

**Nota sul Comitato Sindacale di consultazione e sul Comitato Zonale di sviluppo in relazione al piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna**

(legge 2 Giugno 1962, n. 588 e legge regionale 2 Luglio 1962 n. 7)

Comunicazione del

Dr. ARMANDO CONGIU  
(Consigliere Regionale della Sardegna)

sul tema: "Istituti e strumenti  
di una programmazione economica democratica,,.

Al fine di perseguire l'obiettivo dello sviluppo economico e del progresso sociale della Sardegna, il Parlamento ha approvato la legge Il giugno 1962 n. 588 che dispone un piano organico straordinario e aggiuntivo di interventi e assicura il coordinamento in relazione a esso di tutti gli interventi previsti dalle leggi statali.

Si potrebbe sensatamente sostenere che la legge Il giugno 1962 n. 588 contiene alcuni elementi di una programmazione regionale.

E' perciò d'interesse generale esaminare questo primo tentativo di programmazione regionale dal punto di vista degli organi: più precisamente per accertare il carattere democratico dei nuovi organi creati allo scopo.

In questo senso gli organi nuovi sono due:

- 1°) - Il Comitato Sindacale di Consultazione.
- 2°) - Il Comitato Zonale di Sviluppo.

Il Comitato Sindacale di consultazione trae la sua validità giuridica dall'ultimo comma dell'art. 4 della legge n. 588 che recita: "La Regione provvede a consultare le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori in ordine alla predisposizione del piano e dei programmi,,

Il Comitato Zonale di sviluppo non è previsto dalla legge n. 588, la quale tuttavia dispone che il piano venga formulato per "zone territoriali omogenee,, (art. 1° comma 2°) e siano raggiunti obiettivi di trasformazione e miglioramento delle strutture economiche e sociali delle "zone omogenee,, (art. 1° comma 3°).

La specificazione legislativa dei compiti e della composizione del Comitato Sindacale di Consultazione e del Comitato Zonale di sviluppo è contenuta nella legge regionale Il Luglio 1962 n. 7 che, con il titolo "Compiti della Regione in materia di sviluppo economico e sociale della Sardegna,, detta concretamente i modi attraverso cui la Regione attua la legge 2 Giugno 1962 n. 588.

**L'Art. 10 della Legge Regionale n. 7 istituisce un Comitato di Consultazione così composto:**

- 1) - da due rappresentanti per ciascuna delle organizzazioni sindacali dei lavoratori operanti in campo nazionale;
- 2) - da un rappresentante di ciascuna delle seguenti organizzazioni: Confederazione generale dell'Industria Italiana, Associazione sindacale Intersind, Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana e Confederazione Ge-

nerale Italiana del Commercio e del Turismo;

- 3) - da un rappresentante della Confederazione Cooperativa Italiana e da un rappresentante della Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue;
- 4) - da un rappresentante della Confederazione Nazionale Coltivatori diretti e da un rappresentante della Unione Regionale dei Contadini, Coltivatori e Pastori Sardi;
- 5) - da due rappresentanti delle Associazioni Artigiane.

L'art. 11 della Legge Regionale n. 7 istituisce il Comitato Zonale di sviluppo, con sede in uno dei Comuni della zona, così composto:

- a) - il sindaco, o un suo delegato, e due rappresentanti di cui uno di minoranza, per ciascuno dei Comuni della zona, con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, e il Sindaco, o un suo delegato, di ciascun Comune della Zona, con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti;
- b) - un rappresentante per ciascuna delle organizzazioni e associazioni partecipanti al Comitato di consultazione;
- c) - tre rappresentanti, di cui uno della minoranza eletti dal Consiglio Provinciale della Provincia nel cui territorio ricade il maggior numero dei Comuni compresi nella zona;
- d) - due esperti nei problemi economici e sociali prevalenti nella zona, uno dei quali esercita le funzioni di presidente del Comitato.

Dal punto di vista "formale", il carattere democratico del Comitato sindacale di consultazione e del Comitato Zonale di sviluppo sempra essere assicurato.

La loro composizione infatti garantisce la rappresentanza verticale ed orizzontale della collettività sarda, ne affianca le istanze territoriali e corporative in una sorta di procedura binaria, afferma in quegli organi la notevole prevalenza degli amministratori locali, cioè di quelle rappresentanze che traggono la loro validità da un consenso elettorale, sottolinea la schiacciante maggioranza dei rappresentanti dei prestatori d'opera (e più generalmente dei lavoratori) di fronte ai datori di lavoro.

Più stringente e più pertinente si fa invece il discorso sul carattere "democratico", che ai due organi competerebbe in conseguenza dei compiti loro assegnati per legge.

Per quanto concerne il Comitato Sindacale di Consultazione le sue funzioni sono indicate nell'ultimo comma dell'art. 4 della legge 11 giugno 1962 che detta: "La Regione provvede a consultare le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori in ordine alla predisposizione del piano e dei programmi",.

Per quanto invece concerne il Comitato Zonale di sviluppo, i compiti ne vengono fissati nell'art. 12 della legge regionale 11 luglio 1962, n. 7 che detta:

- a) - segnalare all'assessorato alla Rinascita, in armonia con gli obiettivi e gli indirizzi generali del Piano, le esigenze di sviluppo economico e sociale della zona;
- b) - suggerire allo stesso Assessorato, che ne terrà informata la Giunta, tutti gli elementi e le proposte ritenuti utili per la migliore formulazione del Piano e dei programmi, tenendo conto della suscettività propria delle strutture produttive prevalenti nella zona medesima ed avendo riguardo altresì della situazione dell'occupazione, del reddito e dei prevedibili movimenti della popolazione;
- c) - presentare segnalazioni e proposte in ordine alla attuazione dei programmi nell'ambito della zona e fornire indicazioni utili per la sollecita ed economica attuazione degli stessi;
- d) - assumere iniziative di studio dei problemi di maggiore importanza della zona e riferire circa i risultati conseguiti.

Appare evidente come i limiti al carattere democratico dei due organi si chiariscano proprio in riferimento ai compiti loro attribuiti per legge. Al Comitato Sindacale di Consultazione spetta appunto di essere "consultato", in ordine alla predisposizione del piano e dei programmi: una interpretazione di parte ha fatto concludere che non solo la consultazione avviene solo su iniziativa del potere esecutivo ma che, avvenendo preliminarmente, ed essendo eventualmente disattesa, non può ulteriormente esprimersi. **La consultazione** cioè in ordine alla predisposizione del piano e dei programmi sarebbe cosa diversa dal parere sul piano e sui programmi.

Accettare una siffatta interpretazione significherebbe limitare notevolmente proprio il carattere democratico del Comitato Sindacale di Consultazione: l'obbligatorietà della consultazione del Comitato sindacale da parte del potere esecutivo, (Giunta regionale sarda attraverso il suo Assessorato alla Rinascita), il fatto che essa consultazione si svolga **nel corso** della predisposizione del piano e dei programmi (in ordine vuol dire prima e durante), configura l'atto, con il quale l'organo esecutivo predispone e propone piano e programmi, come un atto complesso, in cui confluiscono e concorrono, sia pure con prevalenza diversa soprattutto nel momento deliberativo, differenti pronunzie di volontà.

La predisposizione del piano e dei programmi si configura quindi come una procedura le cui formulazioni, comportando un concorso di volontà, vanno contrattate. In questo senso il termine "consultazione", significa più pienamente "contrattazione",.

Per quanto invece si attiene al carattere "democratico", del Comitato Zonale di Sviluppo è da osservare innanzitutto che ad esso organo non compete di concorrere con proprio atto di volontà alla predisposizione del piano e dei programmi: il Comitato Zonale di Sviluppo infatti segnala esigenze,

propone elementi, presenta segnalazioni e proposte, assume iniziative di studio ma non dà pareri e non viene perciò consultato in ordine al piano e ai programmi.

Da questo punto di vista il Comitato Zonale di sviluppo sembra essere investito da una gamma di compiti più vasti e vari che quello - unilaterale - del Comitato Sindacale di consultazione: ma in realtà, una volta segnalate le esigenze e presentate le proposte, piano e programmi (e regionali e zonali) dovrebbero sfuggire alla sua competenza, e dunque non solo alla sua deliberazione ma anche alla sua discussione.

Ma a questo proposito è dato chiedersi in quale modo il Comitato zonale può assolvere al suo compito d'istituto che è quello di segnalare le esigenze di sviluppo economico e sociale della zona e di segnalarle - dice l'art. 12 1° comma della legge regionale 11 luglio 1962 n. 7 - "in armonia con gli obiettivi e gli indirizzi generali del piano", se non dovesse venire a conoscere preliminarmente appunto piano e programmi predisposti dall'organo esecutivo.

E' a proposito di questa insuperabile contraddizione che si è tentato di avanzare un ulteriore limite al carattere democratico del Comitato zonale di sviluppo sostenendo che - sempre ai sensi del 1° comma dell'art. 12 della legge regionale 11 luglio 1962 - le esigenze di sviluppo economico e sociale della zona vanno segnalate "in armonia con gli obiettivi e gli indirizzi generali del piano", e quindi non possono disattendere "gli obiettivi e gli indirizzi", così come predisposti dall'organo esecutivo.

Tale tentativo, come si preciserà più avanti, è caduto di fronte alla realtà democratica affermatasi nella pratica del Comitato Zonale di Sviluppo.

Un carattere democratico congeniale al Comitato zonale di sviluppo è invece dato dalla sovrapposizione, fra i suoi compiti di istituto, di funzioni di elaborazione e di studio nonché di controllo dell'attuazione, esprimendo - si appure in forma molto embrionale, e al di fuori del momento decisionale - la tendenza alla coincidenza fra compiti deliberativi e compiti operativi, che è - specie sul piano dell'attività economica - un modo di proporre il concetto democratico della sovrapposibilità in un unico organo del potere legislativo e del potere esecutivo.

Si appure discusso come organo, il Comitato Zonale di Sviluppo trae la sua validità dal fatto che - ai sensi dell'art. 1 - comma 2° della legge 11 giugno 1962, n. 588 - il piano viene formulato per zone territoriali omogenee, zone che vengono individuate in base ai criteri statici delle strutture economiche prevalenti e delle condizioni sociali e al criterio dinamico delle "possibilità di sviluppo", che vengono a realizzarsi con il raggiungimento di determinati obiettivi di trasformazione e miglioramento delle strutture economiche e sociali delle zone omogenee, tali da conseguire la massima occupazione stabile e più rapidi ed equilibrati incrementi di reddito. Il riferimento alle zone rende molto delicata la predisposizione del piano e dei programmi e configura una

propensione dialettica al conflitto fra esigenze zonali e volontà centralizzatrice nella programmazione.

In tale conflitto - come ha dimostrato l'esperienza - sta la più solida garanzia del carattere democratico del Comitato Zonale di sviluppo e del carattere democratico che assume la sua tendenza ad ampliare i propri compiti e persino a costruirsi un proprio potere.

E' nella decisione, nel potere di decidere che si incentra particolarmente il carattere democratico di questi nuovi organi: quella che è stata chiamata la "rivolta delle zone", è stata in realtà il rifiuto di tutti e tredici Comitati Zonali di Sviluppo istituiti in tutto il territorio dell'Isola a recepire come propri "obiettivi e indirizzi generali del Piano", predisposti dall'organo esecutivo, è stata la volontà espressa di un'alternativa a quegli obiettivi e a quegli indirizzi generali e l'effettiva capacità che hanno avuto tali pronunciamenti di modificarli: il che ha proposto i Comitati zonali di sviluppo come organi decisionali.