

23893

PIO LA TORRE

INTORNO AD UNA PROGRAMMAZIONE
PER LO
SVILUPPO ECONOMICO DELLA REGIONE SICILIANA

RELATORE

CHIARISSIMO PROF. GIUSEPPE MIRABELLA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO - FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

ANNO ACCADEMICO 1960-1961

I

NOTA INTRODUTTIVA SULL' IMPORTANZA DI
UN PIANO REGIONALE DI SVILUPPO ECONOMICO

1. PRIMI APPROCCI DI PIANIFICAZIONE REGIONALE.- In tutti i paesi, progrediti od arretrati, i piani economici costituiscono argomento di complesse indagini di ordine teorico e statistico. In particolare in campo dottrinale gli economisti hanno operato nel senso di determinare il contenuto della nozione di piano economico.

Benchè non esista allo stato attuale delle ricerche scientifiche una sufficiente tipologia dei piani economici, il contenuto attribuito alla nozione di piano economico, come a quella di piano sociale, di piano nazionale, di piano regionale, di piano integrato ed equilibrato, di piano settoriale di sviluppo dell'agricoltura, dell'industria, ecc. presenta una evidente differenziazione.

Il ricorso alla pianificazione appare sempre più giustificato dalla necessità di controllare la complessità di funzionamento della vita economica nel mondo moderno e di

considerare simultaneamente i legami sempre più stretti che avvengono i vari settori. Infatti, le decisioni e le scelte d'ordine economico non possono più essere lasciate al semplice intuito degli uomini politici e dei cosiddetti operatori economici in un mondo dominato dall'impulso tecnologico, dal costante ampliarsi del pubblico intervento, da pressanti richieste dei vari gruppi sociali, da continue e radicali trasformazioni della struttura economica.

In particolare la pianificazione regionale può essere considerata come ~~da~~ una estensione di applicazione alla configurazione economica di una regione di quella programmazione che gli operatori economici riconoscono indispensabile per ogni impresa che abbia raggiunto una determinata dimensione. Tale forma di pianificazione, persino quando non si oppone alla libera iniziativa e alla proprietà privata dei fattori della produzione, fissa i limiti o tende a modificare

i confini entro i quali l'iniziativa dei singoli può operare, dando inoltre adeguate informazioni sulla quantità, sulla qualità e sulla durata degli interventi pubblici, nonché sulle risorse disponibili rispetto alle quali tende a rimuovere gli ostacoli che le rendono economicamente non utilizzate.

Se si prescinde dalla legge urbanistica del 1942, il primo riferimento ufficiale ad una pianificazione regionale si trova in Italia all'articolo 13 dello Statuto della Regione sarda nel quale si statuisce che " lo Stato con il concorso della Regione dispone di un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola". In conseguenza nel 1959 è stata costituita la "Commissione economica di studio per la rinascita della Sardegna" nell'ambito del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, allo scopo di "studiare le risorse sarde e prospettare la valorizzazione economica, nei vari settori dell'agricoltura,

delle miniere, dell'industria, del commercio, delle comunicazioni, del credito, delle condizioni sociali e dell'istruzione."

Successivamente, l'iniziativa del Ministro Colombo riguardante i piani regionali di sviluppo economico, ha adottato come obiettivo metodologico quella della regionalizzazione applicativa dello schema Vanoni, accettandone taluni principi informativi. La stesura di tali piani dovrebbe costituire il supporto conoscitivo per potere avviare, sulla base di conoscenze dirette, lo sviluppo delle diverse energie economiche regionali. Secondo dichiarazioni ministeriali "non si tratta di fare un inventario delle necessità e delle risorse, nè si vuole ridistribuire le disponibilità esistenti in proporzione inversa al grado di efficienza ^{economica} delle varie regioni. Si vuole al contrario individuare da quali fonti possano derivare le più ampie risorse, e come le stesse debbano essere impie-

gate per correggerre i divari economici oggi esistenti."

Per quanto concerne la Sicilia, l'art. 38 dello Statuto della Regione siciliana stabilisce che lo Stato deve versare annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici. Questa somma dovrebbe tendere a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale.

Una stesura di un piano economico per la Sicilia è stata abbozzata con il Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale, noto anche sotto la denominazione di Piano Alessi. Recentemente poi un gruppo di studiosi svizzeri ha elaborato un programma particolare per lo sviluppo industriale dell'Isola.

La ^{stesura} ~~stesura~~ del Piano Alessi si fonda su una elenca-
zione statistica circa la struttura dei principali settori

dell'economia siciliana, quali l'agricoltura, l'industria ed il commercio, indica taluni possibili indirizzi degli investimenti pubblici e fornisce alcune raccomandazioni di ordine generico nei riguardi delle attività private. Manca ovviamente una precisa indicazione riguardo ai mezzi concreti di realizzazione degli obiettivi.

L'assenza di indagini quantitative intorno alle relazioni economiche esistenti fra i vari obiettivi ha finito con l'impedire infine sia la determinazione dei rapporti fra obiettivi da realizzare e mezzi disponibili, sia l'analisi degli usi alternativi delle risorse disponibili in funzione della differente redditività sul piano economico e sociale.

La stesura poi del programma particolare di sviluppo industriale della Sicilia presenta i caratteri dei piani di sviluppo settoriale limitandosi ad indicare soltanto alcuni progetti nell'ipotesi di una loro realizzabilità

mediante impiego di capitali privati.

2. L'IMPIEGO DELLA METODOLOGIA STATISTICA NELLA COSTRUZIONE DI PIANI ECONOMICI REGIONALI. - La mancanza di una concordia di opinioni riguardo al contenuto, agli scopi e ai limiti dei piani regionali di sviluppo economico si trova attenuata dalla compatibilità di talune opinioni riguardo alla metodologia da impiegare nella elaborazione di tali piani quando essi vengono basati su modelli teorici descrittivi dei rami di interrelazioni intercedenti fra obiettivi e strumenti.

Le esperienze e gli studi teorici degli ultimi anni portano a ritenere che:

1) in un piano regionale di sviluppo economico debbano confluire concretamente e coordinarsi tutte le iniziative dei vari organismi pubblici (Stato, Regione, Enti pubblici a livello nazionale e regionale);

2) un piano regionale di sviluppo economico debba presentare le caratteristiche di uno schema integrato di sviluppo economico-sociale comprendente varie ubicazioni settoriali per agricoltura, per industria, per il commercio, per la sanità, per l'istruzione, ecc.;

3) ogni singolo piano regionale di sviluppo economico debba essere coordinato con gli altri piani regionali e territoriali di sviluppo economico, in una visione nazionale della vita economica;

4) per l'elaborazione, per l'attuazione e per il controllo degli effetti concreti di un piano regionale di sviluppo economico non basti costituire una Commissione di studio, bensì sia necessario creare ed attrezzare in modo adeguato un organismo o servizio tecnico che predisponga e prosegua le indagini e i controlli e possa quindi fornire con continuità dati ed informazioni attendibili agli organi legislativi ed esecutivi.

Pur riconoscendo la mancanza di accordo sulla definizione circa i compiti e i limiti dei piani regionali, non si può ignorare la tendenza verso la quantificazione delle relazioni economiche che stanno alla base dei piani regionali di sviluppo economico. Tale tendenza spiega perchè ricercatori, sperimentatori, tecnici ed operatori economici sono stati ineluttabilmente indotti a prendere decisioni riguardanti scelte coscienti, fra parecchie possibili, sulla base di espressioni numeriche dei fatti della vita economica.

L'impiego del metodo statistico consente la soluzione di numerosi problemi che appena venti o trenta anni fa erano fuori dei limiti di possibilità delle ricerche; tali problemi possono essere ora affrontati con criteri e procedimenti adeguati soprattutto quando i dati delle osservazioni sono rilevati sulla base di taluni schemi di sperimentazione.

Vari e molteplici sono i modi, i criteri e gli scopi dell'impiego della metodologia statistica nella elaborazione di un piano regionale di sviluppo economico.

Ai fini di un sufficiente esame delle possibilità e degli scopi della statistica nell'approntamento e nell'attuazione di un piano regionale di sviluppo economico, appare necessaria l'assunzione della statistica nel suo più largo significato di metodologia statistica applicata alle scienze economiche.

L'analisi statistica è, senza dubbio, necessaria anche per la stima di funzioni di produzione, di curve di costi, di coefficienti tecnici, e infine per la stima di elementi essenziali per l'elaborazione di progetti economico-tecnici.

La metodologia statistica, oltre alle ricognizioni riguardanti la struttura economica e sociale e l'identifi-

cazione della fase di sviluppo produttivo di una regione, l'approntamento e le previsioni dei principali effetti di un piano regionale di sviluppo economico, consente anche il controllo delle risorse effettivamente disponibili, la valutazione del progresso produttivo realmente conseguito e quindi l'accertamento delle differenze tra gli obiettivi prefissati ed i risultati ottenuti, onde fornire i dati necessari per successive decisioni relative alla convenienza a completare od a modificare le precedenti decisioni.

Alla luce dei più recenti sviluppi della teoria e della metodologia statistica i problemi che si presentano nella fase di elaborazione di un piano regionale di sviluppo economico possono essere adeguatamente distinti e raggruppati:

- 1) in stima dei principali aggregati macroeconomici al livello regionale;

- 2) in determinazione delle relazioni quantitative statiche e dinamiche fra i principali aggregati macroeconomici;
- 3) in costruzione ed impiego di modelli teorici per la analisi di taluni fenomeni e caratteri economici;
- 4) in stima di elementi essenziali per l'elaborazione di progetti economico-tecnici;
- 5) in previsione, decisione e controllo riguardo all'andamento futuro dei fenomeni congiunturali.

3) LE ATTUALI INFORMAZIONI STATISTICHE PER LA ELABORAZIONE DI UN PIANO REGIONALE DI SVILUPPO ECONOMICO.-

I vantaggi offerti dall'impiego della metodologia statistica nell'elaborazione dei piani economici in genere vengono a svalutarsi nelle applicazioni concrete a causa della insufficienza o della imprecisione dei dati statistici. Tale svalutazione risulta più accentuata nel caso di piani regionali.

Numerose critiche vengono mosse ai dati empirici e stimati delle statistiche ufficiali per le loro lacune e per le loro arbitrarietà, soprattutto ai fini della conoscenza concreta degli elementi necessari per la determinazione della struttura economica di un'area geografica, nonché degli elementi necessari per la determinazione delle linee principali del suo processo di sviluppo.

Lo stato attuale delle informazioni statistiche ufficiali va anche parzialmente imputato alla insensibilità degli organi responsabili nei confronti della necessità di perfezionare ed estendere le attuali rilevazioni e di predisporre indagini particolari i cui risultati sono indispensabili per elaborare, attuare e controllare piani di sviluppo economico al livello nazionale ed al livello regionale.

Da tempo, studiosi, ricercatori, uomini politici ed operatori economici lamentano l'insufficienza e la frequente scarsa attendibilità dei dati statistici offerti dalle rilevazioni ufficiali o, comunque, disponibili; ma, nonostante

che tutti riconoscano la necessità di nuove e meno imperfette rilevazioni, difficoltà notevoli e spesso insormontabili continuano ad opporsi al riordinamento ed alla organizzazione di vecchi e nuovi servizi. E' però alquanto singolare il fatto che, non di rado, le lamentele e le facili critiche vengano avanzate, più o meno clamorosamente, anche da chi avrebbe la possibilità di contribuire, in varia guisa, a migliorare le statistiche esistenti ed a promuovere o consentire le nuove auspiccate indagini.

Anche senza approfondire e comprendere esattamente la natura dei dati disponibili si può avvertire che le statistiche ufficiali sono oltremodo insufficienti a soddisfare le molteplici necessità degli uomini di governo e le esigenze degli studiosi e degli operatori economici.

Nonostante che durante il trascorso decennio si sia molto parlato di piani economici, parziali ed integrati, nazionali e regionali, e di piani di sviluppo industriale,

poco è stato fatto in quel vasto campo delle rilevazioni e delle analisi di statistica che non rientrano nelle ~~per~~ periodiche rilevazioni e indagini ufficiali, ma che sono indispensabili all'approntamento, all'attuazione ed al controllo di un piano regionale di sviluppo economico nel quadro di un progresso economico e sociale a livello nazionale.

Nessuna nuova importante rilevazione o indagine è stata attuata in occasione, per esempio, dello "Schema Vanoni" al livello nazionale e del cosiddetto "Piano Alessi" al livello regionale.

Ciò spiega anche il carattere essenzialmente empirico di molti tentativi di piani economici fatti in Italia.