

II

QUESTIONI DI SCELTE E DI METODO

NELL'ELABORAZIONE DI UN PIANO ECONOMICO REGIONALE

\*\*\*\*\*

4.- GLI OBIETTIVI FONDAMENTALI DELLE POLITICHE DI SVILUPPO.

ECONOMICO.- Un piano regionale di sviluppo economico deve essere inteso quale trama indicativa di promozione economica e sociale.

L'interrelazione tra fattori economici e fattori sociali è stata da tempo riconosciuta da economisti, sociologi ed uomini politici. Durante il diciannovesimo secolo sorse e venne sempre più accentuandosi l'interesse per le malattie sociali, che si manifestarono nei centri urbani e industriali. Successivamente l'interesse si polarizzò verso i benefici dell'industrializzazione e la possibilità di eliminare i maggiori inconvenienti di essa. Attualmente gli studiosi sono concordi nel ritenere che la povertà osservata nelle città in espansione delle regioni economicamente sottosviluppate è in gran parte dovuta all'importazione della miseria rurale.

Un secondo tipo di interesse per le interrelazioni tra

fattori economici e sociali è derivata dall'accertamento degli ostacoli che taluni fenomeni sociali tradizionali oppongono alla promozione delle forze produttive ed è stato sollecitato dall'evoluzione della dottrina riguardante le cause e le forme di produzione della ricchezza e del reddito.

La nozione di capacità di produzione appare legata alla spesa sociale ed all'investimento umano. Gli studiosi hanno identificato nella salute degli individui, nel loro grado di istruzione, nella loro abilità di adattamento alle esigenze di una società che progredisce le assisi sociali della produzione.

I fondamentali aspetti dell'interrelazione tra sviluppo produttivo e benessere sociale hanno assunto particolare importanza, durante questi ultimi anni, da quando i governi hanno deciso di partecipare maggiormente alla vita economica in vista di agevolare l'innalzamento del livello della produzione e la diffusione del reddito.

In conseguenza il problema essenziale non è rimasto più quello degli effetti sociali dell'industrializzazione o quello degli aspetti sociali dello sviluppo economico, ma si è tramutato in quello di partecipare direttamente a tale sviluppo economico attraverso una pianificazione al livello nazionale e regionale.

Le varie forme di politica e di sviluppo economico e sociale sono particolarmente indirizzate a prevedere e a controllare la futura struttura della vita economica, e vanno pertanto distinte dalle politiche che si propongono di prevenire le fluttuazioni dei prezzi, dell'occupazione, del commercio estero, e che possono essere chiamate politiche economiche di stabilizzazione congiunturale. La linea di divisione può apparire arbitraria, poichè tutti i provvedimenti a breve termine hanno un certo effetto a lungo termine sul ritmo di espansione economica e sui criteri di utilizzazione delle risorse; tuttavia la distin-

zione è utile in quanto la politica di sviluppo produttivo tende a raggiungere vari obiettivi economici e sociali a lungo termine, ancorchè l'obiettivo più importante sia l'aumento nel volume del reddito nazionale.

Gli obiettivi fondamentali più frequentemente assunti dalle odierne politiche economiche di sviluppo produttivo sono:

- a) la massimizzazione del reddito capitaro; b) il miglioramento della distribuzione del reddito nazionale; c) la riduzione del rischio di oscillazioni del reddito nazionale per effetto di cattivi raccolti e di variazioni nel mercato di esportazione;
- d) la tendenza al conseguimento della maggiore utilizzazione dei fattori della produzione ed in particolare alla contrazione dei margini della disoccupazione.

In generale prestabiliti gli scopi da raggiungere, le direttive pubbliche si possono tradurre in provvedimenti concreti di massima efficienza soltanto qualora gli obiettivi ed

i mezzi per conseguirli vengano razionalmente inseriti in un quadro di decisioni ~~valute~~ concepite e volute secondo uno schema di interrelazioni esistenti fra gli obiettivi ed i parametri economico-sociali.

Provvedimenti presi in modo frammentario e non organico, sulla base di scelte prevalentemente empiriche e non coordinate, non possono in generale consentire il raggiungimento di determinati obiettivi con la stessa economicità ed efficienza di provvedimenti desunti razionalmente dalle soluzioni di un sistema che legghi le variabili economiche e sociali in un quadro di decisioni qualitativamente e quantitativamente specificato.

Inoltre, piani economici elaborati per differenti scopi particolari, riguardanti distinti settori dell'attività produttiva, possono indurre a interventi pubblici incompatibili e, comunque possono nell'insieme risultare meno convenienti dal punto di vista economico della collettività di piani concepiti sui risultati della analisi delle interdipendenze strutturali

dell'intero sistema economico.

La scelta del modello o della schema di interrelazioni è condizionata dagli obiettivi politici, dagli strumenti che possono essere utilizzati e dalle informazioni disponibili. Con i cosiddetti modelli aggregati, nei quali le sole variabili sono il reddito nazionale e le sue componenti, non possono essere determinati univocamente i livelli di produzione e di importazione per singoli settori. A questi inconvenienti si cerca di rimediare mediante l'analisi delle interdipendenze strutturali, secondo lo schema del Leontief, ma in realtà una tale analisi non consente di ottenere una indicazione esplicita degli effetti dei prezzi sui livelli della produzioni e degli investimenti. Perciò i prezzi, se vengono usati quali variabili strumentali, debbono essere introdotti in analisi settoriali supplementari.

I piani di produzione cosiddetti globali, debbono quindi combinare razionalmente gli elementi dei piani aggregati e

quelli dei piani settoriali per poter soddisfare le tre condizioni fondamentali:

- a) compatibilità in termini di equilibrio tra domanda ed offerta sia per i beni e i servizi prodotti, che per i fattori della produzione di cui è data la disponibilità iniziale;
- b) massima efficienza in termini di scelta, caso per caso, del piano ottimo fra tutti i piani possibili in relazione agli obiettivi prestabiliti;
- c) funzionalità in termini di approntamento di direttive politiche che consentano la concreta esecuzione del piano da parte dei vari organi preposti alla sua realizzazione.

5.- LE FONTI DI INFORMAZIONE STATISTICA PER LA ELABORAZIONE DI

UN PIANO REGIONALE DI SVILUPPO ECONOMICO.- L'elaborazione di un piano di sviluppo economico-sociale per la Regione siciliana non può essere effettuata sulla base dei soli dati statistici attual-

mente disponibili, sebbene si possegga già una matrice delle interdipendenze strutturali dell'economia siciliana per il 1958, costruita dall'Osservatorio economico del Banco di Sicilia.

Un piano ottimo di sviluppo economico-sociale non può infatti essere elaborato se non si dispone di altri parametri e di convenienti funzioni riguardanti la struttura del sistema e le sue tendenze di movimento.

Le recenti esperienze acquisite in base alle indagini svolte in molti paesi mostrano che le politiche di sviluppo economico richiedono i seguenti elementi di informazione:

a) una funzione del benessere tra le variabili esprimanti gli obiettivi da realizzare; b) una classe di politiche alternative, tra le quali potere effettuare la scelta; c) un modello che esprima le relazioni fra le variabili-obiettivo e gli strumenti e quindi descriva l'effetto degli strumenti del potere pubblico sugli obiettivi.

Una programmazione regionale richiede una massa di dati statistici riguardanti i fondamentali aspetti della struttura economica della regione. Essi devono rendere possibile l'individuazione dello stato di sviluppo produttivo della regione, nonché la determinazione dei fattori di dinamismo, stazionari inerenti e regressivi in essa operanti.

In particolare tali dati devono essere opportunamente coordinati al fine di consentire: a) l'approfondimento della conoscenza della struttura economico-sociale e l'identificazione della fase di sviluppo produttiva della regione considerata; b) la pianificazione degli obiettivi e dei progetti; c) la previsione degli effetti del piano sull'andamento di taluni aggregati macroeconomici, quali il reddito, il consumo, l'investimento, l'occupazione, ecc.; d) la revisionabilità degli obiettivi e la successiva correggibilità del piano.

Nella scelta degli obiettivi e degli strumenti necessari

al loro conseguimento è possibile raggiungere un diverso grado di precisione a seconda dell'accuratezza e della profondità delle analisi consentite dai dati disponibili.

L'approfondimento della conoscenza della struttura economico-sociale e l'identificazione della fase di sviluppo produttivo della regione richiedono la rilevazione e l'elaborazione di dati riguardanti: a) il movimento demografico e la conseguente offerta di lavoro in un determinato periodo; b) l'accertamento della struttura professionale della popolazione; c) l'identificazione di alcuni indici atti a porre in luce la possibilità di una rapida formazione di mano d'opera qualificata; d) l'identificazione di zone sociali omogenee, recessive, propulsive; e) l'accertamento delle caratteristiche, agronomiche ed economiche, del settore agricolo; f) l'accertamento della struttura industriale esistente e delle sue caratteristiche economico-tecniche; g) l'identificazione della struttura del commercio e dei flussi

di importazione e di esportazione con le altre regioni e con l'estero; h) le varie forme di risparmio; i) i livelli dei consumi e degli investimenti; l) un inventario delle risorse naturali.

Questi dati sono ancora insufficienti per mettere a punto un piano economico, vale a dire per determinare i parametri delle funzioni da introdurre nel sistema di relazioni del modello considerato, nonchè per effettuare talune previsioni riguardo agli effetti del piano sulle principali variabili macroeconomiche. Il conseguimento di questi scopi richiede ancora l'esecuzione di indagini e di ricerche che consentano l'approntamento almeno di bilanci di previsione della produzione e del consumo, di bilanci finanziari, di bilanci della mano d'opera qualificata,

Le fonti di informazione statistica, alle quali si può ricorrere per elaborare un piano economico, sono le seguenti:

1) censimenti demografici, economici e sociali;

- 2) serie storiche riguardanti fenomeni naturali, tecnici, economici e sociali;
- 3) indagini campionarie;
- 4) contabilità e rilevazioni extra-contabili di enti pubblici e di aziende private;
- 5) monografie elaborate sulla base di inchieste sociali;
- 6) progetti tecnici.

In conseguenza, volendo predisporre una raccolta di dati necessari e tendenzialmente sufficienti per l'elaborazione di un piano di sviluppo economico-sociale, occorrono rilevazioni e ricerche di base appartenenti a ciascuna delle sei categorie di fonti statistiche e in particolare alle ultime quattro poichè le prime costituiscono già oggetto di rilevazioni ufficiali.

6.- STIME DI PARAMETRI NELL'ELABORAZIONE DI UN PIANO REGIONALE DI SVILUPPO ECONOMICO.- Complessi e numerosi problemi sorgono nella scelta dei mezzi per l'avanzamento produttivo di una area geografica regionale.

Riguardo alle opere pubbliche, le risorse finanziarie appaiono quasi sempre scarse rispetto agli investimenti richiesti e pertanto, prima di prendere particolari decisioni, occorre procedere a valutazioni in termini collettivi dei costi e dei benefici dei vari progetti di promozione del capitale fisso sociale.

La differenza principale fra le valutazioni in termini di convenienza privata e quelle in termini di convenienza pubblica sta nella determinazione degli elementi da includere tra i benefici consentiti dagli investimenti; mentre le prime tengono in conto soltanto i redditi e ~~da~~ i ricavi diretti che provengono dagli investimenti, le altre considerano anche i ricavi ed i benefici che non cadono sotto l'osservazione diretta .

La ricognizione di tali benefici definiti in termini di valore aggiunto delle produzioni derivanti dall'attuazione dei progetti del piano, oppure determinati dall'incremento dei redditi, derivanti dall'aumento dell'occupazione, presenta notevoli difficoltà.

Riguardo al settore agricolo l'elaborazione di un piano di formazione produttiva incontra maggiori difficoltà rispetto ad un piano di formazione dell'industria e delle attività commerciali. Per l'agricoltura, infatti, la minore precisione nelle informazioni tecniche e nelle notizie statistiche ed il frazionamento della produzione in un grande numero di piccole unità aziendali provocano notevoli difficoltà nell'attuazione del piano e nella determinazione e nel controllo del saggio di sviluppo produttivo.

L'impiego della statistica agraria nell'elaborazione di un piano di sviluppo produttivo rende possibile la stima della produttività delle varie risorse, l'elaborazione di progetti tecnici,

la formulazione degli obiettivi e la continua valutazione dei risultati conseguiti durante le varie fasi di attuazione del piano di sviluppo.

Uno degli obiettivi della pianificazione nell'agricoltura è costituito dal mantenimento di un soddisfacente equilibrio tra domanda ed offerta di prodotti agricoli. Riguardo alla domanda di prodotti agricoli occorre distinguere: a) la domanda di prodotti alimentari per il consumo interno; b) la domanda di materie prime per l'approvvigionamento industriale interno; c) la domanda di prodotti per l'esportazione.

La metodologia statistica contribuisce in vari modi alle previsioni di questi tre tipi di domande, sebbene non pochi fattori possano perturbare gli andamenti previsti. Invero, l'equilibrio tra la domanda e l'offerta di prodotti agricoli di una regione può essere perturbato non soltanto dagli errori di previsione, ma anche dai risultati della pianificazione di taluni settori dell'industria e del commercio, nonché da eventi impre-

vedibili, come ad esempio quelli meteorologici.

In generale la spesa capitaria in prodotti alimentari aumenta con il crescere del reddito, ma meno rapidamente del reddito stesso, vale a dire l'elasticità della spesa rispetto al reddito è positiva ma minore dell'unità. Tale elasticità, tuttavia, varia da prodotto a prodotto e quindi occorre procedere alla stima dell'elasticità per singoli prodotti; inoltre è necessario conoscere l'elasticità delle quantità delle varie derrate alimentari che le imprese agricole producono.

Vari procedimenti sono forniti dalla metodologia statistica per stimare i coefficienti di elasticità: dai criteri fondati su convenienti serie storiche dei consumi o delle produzioni di generi alimentari e del reddito complessivo, ai più recenti metodi di indagini campionarie basate su dati analitici tratti dai bilanci familiari.

Per quanto concerne la domanda di materie prime di origine

agricola per il consumo industriale interno, occorre prevedere anche l'evoluzione della domanda durante il periodo a cui si riferisce il piano.

Le previsioni delle esportazioni a lungo termine sono, in realtà, assai difficili a causa delle variazioni che avvengono nei rapporti internazionali, delle innovazioni tecniche, e di numerosi fattori extra economici. Tuttavia, se non intervengono notevoli perturbazioni di natura politica, tecnica e sociale, le previsioni di esportazione dei principali prodotti agricoli possono essere determinate con buona approssimazione mediante particolari indagini statistiche analoghe a quelle compiute recentemente dalla F.A.O.

Queste analisi hanno chiaramente dimostrato come, con la depressione economica del 1930 e la rottura del sistema dei pagamenti mondiali, i principali paesi industriali importatori di prodotti agricoli abbiano palesato la tendenza a diventare

autosufficienti nei riguardi dei prodotti dell'agricoltura. Infatti, tali paesi hanno aumentato la produzione complessiva e la produttività del settore agricolo allo scopo di ridurre le importazioni e di aumentare i redditi della popolazione agricola.

7.- Tecniche di pianificazione economica. Le tecniche recentemente elaborate dalla cosiddetta programmazione matematica, che applicata ai piani di sviluppo economico potrebbe chiamarsi programmazione econometrica, conducono alla formulazione di piani che soddisfano simultaneamente alle condizioni di compatibilità e di efficienza. L'impiego di queste tecniche richiede la disponibilità di una grande massa di dati statistici, originari e derivati, sintetici e analitici, che le rilevazioni ufficiali non possono offrire; ciò spiega perchè tali tecniche non abbiano trovato nel nostro Paese adeguate applicazioni nè al livello nazionale nè al livello regionale.

Le tecniche di pianificazione possono essere raggruppate in cinque classi riguardanti: 1) le tecniche di organizzazione; 2) le tecniche di ricognizione; 3) le tecniche di previsione; 4) le tecniche di scelta; 5) le tecniche di azione.

Riguardo alle tecniche di scelta delle decisioni concernenti l'impiego di risorse, soprattutto per quelle che comportano profondi mutamenti nella struttura della vita economica, la programmazione econometrica può condurre a risultati che consentono di ottenere incrementi di produzione, o, comunque, miglioramenti nelle condizioni sociali esistenti assai più vantaggiosi di quelli conseguibili con il funzionamento convenzionale dei meccanismi di mercato.

Il conseguimento degli obiettivi richiede un continuo controllo dello sviluppo produttivo, il quale in una economia prevalentemente sottosviluppata come quella della Sicilia si presenta sostanzialmente diverso da quello ipotizzato dai teorici della libera concorrenza. L'economia sottosviluppata infatti non si trova in una posizione di equilibrio nella quale le

risorse sono impiegate in modo sufficientemente ottimo, e quindi la politica economica non può concretarsi esclusivamente in meccanismi di controllo che abbiano lo scopo di mantenere tale equilibrio.

In una regione come la Sicilia, una quota rilevante degli investimenti è fatta direttamente dallo Stato o dall'Amministrazione Regionale e l'influenza pubblica sulla parte restante degli investimenti tende ad accrescersi sempre più attraverso la politica doganale, gli incentivi, ecc., indipendentemente dal fatto che esista un piano generale di sviluppo. Pertanto la questione fondamentale non è più se l'Ente pubblico debba intervenire o meno nel processo di destinazione delle risorse, bensì quella di decidere come debbano essere coordinate le varie forme di intervento per renderle sufficientemente efficaci.

Uno dei maggiori inconvenienti che si riscontra nelle politiche di formazione produttiva delle regioni sottosviluppate è proprio la mancanza di coordinazione tra le varie forme dei

pubblici interventi. In fatto, la coordinazione appare meno importante in una regione economicamente progredita, nella quale l'Ente pubblico interviene direttamente soltanto in un limitato numero di settori e dove i danni prodotti dalla mancanza di coordinazione non sono notevoli.

Qualunque sia il tipo di politica di formazione produttiva adottata il controllo e la valutazione della efficacia degli strumenti impiegati sono necessari per migliorare la politica futura mediante un processo continuo di revisione dei programmi.

Per realizzare una coordinazione iniziale degli strumenti adottati e per procedere al sistematico controllo degli effetti di tali strumenti ed alla continua revisione del piano, in questi ultimi anni sono stati elaborati interessanti modelli econometrici e convenienti schemi di rilevazione e di analisi statistica.

Questi modelli econometrici comprendono numerose equazioni strutturali riguardanti i vari settori dell'attività economica,

nonchè le relazioni fondamentali intercorrenti fra tali settori.

Il sistema generale di equazioni strutturali dovrebbe essere accuratamente studiato da statistici, economisti e tecnici, e venire elaborato alla luce delle più recenti teorie della dinamica economica. L'approntamento di un tale sistema presenta notevoli difficoltà teoriche e pratiche e le esperienze degli altri paesi dimostrano che, per poter ottenere risultati soddisfacenti, conviene procedere per tentativi mediante approssimazioni successive.

8.- IL RUOLO DEI MODELLI ECONOMETRICI.- Per modello econometrico si intende un sistema di equazioni, generalmente lineari, in cui entra un certo numero di variabili scelte secondo determinati criteri e ipotesi teoriche.

Le variabili del sistema di equazioni comprendono tre gruppi di variabili, conosciute come variabili endogene, variabili esogene e

stocastiche. Le prime sono quelle che si determinano nel sistema economico, e perciò in base alle equazioni strutturali del modello. Esse risentono l'influenza delle variabili esogene, sulle quali però non influiscono. Queste ultime sono pertanto determinate fuori del sistema economico, e sono così definite per il fatto di influenzare le variabili endogene ma di non essere influenzate. Le variabili stocastiche, infine, rappresentano gli effetti erratici di molti fattori che influenzano o dai quali dipendono le variabili endogene, ma che non sono direttamente o espressamente considerate nel sistema. Generalmente il reddito, l'occupazione, i prezzi, i profitti, le rendite, gli interessi, ecc. sono considerati come variabili endogene; la offerta di moneta, le spese pubbliche, le imposte, la popolazione, ecc., come variabili esogene.

Le variabili endogene, esogene e stocastiche entrano a far parte delle equazioni strutturali, così dette per la ragione che esse esprimono la struttura base del sistema economico.

Le equazioni strutturali che entrano a far parte di un modello econometrico sogliono essere raggruppate intorno a quattro tipi fondamentali: equazioni di comportamento, equazioni istituzionali, equazioni tecniche o di produzione, equazioni di definizione o identità contabili. Le equazioni di comportamento esprimono o descrivono il comportamento degli individui e della collettività nella loro attività economica. Le equazioni di consumo, di investimento costituiscono esempi di equazioni di comportamento.

Le equazioni istituzionali esprimono le condizioni particolari del sistema economico nel quale gli individui e la collettività operano, e di cui influenzano il comportamento economico; tali equazioni sono quelle relative al controllo dei prezzi, al sistema fiscale, al tasso ufficiale di sconto.

Le equazioni tecniche o di produzione esprimono le condizioni e le relazioni di natura tecnica fra il prodotto ottenuto e i

fattori impiegati; per esempio, la funzione di produzione.

Le equazioni di definizione, infine, definiscono alcune variabili economiche secondo la teoria economica, quali la equazione di definizione del reddito e l'equazione di definizione del risparmio.

In generale adottando nelle loro ricerche i modelli econometrici, gli studiosi si propongono di raggiungere non solo il fine di stimare i valori numerici dei parametri esistenti nelle relazioni economiche, cioè nelle equazioni del modello, ma anche quello di prevedere i valori numerici di determinate variabili. In ultima analisi, poste alcune condizioni, il significato della previsione econometrica consiste nella extrapolazione di un modello, o meglio delle equazioni di un modello. Il contributo che i modelli econometrici possono dare alla formazione della politica economica o anche dei piani di investimento o di attività di un'azienda risiede nel fatto di liberare

la previsione da molti personali convincimenti degli operatori e nel dare ad essa una base razionale che rispecchi le effettive condizioni strutturali dell'economia del paese nel quale lo Stato ritiene di dovere intervenire, o anche del particolare settore economico o mercato dove opera una determinata azienda.

Gli economisti distinguono due tipi di previsioni; le previsioni ex-post e le previsioni ex-ante. Le prime sono delle estrapolazioni nel passato, per compiere le quali basta inserire nel sistema i valori noti delle variabili e poi risolvere rispetto alle variabili endogene; le seconde sono invece delle estrapolazioni nel futuro per compiere le quali occorre preventivamente stimare anche le variabili incognite.

9.- UTILIZZABILITA' DEI MODELLI ECONOMETRICI NELL'ELABORAZIONE  
DI UN PIANO REGIONALE DI SVILUPPO ECONOMICO.-

I più recenti metodi statistici di analisi consentono l'identificazione, la specificazione e la risoluzione di un si-

stema di equazioni simultanee raffiguranti il modello di un piano di sviluppo economico. I modelli econometrici debbono essere preferiti ad altri schemi puramente qualitativi e ad altri criteri empirici, non soltanto perchè consentono di effettuare stime attendibili di parametri e variabili fondamentali e di procedere a scelte fra politiche alternative, ma anche perchè permettono all'operatore politico di studiare gli effetti delle variazioni apportate al piano di formazione produttiva ed offrono una conveniente misura del grado di incertezza dei risultati.

I modelli econometrici costringono gli operatori politici a fissare esplicitamente gli obiettivi e gli strumenti della politica di formazione produttiva, nonchè tutte le variabili che intendono considerare e le relazioni che assumono esistenti tra esse.

Un modello completo dovrebbe fornire precise indicazioni anche riguardo alla priorità degli investimenti e degli obiettivi

da raggiungere. Nella maggior parte dei piani di formazione economica si parla molto di priorità, ma si spiega poco come queste debbano essere applicate. Il secondo Piano quinquennale indiano, ad esempio, ha elencato quattro obiettivi, e cioè incremento del reddito nazionale, rapida industrializzazione, aumento dell'occupazione, attenuazione della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, e sulla base di questi obiettivi ha determinato taluni settori di investimento prioritario. Queste finalità, tra di loro concorrenti, sono state conciliate nel piano definitivo, ma non è stato spiegato il modo mediante il quale è stata assicurata la loro compatibilità.

I modelli econometrici utilizzati sinora nelle pianificazioni sono soltanto dei modelli parziali, in quanto sono inevitabilmente limitati da assunzioni astratte concernenti talune relazioni non esplicitamente indicate dal modello.

Per potere elaborare piani di sviluppo economico e sociale occorrerebbe approntare modelli socio econometrici.

Considerando la situazione attuale delle fonti statistiche, appare evidente l'estrema insufficienza di dati e di notizie per costruire un modello socio-econometrico sul quale fondare un piano regionale di sviluppo economico.

Gli scopi particolari per i quali le analisi e le ricerche statistiche portano un contributo apprezzabile all'approntamento, all'attuazione ed all'assiduo controllo degli effetti di un piano regionale di sviluppo economico e sociale, sono i seguenti:

- 1) conoscenza delle risorse disponibili e delle interrelazioni fra fattori e fenomeni che caratterizzano la struttura economico-sociale, la fase di sviluppo e le tendenze in atto della evoluzione spontanea;
- 2) stima e valutazione delle costanti statistiche necessarie per la conoscenza di tale struttura, per la scelta dei mezzi ottimi, per le previsioni, per il controllo degli effetti del piano, e per la successiva revisione degli obiettivi;

- 3) costruzione di un modello socio-econometrico di equazioni strutturali, sul quale basare il piano di sviluppo economico, e stima dei parametri del modello;
- 4) previsioni dei redditi e della loro distribuzione, previsioni dell'andamento della popolazione, distinta per sesso e per età, dell'occupazione, dei prezzi, dei vari tipi di domanda dei prodotti, previsioni dei costi e dei benefici sociali dei progetti tecnici, ed in generale previsioni degli effetti dell'attuazione del piano di sviluppo economico;
- 5) decisioni riguardanti la ripartizione utile delle risorse e quindi la scelta degli strumenti attinenti;
- 6) controllo del saggio di avanzamento dei vari settori produttivi;
- 7) revisione degli obiettivi e degli strumenti politici.

10.- IL PIANO ALESSI NEL QUADRO DI FORMAZIONE DI UN PIANO REGIONALE DI SVILUPPO ECONOMICO.- Il primo tentativo di elaborazione di un piano regionale di sviluppo economico ha avuto inizio con decreto del 14 gennaio 1956 istitutivo di quattro Commissioni di studio col compito di elaborare un piano straordinario quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Regione siciliana. Alle Commissioni erano affidati i seguenti compiti: alla prima la parte finanziaria, alla seconda lo sviluppo industriale, alla terza lo sviluppo agricolo, alla quarta lo sviluppo sociale.

Un Comitato di presidenza doveva provvedere al coordinamento dei lavori delle Commissioni e a redigere il piano straordinario da presentare alla Giunta regionale entro i tre mesi successivi alla nomina.

Il Comitato di presidenza, in base agli orientamenti della maggioranza dei suoi esponenti, riduceva il ruolo di pianifica-

sione nella regione ad alcuni aspetti riguardanti le infrastrutture sociali, l'addestramento professionale, i lavori pubblici. Per quanto riguarda la creazione di impianti industriali e l'ammodernamento ed il potenziamento delle aziende esistenti si limitava ad indicare una serie di incentivi da effettuare.

In campo agricolo non poneva nessun obiettivo di riforma e indicava alcuni compiti di modernizzazione e di meccanizzazione nel quadro dei rapporti agrari esistenti.

Il compito di affrontare i problemi della disoccupazione veniva affidato alla IV Commissione, la quale dopo avere rilevato che in Sicilia occorrevano 560.000 nuovi posti di lavoro per portare la popolazione attiva al livello del 44%, pari alla media nazionale, ipotizzava un'occupazione di 330 mila operai nel settore edilizio.

Questo obiettivo di 330 mila nuovi posti di lavoro avrebbe dovuto realizzarsi attraverso l'impiego di 33 mila operai per

ogni 100 mila vani e quindi nella costruzione di un milione di vani per abitazione. E ciò come se tale tipo di occupazione potesse considerarsi per se stessa rimanente stabile e non transitoria come in effetti è l'occupazione nel settore della edilizia sovvenzionata.

In tale modo si sfuggiva ai termini strutturali del problema dello scarso livello di occupazione nella regione siciliana. La Commissione per lo sviluppo sociale, per il raggiungimento degli obiettivi da essa indicati in tema di occupazione, preventivava una spesa di 378 miliardi, successivamente ridotta, nella relazione conclusiva, a soli 50 miliardi di lire.

L'ammontare della spesa preventivata dal Comitato di presidenza nel quinquennio per i settori dell'industria della agricoltura, del commercio, delle opere sociali, dei lavori pubblici e delle infrastrutture veniva ipotizzato complessivamente in 363 miliardi di lire.

Tale cifra era esattamente corrispondente a quella indicata dalla Commissione finanziaria come disponibilità straordinarie reperibili per fare fronte alle esigenze del piano quinquennale, e precisamente:

|   |                |
|---|----------------|
| a) mezzi del bilancio ordinario della Regione:            | miliardi 94,5  |
| b) anticipazione fondo di solidarietà nazionale:          | miliardi 100,0 |
| c) anticipazione di alcuni impegni poliennali dello Stato | miliardi 43,9  |
| d) prestiti interni:                                      | miliardi 75,0  |
| e) prestiti a breve termine:                              | miliardi 50,0  |
|   | <hr/>          |
| Totale  | miliardi 363,4 |
|   | -----          |

A parte la quota di prestiti interni di 75 miliardi di lire e la quota dei prestiti a breve termine di 50 miliardi di lire, le altre somme sono delle semplici trascrizioni di quanto previsto nel bilancio regionale, nel fondo dell'articolo 38 e in alcuni impegni poliennali dello Stato.

Non venne fatta alcuna seria indagine sia per una modifica strutturale del bilancio della Regione, sia per quanto riguarda l'incremento del gettito fiscale a livello regionale.

A proposito del fondo ex articolo 38 dello Statuto della Regione siciliana, la Commissione, dopo avere accettato l'ipotesi dell'onorevole Enrico la Loggia secondo cui il relativo ammontare annuo, calcolato con ogni prudenza, avrebbe dovuto raggiungere la somma di 63 miliardi, si limitava a iscrivere un preventivo annuo di 20 miliardi di lire.

Riguardo ai rapporti fra lo Stato e l'Amministrazione Regionale il problema della politica degli Enti di Stato (IRI ed ENI) è stato trascurato.

Per quanto riguarda i prestiti interni ed eventuali prestiti esterni è evidente che il loro ammontare avrebbe dovuto essere fissato in relazione agli obiettivi del piano.

In base alle conclusioni del Comitato di presidenza non si hanno delle risultanze soddisfacenti e nemmeno ipotizzate in materia di accorciamento del divario in termini di produzione, di reddito e di occupazione tra la Sicilia e le regioni avanzate del Paese.

11.- LA PIANIFICAZIONE ECONOMICA NEL SUPERAMENTO DEGLI SQUILIBRI TERRITORIALI DI PRODUZIONE E DI REDDITO.

Una questione fondamentale, trascurata anche da coloro che hanno elaborato il Piano Alessi, è quella dell'assunzione di una visione globale della promozione produttiva dell'economia regionale.

Questa circostanza impedisce di individuare la portata dei fattori di distorsione d'ordine territoriale e settoriale operanti nel processo di espansione dell'economia nazionale.

Esiste in Sicilia un vastissimo potenziale di risorse

naturali umane e tecniche largamente inutilizzate. Per contro esistono in seno all'economia italiana vasti bacini di fatto di flussi finanziari provenienti in grande parte da autofinanziamenti delle grandi imprese.

Tali flussi finanziari riescono a calamitare altri flussi del risparmio convenzionale disponibile sul mercato del credito, mentre poi si trovano come impediti a trasferirsi nelle regioni, nelle quali sono evidenti l'urgenza e la convenienza collettiva di realizzare vasti programmi di infrastrutture e di sviluppo agricolo ed industriale. Questa situazione è stata dal prof. Giuseppe Mirabella messa in evidenza in coincidenza con l'analisi dello sviluppo della ricchezza monetaria verificatasi in Italia durante il decennio 1951-1960.

In campo nazionale la dimensione della ricchezza monetaria è passata da 8.867 miliardi di lire nel 1950 a 43.651 miliardi di lire nel 1960. La branca che ha compiuto il maggiore sbalzo riguarda i valori a reddito variabile.

Alla fine del 1960 la ricchezza monetaria risultava concentrata per l'84% nelle regioni economicamente dominanti e meglio industrializzate e solo per il 16% appariva sparsa nelle regioni economicamente deboli e prevalentemente agricole. Ciò rivela come, grazie soprattutto all'autofinanziamento in campo industriale, talune regioni economicamente forti siano riuscite ad attrarre la maggior parte dei riverberi finanziari derivanti dalle realizzazioni di crescita del patrimonio nazionale.

Ovviamente un potenziamento dell'effetto utile, almeno a breve scadenza e in termini globali, all'avanzamento espansivo della ricchezza monetaria è derivato anche dalla scelta settoriale e da quella ubicativa dei punti di applicazione produttiva dei capitali di nuova formazione in seno al patrimonio produttivo.

In forma di ciò l'economia italiana si è anche inserita in una dinamica di sviluppo squilibrato in termini di rapporto tra agricoltura ed industria e in termini di ulteriore divario nello

scarto iniziale tra regioni dominanti e regioni dominate.

Un principale problema di fondo che si presenta è quello di bloccare la marcia di dispiegamento a ulteriori sensibili squilibri ubicativi e settoriali. Tale problema può essere affrontato ricorrendo ad una programmazione nazionale che assicuri uno sviluppo economico equilibrato sotto il profilo spaziale e settoriale.

Ma ancora oggi non è stato elaborato nessun piano globale di riequilibrio economico a lungo termine dell'economia italiana, anche se la elaborazione di piani di previsione a lungo termine sia stata richiesta a tutti i Paesi membri della Comunità Economica Europea.

Soltanto in seguito a questa richiesta, negli ambienti governativi italiani si è cominciato ad accennare alla esigenza di elaborare un piano di previsione per l'economia italiana.

La Sicilia è particolarmente interessata alla elaborazione

ne di un tale piano globale, che sia in grado di preordinare uno avanzamento equilibrato sotto il profilo territoriale.

Il conseguimento di un tale obiettivo presuppone anche una programmazione regionale e la creazione di centri di decisione che operino come contrappeso di riequilibrio alle distorsioni in atto in seno allo sviluppo dell'economia nazionale.

L'esigenza di una programmazione regionale ormai è accolta da parecchie parti, talchè in sede ministeriale è stata lanciata l'iniziativa di una formulazione di piani regionali di sviluppo economico. Ai comitati regionali a tale fine istituiti è stato affidato l'incarico di elaborare degli inventari delle risorse locali, intese nel loro senso più ampio, allo scopo di consentire al governo ed alla iniziativa privata di predisporre gli opportuni interventi.

12.- CONDIZIONI ISTITUZIONALI PER L'ELABORAZIONE DI UN PIANO REGIONALE DI SVILUPPO ECONCMICO.- Ammesso il principio della

Necessità di un Piano regionale, sorge tutta una serie di altre questioni a proposito della sua natura e del suo contenuto, dei suoi scopi, degli organismi incaricati della previsione, nonché il problema dei rapporti tra amministrazione statale e amministrazione regionale sia nella sua fase di elaborazione che nella sua fase di attuazione.

Il Piano regionale può essere uno strumento di mera previsione, oppure per le previsioni che contiene essere assunto a base della elaborazione del programma governativo, degli interventi finanziari e delle altre misure destinate a facilitare i mutamenti ritenuti necessari nella struttura industriale, agricola e commerciale di un'area regionale.

Fra i due termini dell'alternativa il secondo risulta più aderente alle esigenze di efficiente avanzamento dell'economia siciliana.

Il piano di sviluppo economico della economia siciliana non deve avere i caratteri di un piano settoriale, bensì quel

di un piano globale a lungo termine. A titolo di esemplificazione si potrebbe indicare un decennio come periodo di dispiegamento dell'azione di propulsione.

Per quanto riguarda l'organismo incaricato della elaborazione del piano regionale, esso non deve identificarsi nè con un ente privato, nè con organi consultivi o collaterali alla pubblica amministrazione; esso invece deve essere costituito da apposito organo collegiale che abbia i più ampi poteri nella fase di elaborazione e che successivamente sia suscettibile di trasformarsi in organo fondamentale di direzione per l'esecuzione del piano.

Il piano di sviluppo dell'economia siciliana non deve presentare le caratteristiche di un piano autarchico regionale.

In questo senso la elaborazione del piano regionale va vista come una iniziativa nel quadro delle esigenze nazionali per nuovi indirizzi di politica economica dalle quali po-

tri scaturire la messa a punto di un piano globale nazionale.

Il successo di una iniziativa di pianificazione regionale risulta condizionato dalla creazione e dall'azione di tanti centri di decisione capaci di contrapporsi ai centri di decisioni e di scelte dei gruppi monopolistici operanti su scala nazionale e regionale.

L'attività della Regione siciliana volta alla creazione di tali centri rientra nell'ambito del suo campo di normale operatività.

L'art.38 dello Statuto della Regione Siciliana attribuisce infatti alla Amministrazione regionale il compito di parificazione interna di capitale fisso sociale e l'eliminazione del divario fra il livello dei redditi di lavoro nella Isola ed il livello medio risultante in campo nazionale.

13.- L'ATTIVITA' DELL'ORGANO COLLEGIALE PER L'ELABORAZIONE DI UN PIANO DI SVILUPPO ECONOMICO NEL QUADRO DELL'ATTIVITA' LEGISLATIVA DELLA REGIONE SICILIANA.- In base all'art.14 dello

Statuto della Regione Siciliana, l'Assemblea regionale siciliana ha potestà esclusiva di legislazione nelle seguenti materie:

- a) agricoltura e foreste; b) bonifica; c) usi civici; d) industria e commercio; e) incremento nella produzione agricola e industriale: valorizzazione, distribuzione, riforma dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali;
- f) urbanistica; g) lavori pubblici; h) miniere, cave, torbiere, saline; i) acque pubbliche; l) pesca e caccia; m) pubblica beneficenza e opere pie; n) turismo; o) enti locali; p) ordinamento degli uffici ed enti regionali; r) istruzione elementare; s) espropriazione per pubblica utilità.

Essa inoltre può emanare leggi integrative di quelle nazionali in numerosi altri settori.

Ciò dimostra che esistono le condizioni di potere per determinare il quadro istituzionale occorrente all'elaborazione e all'attuazione di un piano regionale. Ciò non toglie che molti problemi rimarranno senza soluzione sino a quando i rapporti tra Stato e Regione non saranno convenientemente disciplinati.

Vi sono diverse facoltà e competenze che lo Statuto siciliano attribuisce agli Organi della Regione Siciliana, ma che fino ad oggi non sono stati trasferiti dagli organi statali (ministeri) agli organi regionali (assessorati). Vi sono inoltre problemi che l'Assemblea regionale siciliana non può affrontare e risolvere con proprie leggi, poichè sono di competenza del Parlamento nazionale, come per esempio:

- a) la nazionalizzazione di alcuni settori essenziali;
- b) il controllo sui monopoli.

Vi è poi la questione degli apporti finanziari dello Stato e degli Enti pubblici per il raggiungimento degli obiet

tivi del Piano economico regionale.

Occorre dimensionare in maniera precisa l'apporto statale agli investimenti fissati dal piano regionale, indicandone le fonti di intervento; esse possono riassumersi come segue:

- a) articolo 38 dello Statuto della Regione siciliana;
- b) bilanci ordinari;
- c) stanziamenti pluriennali (piano edilizia popolare, autostrade, scuole, piano Verde, ecc.);
- d) Cassa per il Mezzogiorno;
- e) Enti di Stato (IRI ed ENI).

In particolare, occorre concordare la partecipazione dell'IRI e dell'ENI a determinate aziende da costituire in alcuni settori di sviluppo industriale.

Un piano regionale di sviluppo economico deve realizzare l'obiettivo indicato dall'art.38 dello Statuto regionale siciliano per eliminare alla base le cause del persistente divario economico con le regioni più progredite di Italia in

termini di redditi di lavoro.

Bisogna anche definire i rapporti tra l'organo collegiale preposto alla gestione del piano e gli enti locali (province, comuni, consorzi) ~~e a molteplici vari enti~~, associazioni di categoria e sindacali, affinché si formi una effettiva partecipazione democratica e una mobilitazione dal basso nella elaborazione del piano regionale di sviluppo economico.

Un piano regionale di sviluppo economico deve risolversi oltre che in una promozione di investimenti, nell'attuazione di riforme economico-sociali e della struttura stessa della amministrazione regionale per creare le condizioni politiche, economiche e sociali e gli strumenti organizzativi adeguati al raggiungimento degli obiettivi postulati.

Bisogna perciò provvedere alla costituzione di un Organo collegiale regionale dotato non soltanto di facoltà indagatrici, ma anche di poteri di scelte in relazione alle soluzioni finali che occorrerà prospettare.