in quel dato momento, del livello territoriale o del momento processuale nel quale quel piano si colloca. Giacché la verifica delle compatibilità e delle fattibilità può non essere completamente esaurita da ogni singolo piano, bensì dall'intero "processo" di pianificazione di cui ogni piano è solo un momento. Se così è, dovremo allora cercare nell'intero processo di pianificazione quella coerenza di fattibilità che cercavamo nel singolo piano.

Il problema metodologico, allora, si sposta. Non si tratta più di assicurare un efficace rapporto obiettivi-strumenti a livello di singolo piano, bensì - di assicurarsi che tale rapporto sia conseguito a livello di intero processo. Si tratta di assicurare una efficace distribuzione di obiettivi, e di relativi mezzi, fra i diversi piani, ai diversi livelli. Giacché, come si è detto, un piano di livello inferiore può essere lo strumento esecutivo di un piano di livello superiore, concentrato sulla definizione degli obiettivi. E la verifica di compatibilità può dunque essere non solo inclusa nel piano, nel procedimento di costruzione del singolo piano, ma anche fra i piani nel processo intero che li collega e li integra in un continuum sistemico di pianificazione.

Il modo di regolare i rapporti fra i piani, nei temi e nei confini di competenza fra essi, diventa così il vero problema di come dare "efficienza" al sistema di pianificazione, nel senso dell'efficace rapporto fra obiettivi e mezzi. E il modo di regolare i rapporti fra i piani in un "sistema di pianificazione" non è altro che l'instaurazione di un processo di pianificazione complessivo, in cui i diversi livelli, sia territoriali che settoriali, dei piani all'interno del sistema siano ordinati secondo una certa procedura.

La "pianificazione come processo", o - che è lo stesso - il processo di pianificazione nei suoi aspetti di sostanza, vengono garantiti dall'instaurazione di una procedura che legghi formalmente l'esecuzione dei diversi piani, e ne determini i confini dei contenuti sostanziali.

3. La procedura di programmazione come garanzia dell'efficienza del processo di pianificazione

Ecco così che l'introduzione di una procedura istituzionale diventa la condizione di un buon funzionamento del piano.

3.1 La procedura di programmazione è indispensabile all'analisi di fattibilità e alla valutazione di efficacia

Ma ciò non è alternativo ad una impostazione corretta del *selection problem*: ne è anzi un corollario fondamentale. Se l'esistenza di una procedura adeguata è il mezzo più importante per far funzionare la programmazione, ciò non significa che il rapporto obiettivi-mezzi possa essere trascurato nel momento della elaborazione dei piani. Anzi tutta la fase gestionale, che riguarda l'*implementation problem*, è fortemente "aiutata" se la fase elaborativa è analogamente corredata di abbondanti analisi di fattibilità, e di tutti i tipi:

1. del tipo *tecnico*, e del tipo *economico*, perchè costituiscono dei vincoli abbastanza cogenti nella fase decisionale e realizzativa, la cui chiarezza avvicina le parti contrastanti piuttosto che allontanarle, e le mette in condizioni di fronteggiarsi con più chiarezza sui punti veri di controversia e di interesse alternativo delle parti stesse, piuttosto che su petizioni di principio;
2. del tipo *politico-amministrativo*, perchè l'analisi di fattibilità di questo tipo viene eseguita dando applicazione concreta alla procedura, giacchè è in seno di procedura che emergeranno consensi e dissensi sulla volontà e le possibilità dei soggetti istituzionali che sono anche deputati all'esecuzione del piano.

La fissazione di una procedura della pianificazione è certamente affare politico ed amministrativo, ma è molto importante che essa sia conforme alla logica tecnica di elaborazione del piano, e che quindi sulla sua fissazione cooperino anche i tecnici del piano.

Trattandosi di piani che riguardano le comunità politiche (Stati, Regioni, Autorità locali di diversa natura, etc.) il processo che li lega - e che include la fase della elaborazione o formazione dei piani stessi e la fase della attuazione o gestione di essi - è garantito e regolato appunto da una procedura politico-amministrativa che deve essere statuita dagli organi rappresentativi e decisionali delle comunità, probabilmente per via regolamentare e normativa (legislativa).

Se questa procedura non è statuita, non solo non si realizza -

conseguentemente a quanto abbiamo ragionato sopra - una *buona connessione fra i piani*, e quindi si esclude di fatto la esistenza stessa di un "sistema" di pianificazione", ma si condannano i piani a violare il principio generale in base a cui gli *obiettivi* vanno integrati e misurati (con l'analisi di compatibilità e di fattibilità) rispetto ai *mezzi* a disposizione e con l'indicazione conseguente degli strumenti da utilizzare.

In conclusione, se i piani non si "attuano" non è perchè essi non contengono le analisi di compatibilità e di fattibilità necessarie, ovvero la indicazione degli strumenti, ma perchè non esiste una "*procedura*" della programmazione che renda possibile il funzionamento dell'intero processo di pianificazione, entro il quale il rispetto dei principi suddetti potrebbe trovare la sua appropriata manifestazione.

I singoli piani, certamente, devono avere una loro coerenza interna. Ma non si può pretendere da essi quella coerenza - che in ciascuno di essi sarebbe impossibile realizzare - che riguarda l'insieme del processo di pianificazione; processo che non si mette in moto praticamente senza che sia statuita una determinata procedura che lo riguardi.

3.2 Il caso delle relazioni procedurali fra approccio globale e approccio settoriale

Facciamo degli esempi.

Un piano settoriale (sanitario, scolastico, minerario, ambientale, etc.) deve avere una sua coerenza interiore, che non può "delegare" ad altri livelli; tale coerenza riguarda la compatibilità fra gli obiettivi che si propone e i mezzi tecnici per raggiungerli (medici o insegnanti sufficientemente qualificati; tecnologie di ricerca e sfruttamento; tecnologie anti-inquinamento o di trattamento dei rifiuti, o di depurazione delle acque, etc.): la compatibilità che abbiamo definito "*tecnica*". Ma un piano settoriale non può attribuirsi la coerenza con le risorse a disposizione (a meno che non siano già note ed assegnate) perché la possibilità di questa analisi di coerenza e di fattibilità risiede nel guardare "insieme" *tutti i piani* (o tutti i settori di impiego delle risorse) in un *piano "comprensivo"* (poniamo regionale), dove si possono dimensionare le alternative opzioni fra differenti usi delle stesse risorse a disposizione (per esempio, lavoro, capitali, etc.).

Di conseguenza un piano "comprensivo" (regionale) non può farsi carico della coerenza e fattibilità tecnica - che deve essere delegata invece ai piani settoriali dai quali deve recepirla - ma deve farsi carico della coerenza "*economica*" sulla cui base si possono ridimensionare i piani settoriali. L'analisi di coerenza "tecnica" ha una valenza meno politica di

quella economica, giacché in essa giocano vincoli oggettivi di disponibilità fisica al perseguimento di certi obiettivi che danno scarsi margini di "scelta" ai pianificatori e decisori politici. Ove questi margini di scelta esistessero - per esempio riguardo alla scelta delle tecnologie - allora anche queste analisi riscuoteranno una valenza politica. L'analisi di coerenza, di compatibilità e di fattibilità economica ha una valenza più politica, giacché, pur funzionando anche qui dei vincoli di disponibilità complessiva, si producono maggiori margini di scelta fra alternative composizioni del pacchetto di usi della disponibilità data. Si producono condizioni più vaste per esprimere "preferenze".

Vi è poi una analisi di compatibilità e fattibilità operativa come abbiamo detto, definita anche come "*politico-amministrativa*" che riguarda essenzialmente la *disponibilità operativa dei soggetti* (pubblici e privati che siano) ad agire in modo conforme ai piani e nei dati tempi esecutivi previsti come normali e possibili nei piani. Questa analisi somiglia molto a quella sulla coerenza *tecnica*, in quanto riguarda la capacità tecnica delle strutture operative pubbliche o private di operare nel senso preconizzato e programmatico. Ma per larga parte della problematica incontrata da questo tipo di analisi, essa ha anche una elevata valenza politica giacché si tratta, il più delle volte, di analizzare la *volontà*, la *disponibilità*, degli operatori, piuttosto che la capacità; con ampi margini di libertà, quindi, per gestire (incentivare, disincentivare) in qualche modo questa volontà.

Questo tipo di analisi si colloca in ugual misura, secondo i casi in cui si applica, nei piani settoriali e nei piani complessivi, normalmente quando la coerenza economica dei piani è assicurata, quindi la elaborazione del piano è giunta al suo termine e si tratta di confrontarne le possibilità operative con gli "operatori" stessi.

In definitiva, il piano settoriale necessita della verifica economica del piano complessivo, il piano complessivo si può basare sulla verifica tecnica del piano settoriale, ed entrambi - per i loro diversi contenuti - necessitano della verifica operativa, in una fase di concertazione, consultazione e negoziazione con gli operatori.

3.3 Il caso delle relazioni procedurali tra diversi livelli territoriali della pianificazione

Lo stesso giuoco, sia pure con contenuti diversi, si applica alle relazioni fra piani di diverso livello territoriale: fra piano nazionale e piano regionale, e fra questo e i piani sub-regionali (comprensoriali, urbani, etc.). Trattandosi in questo caso di piani che sono tutti "comprensivi", la coerenza degli uni verso gli altri deriva essenzialmente da due tipi di

conformità:

- per i piani di livello territoriale inferiore rispetto a quelli di livello superiore, la conformità consiste nel fatto che i piani a livello inferiore non contraddicano scelte legittime che siano state fatte al livello superiore, anche per quanto riguarda il territorio di "competenza" del piano inferiore. La legittimità cui si è fatta allusione è data dalla presenza di interessi riguardanti una comunità politica *più ampia di quella* del piano inferiore. Al contrario dove sono solamente in giuoco gli interessi della comunità politica di cui al territorio del livello inferiore, ogni interferenza del piano di livello superiore potrebbe essere considerata "illegittima".
- per i piani di livello superiore rispetto a quelli di livello inferiore, la conformità consiste nel fatto che le scelte fatte - sia pure a buon diritto - al livello superiore, non siano state verificate ancora a pieno nella loro fattibilità per la porzione di territorio che concerne il piano di livello inferiore; e non siano sempre coerenti con quanto può emergere - specialmente per i problemi strettamente fisici ed ambientali - lavorando ad una scala inferiore, più diretta.

Anche in questo caso, dunque, pur avendo contenuti diversi, si realizza una connessione fra piani di diverso livello territoriale che si colloca in un processo il quale viene garantito da una determinata "procedura" politico-amministrativa.⁷

3.4 Riepilogo conclusivo sulle condizioni di efficacia della programmazione regionale

L'analisi finora fatta, ci conduce direttamente alla identificazione delle *condizioni* in base a cui dei processi di programmazione regionale (come peraltro i processi anche ad altre scale territoriali) possano avere *efficacia*. In altri termini ci dice quali sono i requisiti essenziali di efficacia dei piani regionali.

Queste condizioni si possono sintetizzare nella esistenza di analisi di coerenza, compatibilità e, di conseguenza, di fattibilità:

- coerenza fra obiettivi;
- compatibilità fra obiettivi e mezzi;
- compatibilità fra alternativi usi di risorse a disposizione;
- fattibilità (distinta in: tecnica, economica ed operativa).

⁷ Sul significato economico del rapporto piano nazionale-piano regionale vedi ulteriori considerazioni in Lombardini (1966).

L'insieme di queste condizioni si possono valutare solo se il piano viene integrato e coordinato con gli altri piani che costituiscono il *sistema di piani* di cui fa parte: piani paralleli di natura settoriale e soprattutto piani di ordine superiore ed inferiore (soprattutto territoriale).

L'integrazione e la coordinazione di detti piani, non può essere realizzata se non con il coinvolgimento decisionale delle istituzioni politiche comunitarie cui afferiscono - ad ogni livello - i piani stessi.

Ma questo coinvolgimento non può che avvenire secondo procedure predeterminate e precise; altrimenti lo scopo stesso del coinvolgimento cioè *l'integrazione e la coordinazione dei piani* (al fine di dare - come detto - una garanzia di efficienza ad ogni singolo piano in questione) viene compromesso.

Le procedure - di analisi, di elaborazione, di scelta, - dei piani, mireranno a ottimizzare le decisioni: cioè massimizzare i risultati, (in termini di obiettivi dei singoli gruppi come delle comunità nel loro insieme), dati i vincoli complessivi creati dal coinvolgimento delle comunità di livello superiore e/o inferiore, nonché dei gruppi di interesse, di cui si sia attivata la manifestazione a ciascun livello territoriale previsto nella procedura.

L'insieme delle procedure di cui sopra, è ciò che abbiamo chiamato, sinteticamente, *procedura di programmazione*.

Di questa procedura indicheremo in modo molto essenziale lo *schema operativo-normativo* (che potrebbe assumere il carattere di una "*legge standard*" di pianificazione o programmazione) e come livello sceglieremo quello della programmazione regionale.⁸

Lo schema operativo-normativo si compone di alcuni elementi definitivi che ne divengono i contenuti.

4. Lo schema operativo-normativo della procedura di

8 Nell'Appendice A. questo schema operativo-normativo è stato tradotto in un *facsimile* di *legge-standard* sulle procedure della pianificazione (o programmazione) regionale. Il fac-simile fa essenzialmente riferimento ad una situazione politico-istituzionale del tipo di quella che esiste attualmente in Italia, e dovrà naturalmente essere adattato, (nella nomenclatura e nei riferimenti agli organi regionali) a quella di altri paesi. Tuttavia la parte sostanziale della legge-standard è per sé valida in qualsiasi paese e in qualsiasi regione di un paese. E' stato ritenuto che fornire un esempio di legge standard sulle procedure della programmazione, addirittura sotto forma di articolati di legge, avesse una valenza esplicativa, e quindi didattica, particolare, rispetto alla illustrazione che qui di seguito si farà del significato e della funzionalità di ciascuno dei punti dello schema operativo-normativo.

programmazione

4.1 La definizione delle finalità e degli obiettivi generali.

Un primo passo da prevedere in una procedura della programmazione è la definizione degli obiettivi generali o finalità della Comunità in questione.

La discussione dei contenuti di tali finalità non riguarda, ora, la illustrazione della procedura.

4.2 La definizione dei soggetti istituzionali

Un secondo passo è quello di identificare i "soggetti" della programmazione.⁹ Alla scala di una Regione, i principali soggetti sono tutti gli enti elettivi (se presupponiamo un regime democratico) della Amministrazione pubblica che operano sul territorio' singoli o associati, nonché tutti gli altri enti elettivi indicati dalle leggi.

Ma sono anche soggetti attivi della programmazione le *forze sociali organizzate*, come sindacati di lavoratori, di imprenditori, di consumatori, di utenti, etc.

4.3. La definizione dei documenti di piano e dei loro contenuti.

E' anche essenziale identificare e sancire i *tipi* di piani e di documenti di piano che devono essere oggetto di coordinamento e integrazione attraverso la procedura. Se la procedura riguarda la programmazione regionale, l'elenco riguarda piani e documenti di livello regionale e sub-regionale. Rimanendo auspicabile tuttavia che anche a livello sopra-regionale vi sia, da parte della procedura di livello nazionale, una certa omogeneità di *tipi*.

L'elenco dei documenti potrebbe essere così concepito:

- Il Piano regionale di sviluppo (Prs)
- I piani settoriali di attuazione (Psa)
- I piani comprensoriali di attuazione (Pca)

⁹ Per esempio in Italia: lo Stato, le Regioni, le Province, le Comunità montane, i Comuni. L'esperienza italiana precedente agli anni 80 è oggetto di una utile analisi critica in Bianchi (1982).

- I progetti operativi di intervento (Poi)
- Il Rapporto annuale di aggiornamento (Raa)
- Il Bilancio pluriennale programmatico (Bpp)

Ognuno di questi tipi di documenti di piano si tradurrebbe in un documento scritto e contabile, da aggiornare periodicamente secondo le indicazioni di cui qui sotto.

a. Il *Piano regionale di sviluppo (Prs)*, non ha bisogno di essere troppo spiegato: è lo strumento finale dove confluisce e al quale si finalizza l'intera procedura di programmazione. Ed è il riferimento da cui partono tutte le iniziative di attuazione e di applicazione delle scelte che esso rappresenta.

E' insomma il quadro di riferimento dell'attività politica, istituzionale, amministrativa della Regione, nonché di tutti gli enti pubblici e privati operanti nel territorio, in quanto soggetti della pianificazione.

Come requisiti fondamentali di un Prs dovrebbero essere indicati nella legge istitutiva di una procedura, la costruzione di:

- un *bilancio prospettivo delle forze di lavoro e dell'occupazione*
- un *bilancio prospettivo delle risorse territoriali e della loro utilizzazione*
- un *bilancio prospettivo delle attività produttive*, del loro prodotto lordo, articolato per settori, della produttività dei fattori, della distribuzione del reddito e della formazione di risparmio e di capitale, e del loro impiego
- un *bilancio prospettivo dei flussi finanziari* implicati dal processo produttivo e distributivo
- un *bilancio prospettivo delle settore pubblico*, articolato per tutte le tipologie di risorse del settore pubblico, per enti operatori e per fonti di finanziamento.

Fa parte integrante dei cinque Bilanci, ed in particolare costituisce una estensione di essi (specialmente del Bilancio delle risorse territoriali) il "*Quadro di assetto territoriale strategico regionale*" (*Qts*), nel quale si verifica la coerenza spaziale dell' impiego delle risorse e se ne disegna la strategia localizzativa.

Il Qst dovrà indicare particolarmente la localizzazione dei *centri di servizio* e la identificazione delle aree destinate:

- alla *produzione agricola e alla infrastrutturazione industriale*
- alla *protezione della natura*, al *turismo* e alla *ricreazione all'aperto*
- alla *infrastrutturazione dei trasporti*

Il Qst indica la localizzazione preferenziale di tutti gli insediamenti

implicanti un rilevante effetto ambientale.

I cinque tipi di "bilanci", più il Quadro territoriale strategico, sono gli strumenti per rendere quantitativamente operativa l'analisi di compatibilità delle diverse attività della comunità. La loro esistenza pertanto sono un requisito essenziale per rendere fattibile la procedura del Prs:

Ogni iniziativa prevista, pubblica o privata che sia, in quanto implicante uso delle risorse della regione, deve trovare nei cinque bilanci e nel quadro territoriale strategico, la giusta collocazione e la giusta contabilizzazione.

Quindi il sistema decisionale troverà nel *Quadro generale* dei cinque bilanci e del Qts, l'appropriato e indispensabile strumento di verifica di compatibilità, quindi di fattibilità, quindi di integrazione e di coordinamento.

Senza il Quadro generale prospettivo costituito dai cinque bilanci e dal Qts integrati, viene meno la verifica di compatibilità, quindi viene meno la nozione stessa di programmazione.¹⁰

E' evidente che detto *Quadro generale*, nella sua versione prospettiva e "programmatica", una volta verificato nelle sue compatibilità e una volta valutato nelle sedi di coordinamento e di consultazione (vedi qui sotto), e infine una volta ufficialmente approvato, *coincide con il Prs*.

Ebbene, questo Quadro costituisce il requisito minimo per poter parlare di programmazione. Al di fuori di esso ogni piano, ha solo il nome di Piano, un *flatus vocis* senza reale significato, e senza alcuna speranza di applicazione reale.

b. I *Piani settoriali di attuazione (Psa)* sono i necessari complementi del Prs: in quanto lo sviluppano e lo attuano. Essi riguardano tutte le categorie principali di impiego finale delle risorse comunitarie (consumi, sanità, casa, educazione, protezione sociale, servizi del tempo libero e della cultura, etc., qualità ambientale, etc.), ma possono anche riguardare le

¹⁰ La costruzione di suddetti "bilanci" non è insormontabile. Chi scrive, personalmente, ne ha fatto l'obiettivo primario di consulenze di programmazione svolte per molte regioni, in Italia e all'estero. Un esempio fra i più completi è il "Quadro" costruito per la Regione Lazio nel 1980 (Regione Lazio-Irspel 1981) - che avrebbe dovuto attivare un processo di analisi e discussione all'interno delle strutture regionali e nei riguardi delle istituzioni sopra-regionali. Quel lavoro non dette luogo ad alcuna utilizzazione ulteriore, non fu più trasformato, da parte del governo regionale, in un serio strumento di gestione delle sue scelte e decisioni; e ciò per l'incapacità delle strutture e degli operatori regionali di adattarsi alla logica di programmazione. Si tratta dunque, principalmente, di un problema di livello culturale e di professionalità scadente, che nessuno mai (neppure le Università) ha mai cercato di migliorare con strumenti opportuni.

categorie principali delle attività produttive (agricoltura, industria, commercio, pubblica amministrazione, trasporti, etc.)

c. I *Piani comprensoriali di attuazione (Pca)* sono anch'essi - ove occorrenti - una forma di sviluppo e di attuazione del Prs, e quindi ne costituiscono un complemento. Si è detto "ove occorrenti" perchè non sempre e non necessariamente le Comunità regionali di riferimento hanno bisogno di "suddividere" spazialmente il proprio piano, ovvero il proprio territorio. Comunque anche essi appartengono al momento della attuazione del Prs.

d. I *Progetti operativi di intervento (Poi)* sono tutte quelle manifestazioni di attività pianificatoria e progettuale che caratterizzano le iniziative pubbliche e private, dalla loro concezione fino alla loro gestione. Essi sono una vasta congerie di iniziative, con promotori e gestori più vari, di natura pubblica e di natura privata o anche "mista". Fra essi si potranno anche collocare quelle iniziative concepite, promosse e attuate, come attuazione del prs o dei piani settoriali e comprensoriali. Essi sono ovviamente un modo essenziale di applicare idee e operatività dei piani strategici (il Prs e i suoi piani di attuazione), ma non costituiscono per se *la* programmazione.¹¹ Senza progettazione, che significa iniziativa operativa, è dubbio che la programmazione possa mai da sola creare ciò che non è suo compito creare: la vitalità economica di una comunità. Essa potrà forse accelerarla, diminuendo gli sprechi, e gli arresti da incompatibilità reciproca fra i diversi progetti, e i costi inutili del disordine e della conflittualità; ma è dubbio che possa assicurare rapidamente quei livelli di sviluppo e di disponibilità di risorse materiali e culturali che sono il prodotto di una evoluzione secolare. La programmazione non può essere giudicata - nei confronti internazionali e interregionali - sui livelli che

¹¹ Laonde l'insensatezza di parlare (come talora si è fatto nel passato) di "*programmazione per progetti*", come una indispensabile qualificazione della programmazione. I progetti possono essere coerenti, oppure non, con la programmazione: *in presenza* di programmazione possono costituire un utile fattore di realizzazione dei piani; *in assenza*, sono il normale modo di operare delle attività produttive e sociali. Tutto ciò che avviene, normalmente, avviene *per* progetti. E che anche in presenza di programmazione si dia luogo il più possibile ad una attività di progettazione è segno solo di pluralismo e di spirito di iniziativa, ma nulla di più. La cosa importante non è massimizzare il numero dei progetti, ma ottimizzarne il risultato e l'efficacia rispetto agli obiettivi societali. E se assegniamo alla programmazione (vedi il nostro postulato di partenza) il ruolo di ottimizzare i risultati e l'efficacia, è *prima di tutto* necessario che *vi sia* una procedura di programmazione e *poi* che ad essa siano adeguati il più gran numero di progetti.

consegue, ma sul ritmo con cui li consegue

e. Il *Rapporto annuale di aggiornamento (Raa)* è un ulteriore strumento che permette una buona *gestione* della programmazione ed è quindi un pilastro della procedura di programmazione che si deve installare. Ne parleremo nel disegnare la fase appunto della attuazione e gestione della programmazione.

f. Così pure il *Bilancio pluriennale programmatico, (Rpp)* costituisce per ogni ente pubblico lo strumento per accordare la sua politica *corrente*, ad un insieme coerente di obiettivi, che gli sono assegnati dal Prs, secondo gli orizzonti temporali previsti.

4.4. *La definizione degli orizzonti temporali*

Un altro requisito fondamentale della programmazione - infatti - sono la definizione di *orizzonti temporali precisi*, cui riferire tutti gli strumenti di piano.

Molto auspicabile sarebbe la coincidenza degli orizzonti temporali della programmazione, almeno quello più importante di tali orizzonti, (nonchè gli orizzonti di tutti gli strumenti nei quali essa consiste) con le scadenze degli organi rappresentativi (elezioni e legislature) delle comunità in questione. Poiché si è consolidata, anche alla scala internazionale, in connessione alle nozioni di programmazione a *breve*, a *medio* e a *lungo*

Così come non può essere giudicata per il regime politico che la potesse adottare ma solo per i risultati gestionali che ottiene. La pianificazione non è - per esempio - "democratica" o "anti-democratica". È il regime politico che lo è, sia che la pratichi sia che non la pratichi. Che poi alcuni regimi autoritari, e perciò spesso anti-democratici, siano stati più inclini ad adottarla (come anche i regimi sottoposti a forti pressioni esterne, come i regimi di guerra), apre un discorso diverso, di tipo politologico e sociologico, che non ha niente a che vedere con il postulato da cui partiamo e i problemi tecnici che ne derivano. D'altra parte, in una economia che si dice "aperta" e "libera" (ma che in realtà si dovrebbe dire: in cui vivono uomini e gruppi liberi di intraprendere, senza danneggiare gli altri), sarà difficile operare delle scelte razionali senza che siano negoziate con i soggetti politici e sociali che dovranno attuarle e gestirle. E gli stessi "poteri" dei governi - di tutti i multipli governi di una società complessa e libera - saranno usati con più discernimento e efficacia se saranno condizionati da una maggiore conoscenza degli interessi in giuoco e delle fattibili prospettive di soddisfarli, che solo un processo di programmazione può fornire. Quindi il negoziato fra i poteri diventa uno strumento tecnico della programmazione. E se il negoziato è una forma istituzionale più connaturata a regimi liberi e non burocratici, occorre dire che la programmazione per essere efficace ha bisogno di vivere in società libere, e viceversa che le società libere, per rimanere tali ed essere più efficaci, hanno bisogno della programmazione.

termine, la prospettiva temporale dell'anno, del *quinquennio* e del *decennio/quindicennio*, sarebbe auspicabile una forma di sincronizzazione delle scadenze politiche con le scadenze dei vari piani, per rendere tecnicamente possibile il confronto e il monitoraggio delle varie forme di pianificazione.

4.5. *Le procedure di formazione del piano regionale*

Il Prs è dunque il fulcro del processo di programmazione regionale e il punto di riferimento di tutto il processo di attuazione.

La formazione o elaborazione del Prs, costituisce pertanto un punto molto importante che la procedura deve regolare e codificare. Esso si articola in due aspetti: a) quello delle *scadenze*; e quello b) della *consultazione e del coinvolgimento dei soggetti istituzionali e sociali*.

a. Un punto cruciale, sempre disatteso (e al quale probabilmente si deve attribuire la parte percentuale più importante dei "fallimenti" dei piani) è quello delle *scadenze* relative alla sua formazione. Poichè si opera in regime di orizzonti temporali della programmazione che, come si è visto, coincidono con gli orizzonti temporali dei documenti di piano, occorre che anche i tempi per la formazione e la elaborazione del Prs siano coerenti con gli orizzonti temporali. Se un Piano ha una prospettiva "interna" di un quinquennio, per la sua elaborazione, che dovrà essere "esterna" e precedente al quinquennio ovviamente, non dovrà essere impiegato un periodo di tempo superiore ad una ragionevole proporzione con la durata del piano, altrimenti il ritmo *preparazione-gestione* diventa, appunto, sproporzionato. (Nel facsimile di legge regionale, di cui alla appendice A, alla preparazione del piano si concede non più di un anno, cioè un quinto, "esterno", della sua gestione e durata. Lo stesso tempo viene concesso - nel processo *routinier* della programmazione - alla *ri-elaborazione* del piano per il successivo quinquennio, che occuperà cronologicamente il quinto anno di gestione del piano in corso).

Entro la scadenza generale di elaborazione o di formazione del Prs, dovrebbero essere fissate, nella normazione della procedura, le scadenze interne che devono essere rispettate nelle varie fasi di elaborazione e soprattutto consultazione dei vari organismi coinvolti nella elaborazione.

b. Il secondo punto cruciale è la *consultazione dei soggetti politici ed istituzionali*. Data la loro pluralità, perfino nello stesso ambito del settore pubblico, e dato il bisogno marcato di celerità e di rispetto dei tempi decisionali, è ovunque consigliabile il metodo della costituzione di "Comitati" *misti*, in cui i diversi soggetti siano coinvolti e rappresentati. Al

massimo, se ne possono costituire *due* (che lavorino parallelamente e che articolino, eventualmente in sub-comitati):

- uno (chiamato *Comitato amministrativo - CA - per la pianificazione o per il Prs*) propriamente composto dai soggetti politici amministrativi pubblici, cioè (nel caso regionale) dai rappresentanti di tutti i comparti amministrativi dell'Ente Regione, degli enti ed agenzie strumentali pubblici operanti nella Regione e, dai rappresentanti di altri enti pubblici territoriali sub-regionali (Province, Comuni etc.);
- l'altro (chiamato *Comitato consultivo - CC - per la pianificazione o il Prs*), di carattere consultivo, in quanto non sarebbe investito del potere di decidere ma solo di negoziare le decisioni successive degli organi ufficiali regionali in proposito, composto da rappresentanti delle forze sociali: sindacati (imprenditoriali e dei lavoratori), associazioni di categoria, dei consumatori, etc., e presieduto dai rappresentanti dell'Ente Regione.

In entrambi i casi, si tratta di Comitati rappresentativi di soggetti che in un modo e nell'altro sono chiamati anche a *eseguire* o *attuare* il Piano, nella fase della attuazione. Ed è del tutto opportuno che partecipino in qualche modo anche alla fase di *elaborazione* di esso, se non altro per valutare e misurare il grado di fattibilità e di coerenza tecnica delle diverse determinazioni del Piano.

Se il lavoro di valutazione coordinata ed integrata nei due Comitati, sia pure di natura diverso, dovesse far emergere divergenze sostanziali, è opportuno che sia sancito - in qualche modo - che le divergenze, (soprattutto quelle delle parti sociali non direttamente responsabili nella costruzione del Piano) siano espresse in modo preciso e alternativo, e non siano solo *negative*, per quanto motivate, bensì suggeriscano una completa *configurazione alternativa*, anche nei suoi aspetti quantificati. Ciò per permettere di arrivare a situazioni decisionali eventuali, sia negli organi decisionali ufficiali (parlamento regionale) o direttamente presso i cittadini, se del caso (referendum), in cui le alternative soluzioni siano chiaramente e semplicemente formulate e sottoposte al giudizio dei decisori (politici ed elettori).

Data la loro funzione anche come esecutori del Piano, i due Comitati suggeriti svolgono la loro funzione in permanenza, sia nella fase elaborativa, che in quella gestionale (come si dirà qui sotto).

4.6. *Le procedure di attuazione e di gestione della programmazione*

L'attuazione e la gestione della programmazione è rappresentata da tre

momenti: a) la *specificazione* del Prs, b) il suo *monitoraggio*, cioè il controllo di esecuzione, c) la sua *revisione*¹². *Ebbene, è opportuno che vengano sancite, nella normazione della procedura, le modalità di esecuzione di questi tre momenti, e le loro scadenze operative e temporali.*

a. La *specificazione* sta nel fatto che il Prs, in quanto quadro di riferimento di ulteriori livelli di azione e di programmazione, *genera* la serie dei piani *settoriali* e *sub-regionali* e i *progetti*: questa generazione - anche se facilitata dalla fase precedente di elaborazione, che non può non aver sperimentato o controllato le sue determinazioni ad un livello di analisi più dettagliata di quella che poi ha trovato una sintesi nel Prs stesso - non è sincronica con la elaborazione del Prs, ma ha un suo tempo di gestazione che occupa una parte "interna" della durata del Prs.

Si tratta, di come si è visto: dei piani settoriali e di quelli comprensoriali, dei progetti, e della loro ulteriore armonizzazione. Chiamiamo l'insieme degli strumenti di specificazione del Prs, "*piani e progetti sub-regionali*". Una volta *a regime* la procedura di programmazione troverà il Prs facilitato nella sua formazione, dal monitoraggio gestionale e dalla revisione della gestione del Prs precedente, e dei suoi piani e progetti sub-regionali; non altrimenti che i nuovi piani e progetti sub-regionali saranno facilitati dal nuovo Prs, di cui rappresentano la specificazione. La facilitazione è intesa qui come produttrice di riduzione dei tempi tecnici di elaborazione. Per quanto ridotti, tali tempi vi sono: e vanno definiti e sanciti nella normazione della procedura.

Non altrimenti che per il Prs, i piani e progetti sub-regionali (in particolare i piani settoriali) vanno sottoposti allo stesso processo di concertazione, consultazione e negoziazione. Si dovrà vedere caso per caso, in ragione della dimensione della comunità in questione e delle preferenze locali, se questo processo sarà fatto con Comitati ad hoc, o nella sede dei Comitati regionali generali permanenti che gestiscono il Prs (eventualmente tramite sub-comitati).

In sede di specificazione (soprattutto per quanto riguarda i piani settoriali, ma la questione si estende anche ai piani comprensoriali e ai progetti), è bene che siano "specificati" appunto gli interventi e le iniziative previste. E che per ciascuno di essi siano specificati:

- i mezzi e le modalità tecniche
- i costi e i mezzi finanziari

¹² Per maggiori dettagli sui tre momenti si veda il capitolo 2 del manuale citato sui principi di pianificazione regionale(Archibugi, 1980).

- le fonti di finanziamento
- i tempi prevedibili ovvero assegnati
- i progetti operativi che ne fanno parte integrante
- infine, una valutazione degli effetti da attendersi, in tempi dati, in termini di: prodotto, produttività, occupazione, investimenti (ed altri effetti indotti, come quello sull'ambiente, ritenuti caso per caso rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi del Prs).

Inoltre, caso per caso, piano o progetto dovranno essere corredati di una indicazione delle politiche di settore atte al raggiungimento degli obiettivi del piano o progetto stesso, e le eventuali modifiche del contesto legislativo e amministrativo, valutando gli effetti da attendersi.

b. Quanto al *controllo o monitoraggio* (secondo momento della fase di attuazione) non bisogna sottovalutare che i piani settoriali, se organizzati sulla base delle informazioni su cui dovrebbe essere costruita la specificazione, costituiscono anche la base sulla quale si potrà realizzare il controllo e il monitoraggio stesso del Prs, la verifica della sua fattibilità, e quindi il suo eventuale aggiornamento e mutamento nel tempo.

Ma questo controllo e monitoraggio viene sancito dalla istituzione del *Rapporto annuale di aggiornamento* (Raa) che viene a costituire lo strumento per seguire annualmente le tappe di attuazione del Piano, e per organizzare i mutamenti necessari alla revisione del piano.

Il Raa deve essere definito bene nei suoi contenuti. Essi dovrebbero essere:

- una valutazione sullo stato di avanzamento del Prs nell'anno in corso, tenuto conto della sua collocazione nella prospettiva quinquennale dello stesso Prs;
- una valutazione dei fattori positivi e negativi che sono intervenuti nella piena o mancata attuazione del Prs.
- la identificazione di una "Piano annuale di attuazione" del Prs nell'anno successivo a quello di redazione del Rapporto;
- l'eventuale aggiornamento dei dati retrospettivi del Prs e la revisione (ove necessaria dalle valutazioni dei punti 1) e 2) dei dati prospettivi per tutti gli anni successivi, sia per la prospettiva quinquennale a medio termine del Prs, che per quella a lungo termine;
- ogni altra considerazione e studio che l'organo di governo regionale e il Comitato amministrativo e consultivo riterranno di fornire al governo regionale e quest'ultimo di dover approvare, con o senza emendamenti.

c. Quanto alla *revisione*, essa rappresenta la terza fase della attuazione e si può distinguere in:

- revisione che si esprime nella verifica di compatibilità che - nel Rapporto annuale (Raa) viene effettuata fra le variazioni intervenute nell'anno e le prospettive complessive che sono configurate per il quinquennio
- revisione periodica connessa alla proiezione del Prs del quinquennio successivo; questa revisione però coincide con il momento di *ri-elaborazione*, e pertanto formazione del nuovo Prs, e si svolge nell'ultimo anno della durata gestionale del Prs.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Archibugi F. (1980), *Principi di pianificazione regionale*, (in 2 vols), F. Angeli, Milano.
- (1981), *Il Quadro istituzionale della Pianificazione regionale: un progetto di legge standard*, (Dispense per i Corsi destinati agli operatori pubblici territoriali) Formez, Napoli 1981
- (1993), *European Regional Policy: A Critical Appraisal and Foresight*, (Paper prepared for the International Seminar: "The regional Question in Europe", Warsaw-Madralin, June 24-26 1993), in: Gorzelak G. & B. Jalowiecki, eds., *Regional Question in Europe*, University of Warsaw.
- Beauregard R.A. (1992), *Institutional Constraints and Sub-National Planning: Economic Development in the US*. (contributo alla "Prima Conferenza Mondiale sulla Scienza della Pianificazione", Palermo 8-12 settembre 1992).
- Bianchi G. (1982), "L'esperienza di programmazione regionale in Italia" (1982), in: Bielli M. e La Bella A. (a cura di) *Problematiche dei livelli sub-regionali di programmazione*, Angeli, Milano.
- (1992), *Regional Planning: Requiem or Renaissance? Methodological Hints about two Empirical Experiences of Regional Planning: Sicily and Tuscany*. (Contributo alla Prima Conferenza mondiale sulla Scienza della Pianificazione, Palermo 8-12 settembre 1992).
- Frisch R. (1976), *Studies on Economic Planning* (ed.: F. Long), Reidel,

Dordrecht, 1976

Johansen L. (1977-1979), *Lectures on Macro-economic Planning*, (2 vols.)
Nort-Holland, Amsterdam

Lombardini S. (1966), *La programmazione economica regionale e le sue relazioni con la programmazione nazionale* (Atti del Convegno di studi sulla programmazione in Italia e in Ungheria) in: *Ungheria d'oggi*, luglio-ottobre 1966.

Marrama V. (1968³), *Problemi e tecniche di programmazione economica*, Cappelli, Bologna.