

SULLA PIANIFICAZIONE REGIONALE IN SICILIA

L'autonomia siciliana e la particolare attività che si è svolta negli anni scorsi nel settore della pianificazione regionale rendono interessante un rapido esame dei principali documenti relativi al problema dello sviluppo economico e sociale dell'isola.

Il primo studio di pianificazione regionale per la Sicilia, apparso dopo il secondo conflitto mondiale, si deve al « Centro per l'incremento industriale della Sicilia », a cura del quale nel 1946 venne pubblicato il « Primo Schema di un piano economico quinquennale della Sicilia » (1).

Lo « Schema » è costituito da una « parte generale », di cui è relatore l'On. Prof. Enrico La Loggia, da una parte « speciale », formata da numerose relazioni dovute a vari autori, e da una « sintesi ». Il documento non pretendeva di essere un vero e proprio « piano », ma uno « schema » che potesse rappresentare uno stimolo e fornire un indirizzo per le attività di sviluppo economico e industriale dell'isola.

Lo schema non appare, infatti, un approfondimento dei problemi economici di base e una ricerca di quegli strumenti e di quelle leve che nel quadro dell'economia della regione possono servire a modificare strutturalmente il livello economico e sociale dell'isola; ma è piuttosto un piano di spesa di una certa somma (70 miliardi in 5 anni; secondo l'art. 38 dello Statuto Regionale), che si ritiene debba rendersi disponibile, e per cui si considerano le ripartizioni più convenienti sia per i differenti settori, sia per la gradualità nel tempo della spesa stessa.

Nel redigere questo piano di spesa si è predisposto una specie di elenco delle necessità in certi settori di opere pubbliche e di pubblica utilità, e delle possibilità di sviluppo e di intervento in un certo numero di settori industriali. Si è così venuta a manifestare una serie di istanze di vario ordine, che appaiono oggi interessanti, giacché, mentre talune hanno determinato dei concreti interventi, con la creazione di appositi Enti o imprese indu-

(1) CENTRO PER L'INCREMENTO INDUSTRIALE DELLA SICILIA, *Primo schema di un piano economico quinquennale della Sicilia*. Palermo, Tip. Priulla, 1947, pp. 215, tavv.

striali, altre, a distanza di 12 anni, rimangono ancora allo stadio di istanze insoddisfatte, e quindi di piena attualità. Ma, se questo è un elemento positivo di giudizio nei confronti delle varie elaborazioni monografiche che furono fatte, non per questo viene meno la critica al metodo con cui lo schema è stato impostato e redatto.

Nella « impostazione strutturale », che costituisce il paragrafo 6 della relazione generale, non si ha una esposizione degli elementi essenziali che costituiscono la struttura del meccanismo economico regionale (popolazione e forze di lavoro, reddito e bilancio economico regionale, investimenti e consumi, produttività) e che consentono di determinare i mezzi per agire sul meccanismo stesso (2).

Quanto alla redazione dello « schema », la difformità di impostazione e di contenuto delle elaborazioni monografiche che costituiscono la parte speciale rende difficile una visione organica dei problemi economici della regione, cosa che, al contrario, si richiede in maniera preminente ad un piano regionale di sviluppo economico.

Sembra quindi che, se da un lato si deve apprezzare lo sforzo fatto nel 1946 dal « Centro per l'incremento economico della Sicilia », d'altro canto, in base alle attuali concezioni in materia di pianificazione regionale, il documento esaminato non si può oggi considerare neppure come un « primo schema di un piano economico quinquennale della Sicilia ».

Nel 1950 la Regione Siciliana pubblicò un « Piano di opere per l'utilizzazione del fondo di lire 30 miliardi stanziato nello Stato di previsione della spesa della Regione Siciliana per l'esercizio 1949-50 ai sensi dell'art. 38 dello Statuto Regionale » (3). Si tratta di un disegno di legge preceduto dalla relazione governativa. Il documento risulta un lavoro serio, sobrio, che non pretende di essere un « piano di sviluppo economico », ma un più modesto « piano di opere », ed ha così certamente contribuito a chiarire le possibilità e necessità dei settori presi in esame. Il non aver voluto affrontare un problema più vasto di quanto non fosse consentito ha evitato ai compilatori di fare affermazioni, che sarebbero probabilmente risultate vaghe e generiche, sui problemi generali dello sviluppo economico, e ha invece permesso

(2) In questo paragrafo si dichiara: « La esecuzione del piano richiederebbe essenzialmente, secondo il nostro avviso, la creazione di grandi organi appositi, nonché il potenziamento finanziario funzionale e autonomistico di istituti già esistenti ed operanti per fruire delle loro organizzazioni, attrezzature, sedi ed esperienze ». Il resto del paragrafo è un'illustrazione dei vari organismi esistenti o da crearsi.

(3) REGIONE SICILIANA, *Piano di opere per l'utilizzazione del fondo di lire 30 miliardi stanziato nello stato di previsione della spesa della Regione Siciliana per l'esercizio 1949-50 ai sensi dell'art. 38 dello Statuto Regionale*. Palermo, Tip. F.lli De Magistris & C. succ. V. Bellotti, 1950, pp. 218, tavv.

di dare un contributo concreto alla conoscenza di alcuni problemi specifici.

La scelta dei settori d'intervento (edilizia scolastica; acquedotti; opere di rimboschimento; sanatori e preventori antitubercolari; porti pescherecci) corrisponde a certi criteri di valutazione delle esigenze dell'isola e delle possibilità di spesa, che possono essere certamente criticati alla luce di varie considerazioni di ordine sia economico che sociale; ma ciò che si vuole mettere qui in chiaro è che, ai fini di una successiva opera di pianificazione regionale, un documento come questo, che mette bene in evidenza certi aspetti della realtà regionale, risulta più utile di uno « schema di piano economico » sul tipo di quello redatto nel 1946, e precedentemente preso in esame.

Il contributo della Sicilia al IV Congresso Nazionale di Urbanistica, svoltosi a Venezia nel 1952, sul tema « Pianificazione regionale », rappresenta una tappa ufficiale in questo settore, per una serie di indagini preliminari alla pianificazione regionale, che furono in quella sede presentate a cura del Prof. Arch. Edoardo Caracciolo e di altri collaboratori (4).

Anche in questo caso il merito del lavoro va ricercato proprio nell'aver riconosciuto i propri limiti, e nell'aver tuttavia effettuato uno sforzo che ha indubbiamente servito a mettere in luce determinati aspetti della complessa realtà siciliana. L'aver fissato un punto di partenza per ulteriori indagini più approfondite sui vari problemi trattati costituisce senza dubbio un elemento positivo nel faticoso cammino compiuto dalla pianificazione regionale in Sicilia.

Nel 1955 apparve uno studio su « Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno in Sicilia », a cura dell'Ufficio Studi della Presidenza della Regione Siciliana (5). Il documento merita di essere qui menzionato perché, come il già citato « Piano di opere » del 1950, illustra seriamente, ed in maniera dettagliata, la situazione ed i programmi concreti di interventi in determinati settori. I progetti relativi alle opere da effettuare sono infatti suddivisi fra approvati, e no, da parte della Cassa per il Mezzogiorno; sono corredati dei rispettivi importi di spesa e di note illustrative; riguardano i settori della bonifica, degli acquedotti, della viabilità,

(4) E. CARACCILO, [La pianificazione delle regioni italiane] Sicilia. Sta in: ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione regionale. Atti del IV Congresso Nazionale di Urbanistica (Venezia 1952)*, pp. 247-260, tavv., cc. « Gli organizzatori della Mostra [allestita in occasione del Congresso] si sono trovati nella necessità di reperire, elaborare, visualizzare il materiale a disposizione nello spazio di due mesi e mezzo; il materiale raccolto è, quindi, solo una grossa bozza grossolanamente approssimata, che merita un vaglio critico ed una revisione che potranno essere fatti solo in un secondo tempo ». Cfr. p. 250.

(5) REGIONE SICILIANA - CASSA PER IL MEZZOGIORNO, *Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno in Sicilia*, Palermo, Ufficio Studi della Presidenza della Regione Siciliana. 1955, pp. XV, 348, tavv., cc., ill.

del credito e del turismo. Questo tipo di ricerche, di cui si potrebbero dare molti altri esempi, risulta prezioso all'atto della redazione di un piano di sviluppo regionale che comprenda tutti i settori di attività economica e che trovi, in questi studi, la base concreta per le proprie elaborazioni.

Ciò che si dovrà tener presente in queste occasioni, è che, dovendo redigere un piano regionale di sviluppo, è necessaria una completa rielaborazione dei singoli piani settoriali, e non una semplice somma, o giustapposizione, dei piani stessi. I problemi di sviluppo, inizialmente postisi nel quadro dell'attività urbanistica (6), sono venuti ad assumere negli ultimi anni un più ampio respiro. L'esistenza dello « schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito » (detto Piano Vanoni) e le prospettive della sua realizzazione, hanno infatti creato le condizioni perché, dall'attività dei numerosi organismi centrali e periferici che si occupano della materia, scaturisca una specificazione delle prospettive di espansione che lo « schema » ha indicato per l'intero paese e per le due grandi circoscrizioni Nord e Sud.

Ma è difficile attendersi che tale specificazione regionale possa nascere dal semplice accostamento delle iniziative in atto; al contrario, l'esistenza di numerosi organismi centrali e periferici che si occupano della materia ci sembra imponga il superamento della concezione del piano regionale come « piano dei piani » (7). Il semplice « coordinamento » dei programmi redatti da vari organismi è senz'altro una attività necessaria, per evitare che una disordinata sovrapposizione risolva in un danno generale ciò che era stato concepito per il miglioramento di una certa situazione. Questa impostazione appare tuttavia insufficiente per il falso presupposto che piani redatti da organismi diversi, in ambiti necessariamente settoriali, possano rispecchiare organicamente tutte le vere necessità delle singole realtà economiche e sociali, realtà che, per i fattori umani, storici e culturali, nonché economici e geografici, che vi sono implicati, sono sempre complesse.

Proprio il fatto di non aver applicato il metodo della rielaborazione dei dati settoriali fa muovere le prime critiche al « Piano

(6) Vedi: MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI, *I piani regionali - Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento in Italia*, Vol. I, Roma, 1952, pp. 112, tavv., cc., ill. Vol. II, 1953, pp. 126, tavv. Cfr. inoltre: MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI - PROVVEDITORATO ALLE OPERE PUBBLICHE PER L'ABRUZZO, *Studio territoriale sulla regione Marsicana*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1956, pp. 24, tavv., ill.; e ancora: REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA - ASSESSORATO AI LAVORI PUBBLICI, *Studio preliminare della Provincia di Cagliari* (a cura dell'Istituto di tecnica urbanistica della Facoltà di Ingegneria di Cagliari), Roma, Arti Graf. F.lli Palombi, 1956, pp. nn., tavv.

(7) Cfr. MINISTERO LL.PP., *I piani regionali*, ecc., cit. Cfr. Vol. I, p. 7.

quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia » (8) che venne, con troppa rapidità, redatto fra il 14 gennaio 1956, data del decreto istitutivo delle quattro Commissioni di studio, ed il 13 maggio 1956, data della Relazione del Comitato di Coordinamento.

L'azione del Comitato di Coordinamento sui materiali delle altre Commissioni non è consistita in un riesame organico di tutta la materia, bensì in una serie di « tagli », operati per far rientrare i programmi di intervento (rispettivamente proposti dalle Commissioni per lo sviluppo industriale, agricolo e sociale) nelle disponibilità dichiarate reperibili da parte della Commissione finanziaria. Si è trattato, in altri termini, di un ridimensionamento, di riportare cioè i 770 miliardi di programmi ai 363 miliardi dichiarati disponibili per l'attuazione dei programmi stessi.

Ora, se questa azione, che diciamo di ridimensionamento, si fosse attuata attraverso una meditata rielaborazione di tutti i programmi indirizzata ad un fine determinato, l'opera del Comitato di Coordinamento si sarebbe svolta in maniera organica, per il conseguimento di un vero piano di sviluppo economico. Ma questo non è avvenuto nel caso del Piano quinquennale siciliano.

Venendo poi ad esaminare brevemente il lavoro delle singole Commissioni, si può osservare che la relazione della Commissione finanziaria si limita ad una elencazione ed analisi delle possibili fonti di reperimento dei fondi, e degli oneri incidenti sul bilancio della Regione relativi all'assunzione di prestiti e alla mobilitazione delle giacenze. In allegato si trovano le tabelle riguardanti gli oneri di bilancio ricadenti negli anni finanziari dal 1956-57 al 1960-61 per interventi, stabiliti dalle leggi vigenti, nei settori: lavori pubblici, agricoltura, bonifica e foreste, industria e commercio, interventi sociali. Nel complesso, la relazione appare più un lavoro di compilazione sulla base di elementi preesistenti che un approfondimento dei problemi connessi con l'attività finanziaria.

Nella relazione della Commissione per lo sviluppo industriale si è voluto affrontare un notevole numero di problemi, ma, dato il brevissimo tempo a disposizione, ne è risultato, più che un esame tecnico dei problemi stessi, una elencazione di necessità e di proposte relative ai vari settori, accompagnata da una serie di raccomandazioni fatte ai diversi organismi dell'amministrazione regionale, affinché essi intervengano con aiuti finanziari in ausilio di auspicabili buone iniziative.

Dall'esame della relazione si ha l'impressione che essa sia stata redatta attraverso la raccolta di tutti quei suggerimenti e di quelle prospettive che apparivano più auspicabili; ma, se questo può da un lato sembrare un metodo efficace per raccogliere

(8) REGIONE SICILIANA, *Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia*. Palermo, I.R.E.S., 1956, pp. 215, tavv.

le istanze delle categorie e degli operatori direttamente interessati, d'altro canto, nella relazione, è mancato il necessario approfondimento dei problemi, nonché il coordinamento delle iniziative da prendere nei vari settori.

La relazione della Commissione per lo sviluppo agricolo risulta un elenco dei provvedimenti presi e degli stanziamenti già effettuati per la bonifica ed i miglioramenti fondiari, con una serie di proposte di stanziamenti aggiuntivi per accelerare l'attuazione dei lavori più urgenti.

A questo si aggiunge un'altra serie di suggerimenti per interventi e spese da effettuare per gli indirizzi produttivi, per la tutela economica dei prodotti, per la meccanizzazione agricola, per la difesa fito-sanitaria, per il credito agrario, per l'istruzione professionale e per la cooperazione.

Non è questa la sede per esaminare l'esattezza di tutte le proposte, ma la rapida trattazione dei problemi lascia dubitare della piena rispondenza delle proposte fatte alle necessità e soprattutto alle possibilità reali dei differenti settori.

Nella relazione della Commissione per lo sviluppo sociale si tratta delle forze e fonti di lavoro; dell'occupazione e della disoccupazione; della casa e dell'insediamento dell'uomo; dell'analfabetismo e delle scuole elementari; della scuola professionale; della previdenza e assistenza ed infine della cooperazione. L'aver voluto affrontare questa vasta e complessa serie di problemi, avendo a disposizione un periodo di tempo insufficiente, ha fatto sì che la disamina dei differenti problemi, come pure le proposte fatte per i vari settori, appaiono nell'insieme non sufficientemente approfondite.

Non ci si poteva certo attendere che in quattro mesi si elaborasse uno strumento altrettanto perfetto e laborioso, quale un piano econometrico di sviluppo, che necessita di « dati statistici sufficientemente attendibili e di convenienti valutazioni quantitative, alla luce di adeguate nozioni, offerte dalla teoria economica », anche se, secondo il Prof. Vianelli, « i piani econometrici di sviluppo appaiono più che opportuni, assolutamente necessari, per una politica che miri ad un rapido sviluppo economico della Sicilia » (9).

Il Prof. Vianelli, nelle proprie conclusioni sui piani di sviluppo economico, affermava nel 1953: « Il Governo nazionale dovrebbe formulare un piano di sviluppo generale dell'intero Paese — o del complesso formato dal Mezzogiorno e dalle Isole — secondo i criteri della moderna dinamica economica, onde poter elaborare, sulla base di nozioni e previsioni di natura quantita-

(9) S. VIANELLI, *Sicilia*. Sta in « Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione ». Roma, Camera dei Deputati, 1953, Vol. III, Tomo 4, pp. 387-629, tav.; cfr. p. 618.

tiva, provvedimenti politici veramente coordinati e della massima efficacia; il Governo della Regione potrebbe allora formulare, nell'ambito della sua competenza economico-finanziaria, un altro piano econometrico di sviluppo della Sicilia; questo piano — potenziando e perfezionando anche i provvedimenti già in atto — dovrebbe essere coordinato con il piano nazionale e complementare ad esso » (10).

Ora, se a prima vista sembra che questi auspici si siano successivamente avverati, nell'insieme del « Piano Vanoni » e del « Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia », questo non appare più così sicuro, se si considera quanto ebbe ad osservare molto acutamente al riguardo il Prof. Rosenstein-Rodan, nella conferenza tenuta a Palermo il 15 giugno 1956, sul tema « Investimenti ed incrementi del reddito nei piani di sviluppo economico ».

Ecco, fra l'altro, quanto ebbe a dire il Prof. Rodan: « Il Piano Vanoni ed il Piano quinquennale sono complementari; però, secondo la mia esperienza, direi che ogni piano di sviluppo economico è un dramma in tre atti; il primo atto ha il titolo: « Che cosa si dovrebbe fare »; il secondo atto: « Come fare »; il terzo atto: « Quali sono gli strumenti legislativi e le istituzioni per la realizzazione dei primi due atti ».

« Il Piano Vanoni è solo il primo atto. E' uno studio, uno schema generale di ragionamento, per rendersi conto di che cosa si dovrebbe fare. E oggi siamo ancora nell'intervallo tra il primo e il secondo atto ».

« I materiali per il Piano quinquennale siciliano, che ho potuto vedere in pochi giorni, mi danno l'impressione che in un certo modo siano un completamento logico del Piano Vanoni, nel senso che apprestano molto materiale per il secondo atto, « come fare », senza però poterne, per ovvie ragioni, dare tutto il primo atto. Dico « per ovvie ragioni », perché fintanto che non si avrà tutta la elaborazione del Piano Vanoni — dato che il Piano Siciliano deve inquadrarsi nel Piano Vanoni — sarebbe impossibile di dare il primo atto; e ci troviamo allora in questa situazione paradossale: di avere un Piano nazionale col primo atto e un Piano regionale col secondo atto elaborato. Una sintesi, speriamo, dovrà avvenire » (11).

Ci sembra di poter attualmente indicare alcuni strumenti legislativi che sono stati apprestati in questi ultimi anni e che possono considerarsi fra i fatti positivi inerenti alla pianificazione regionale in Sicilia. Se ne dà qui il solo elenco, perché, essendo i

(10) Cfr. S. VIANELLI, *Sicilia, cit.*, p. 624.

(11) P. ROSENSTEIN-RODAN, *Investimenti ed incremento del reddito nei Piani di sviluppo economico*. Sta in: « Notiziario IRFIS », Palermo, Settembre 1956, pp. 53-62 (cfr. p. 61-62).

titoli sufficientemente esplicativi della funzione prevista, non sembra questa la sede per commentarli a fondo nella loro strumentalità e utilizzazione in vista dello sviluppo economico e sociale dell'isola:

— Decreto Regionale 29 ottobre 1955, n. 6, concernente l'ordinamento amministrativo degli Enti locali della Regione Siciliana (Consorzi intercomunali).

— Legge Statale 29 luglio 1957, n. 634, concernente provvedimenti vari per il Mezzogiorno (proroga della Cassa per il Mezzogiorno, ecc.).

— Legge Regionale 5 agosto 1957, n. 51, concernente provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale della Regione (Società finanziaria, ecc.).

Questi non sono che alcuni fra i più importanti e recenti strumenti legislativi, che riguardano il problema dell'attuazione dei piani di sviluppo regionale, ma va tenuto presente che esistono in Sicilia molti altri strumenti legislativi e molte istituzioni già funzionanti per la realizzazione dello sviluppo economico e sociale dell'isola. Certamente tutta l'attività è stata resa fino ad ora particolarmente difficile dalla mancanza di una chiara individuazione di « che cosa si dovrebbe fare ».

SUMMARY. — The A. summarizes what has already been done in the Sicilian region, in the field of the territorial planning, in the frame of the programmes for the economical and social development of the island. He mentions the « First scheme of an economical five-year plan for Sicily » published in 1946, the « Plan for works for the utilization of fund etc. » published by the Regional Administration in 1950, the essay on « The intervention of the Cassa per il Mezzogiorno in Sicily » published in 1955, the « Five-year plan for the economical and social development of Sicily » of 1956 and the principal laws passed in these last years, and more closely connected with the programme of the regional planning. On each of the above mentioned documents the A. has briefly dwelt with opportune observations.