

STORIA ECONOMICA

ANNO IX (2006) - n. 2-3



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO IX (2006) - n. 2-3

ARTICOLI E RICERCHE

- C. BARGELLI, *Produzione e produttività nelle terre ecclesiastiche emiliane nel secolo dei Lumi: il caso dei Gesuiti del collegio S. Rocco di Parma.* pag. 201
- F. DANDOLO, *Giovanni Marcora e la legge sulla partecipazione dei lavoratori nella gestione delle imprese in crisi (1981-1985)* » 263
- L. DE MATTEO, *Imprenditori a Napoli nell'Ottocento* » 305
- D. MARENOT, *Borsa, fisco e politica negli anni sessanta* » 339
- M. MORONI, *Circuiti fieristici e scambi commerciali nel medio Adriatico tra basso Medioevo e prima età moderna* » 379
- M. OSTONI, *Controllo contabile e contabilità. I progetti di riordino delle finanze lombarde nella prima metà del XVII secolo* » 415
- F. PILLER HOFFER, *La Federazione delle Casse Rurali ed Artigiane del Friuli-Venezia Giulia dalle origini alla nuova legge bancaria (1968-93)* » 439

NOTE E INTERVENTI

- R. GIULIANELLI, *Sulla élite economica nell'Italia pre-repubblicana. I presidenti delle camere di commercio* » 469
- A. GIUNTINI, *Ascesa e declino delle prime officine ferroviarie italiane. Appunti per una storia di Pietrarsa dalle origini al museo* » 485
- M.P. ZANOBONI, *L'inventario di una fornace «a coquendo bochalles terre» a Milano nel secondo Quattrocento* » 505

STORIOGRAFIA

- A. ZANINI, *Saperi mercantili e formazione degli operatori economici preindustriali nella recente storiografia* » 519

RECENSIONI

- A. LEONARDI, *Una stagione «nera» per il credito cooperativo. Casse rurali e Raiffeisenkassen tra 1919 e 1945*, il Mulino, Bologna 2005.; ID., *Collaborare per competere. Il percorso imprenditoriale delle Cantine Mezzacorona*, il Mulino, Bologna 2005. (F. Bof) » 539
- P. PECORARI, *Storie di moneta e di banca*, Venezia, Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arti, Venezia 2006. (F. Bof) » 552
- G. VITOLO (a cura di), *Città e contado nel Mezzogiorno tra Medioevo ed Età moderna*, Laveglia, Salerno 2005. (F. Dandolo) » 563
- P. SYLOS LABINI, *Scritti sul Mezzogiorno (1954-2001)*, a cura di Giuliana Arena, Pietro Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2003. (F. Dandolo) » 569
- M. FORNASARI, *Finanza d'impresa e sistemi finanziari. Un profilo storico*, G. Giappichelli, Torino 2006. (F. Dandolo) » 575
- F. SBRANA, *Portare l'Italia nel mondo. L'IMI e il credito all'esportazione 1950-1991*, il Mulino, Bologna 2006. (F. Dandolo) » 578
- M. OTTOLINO, *L'agricoltura in Italia negli anni del corso forzoso*, Cacciucci, Bari 2005. (G. Farese) » 581
- F. NOVARA, R. ROZZI, R. GARRUCCIO (a cura di), *Uomini e lavoro alla Olivetti*, Bruno Mondadori, Milano 2005. (G. Farese) » 584

GIOVANNI MARCORA E LA LEGGE
SULLA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI
NELLA GESTIONE DELLE IMPRESE IN CRISI (1981-1985)

1. *Giovanni Marcora dalla lotta partigiana al Ministero dell'Industria*

Nel corso dei primi anni ottanta del Novecento, si definisce in Italia un progetto legislativo volto ad affrontare l'incalzante problema della disoccupazione. Il principale interprete di questa iniziativa fu Giovanni Marcora, che agli inizi di luglio del 1981 divenne ministro dell'Industria, Commercio e Artigianato del primo governo presieduto da Giovanni Spadolini, segretario del Partito repubblicano italiano. L'esecutivo sopraggiungeva dopo una fase abbastanza convulsa di trattative, seguita alle dimissioni del gabinetto Forlani, provocate dal clamore della scoperta degli elenchi degli affiliati alla loggia massonica segreta di Licio Gelli, meglio conosciuta come P2. Il nuovo governo si caratterizzava per essere il primo, dal 1945, guidato da un esponente politico «laico», vale a dire che non provenisse dalla Democrazia cristiana. A Marcora fu assegnato un ministero di rilievo per l'indirizzo da imprimere agli assetti produttivi del paese, e questi lo tenne anche dopo la crisi ferragostana dell'estate del 1982, quando si costituì il secondo governo con a capo il segretario del Pri, che durò fino agli inizi di dicembre dello stesso anno. Nonostante la permanenza al dicastero dell'Industria abbracciasse poco meno di diciotto mesi, l'uomo politico lombardo riuscì a esercitare un ruolo di primo piano, oltre che nel partito, anche nei due citati governi, nell'ambito dei quali, infatti, fu a capo della delegazione dei ministri democristiani.

Quando fu investito dell'importante responsabilità ministeriale, Marcora era ormai al termine di un'intensa carriera politica. Personalità dal carattere sanguigno e generoso, con una grande carica umana, amava i modi semplici e diretti, che a volte potevano essere giudicati ruvidi da chi lo conosceva per la prima volta. In realtà, non era così: stimolato da una forte curiosità intellettuale, e pur non avendo alle spalle un classico percorso di studi, egli era orientato all'incontro e

finiva per instaurare rapporti di familiarità anche con coloro che la pensavano diversamente. In particolare, gli amici e gli avversari politici riconoscevano a Marcora una notevole dose di realismo e decisionismo, sorretta da una robusta capacità organizzativa. Allo stesso tempo, si conveniva che l'elemento distintivo del suo temperamento non fosse tanto la concretezza, quanto piuttosto l'adesione a un solido patrimonio etico di matrice cattolica, poi arricchito con i valori maturati nel corso dall'indelebile esperienza di lotta partigiana¹.

Nato il 22 dicembre 1922 a Inveruno, piccolo borgo agrario della provincia di Milano, Marcora crebbe in una famiglia della media borghesia terriera, benestante ma non ricca, cattolica ma non clericale². Fu educato tra i campi e l'oratorio, acquisendo uno stile di vita sobrio e schietto. Fin dall'adolescenza affiancò lo studio al lavoro, conseguendo a diciannove anni il diploma di ragioniere. Nell'attesa della chiamata alle armi, fu assunto da un'impresa di costruzioni di Milano. La prima sede di lavoro fu in Dalmazia, a Zara, tra i territori assegnati all'Italia dal trattato di Rapallo del 1920. Nel febbraio del 1943 fu arruolato come ufficiale di artiglieria a Bressanone, per essere poi dirottato nell'agosto verso il litorale laziale. Approdò all'impegno politico nel corso di un'appassionata militanza nella guerra di Liberazione dal nazifascismo. All'indomani dell'8 settembre, appena ventenne, decise con prontezza ed entusiasmo da che parte stare: si unì ai primi gruppi partigiani della Val d'Ossola organizzando il raggruppamento «Alfredo Di Dio», nel quale fu il vice di Eugenio Cefis³, assumendo il nome di battaglia di *Albertino* e coordinando i nuclei di Resistenza dei partigiani cristiani. Sulle montagne conobbe Enrico Mattei, incontro che risultò determinante per le sue scelte all'indomani della guerra. Durante il conflitto, Marcora fu uno dei prota-

¹ In una delle ultime interviste, Marcora ben argomentò il nesso, che lo aveva sempre accompagnato, tra impegno politico e morale: «Che cristiani saremmo se dimenticassimo che non si fa politica senza principi, senza coerenza, senza regole morali?»; citazione tratta dal discorso del presidente del Consiglio nazionale Dc, Flaminio Piccoli, in apertura del Consiglio nazionale Dc in ricordo del senatore scomparso e pubblicata in «Il Popolo», 12 febbraio 1983.

² Su Giovanni Marcora, cfr. G. BORSA, *Giovanni Marcora. Un politico «concreto» dalla Resistenza all'Europa*, Centro Ambrosiano, Milano 1999; cfr. anche Istituto Sturzo, E. SENESE (a cura di), *Giovanni «Albertino» Marcora, ministro della cooperazione*, Confcooper, Roma, 1993, pp. 299-300.

³ Dopo la guerra, Cefis continuò a collaborare con il capo partigiano e poi presidente dell'Agip, Enrico Mattei, e fu amministratore delegato dell'Eni (1962-1971), portandolo al controllo della Montedison. Presidente della Montedison (1971-1976), abbandonò la carica per proseguire le sue attività imprenditoriali private in Canada.

gonisti della Resistenza nell'area settentrionale della penisola, rischiando in prima persona. Con la fine della guerra, giovanissimo, aveva alle spalle un'esperienza straordinariamente ricca: come ebbe a osservare Aristide Marchetti, suo fidato compagno di lotta, «aveva già vissuto una lunga vita»⁴.

Dopo la Liberazione, *Albertino* si iscrisse alla neonata Democrazia cristiana, ma fu solo nel 1953, al tramonto dell'era degasperiana e con l'articolarsi delle prime correnti in seno alla Dc, che Marcora fece il suo vero esordio in politica, divenendo il solido riferimento di un piccolo gruppo di giovani dell'Università Cattolica di Milano con l'idea di preparare all'interno del partito un nuovo nucleo dirigente. Mosso da tali intenti, nel settembre del 1953 organizzò a Belgirate un convegno con il sostegno di Mattei. L'incontro rappresentò l'atto fondativo della corrente di sinistra della Democrazia cristiana, «La Base». Sostenitore delle tesi di Ezio Vanoni in merito alla necessità di programmazione economica, nel 1958 Marcora divenne segretario provinciale della Dc di Milano. Fu l'occasione per «tradurre le idee in fatti» – come amava ripetere – cercando di attuare il «manifesto» della sua corrente con scelte che anticipavano l'evoluzione del contesto nazionale. Nel gennaio del 1961, infatti, fu tra i promotori nella città ambrosiana della prima esperienza di centrosinistra sulla scena politica italiana.

L'anno successivo, nel corso del congresso Dc di Napoli in cui Aldo Moro indirizzò il partito all'apertura nei confronti del Partito socialista, Marcora entrò a far parte del Consiglio nazionale dello Scudo Crociato. Rimase inoltre nella segreteria provinciale (salvo una parentesi tra il 1962 e il 1964) fino al 1968, quando fu eletto senatore del collegio di Vimercate, in Brianza, per poi essere confermato fino alle elezioni del 1979. Ebbe, quindi, l'opportunità di seguire nei centri nevralgici della politica nazionale gli sconvolgimenti determinatisi nel paese a partire dall'«autunno caldo» del 1969. Nel frattempo, crebbero le responsabilità nella Dc: nel 1969 fu membro della direzione del partito, di cui divenne vicesegretario nazionale nell'agosto del 1973. Fu un'esperienza breve e segnata da brusche dimissioni a causa dell'aperto dissenso con le scelte economiche del segretario Amintore Fanfani.

Uscito dal vertice del partito nell'estate del 1974, qualche mese più tardi Marcora fu nominato, nel quarto governo Moro, ministro del-

⁴ A. MARCHETTI, *Il partigiano «Albertino»*, in «Il Popolo Lombardo».

l'Agricoltura, incarico che ricoprì fino alla fine del 1980 in sei successivi esecutivi. Lo attendeva un notevole carico di lavoro giacché in quegli anni si sviluppava per il mondo agricolo italiano un'intensa fase di confronto con i sistemi agricoli europei e internazionali. Fin dall'inizio la sua attività fu caratterizzata da grande dinamismo e capacità di stringere relazioni con i colleghi di altri paesi della Comunità economica europea nonché con gli interlocutori della politica agricola di Bruxelles. Sul fronte delle alleanze politiche, all'indomani delle elezioni del 1976, Marcora sostenne l'accordo con il Pci, persuaso che le condizioni generali del paese fossero drammatiche e che soltanto un'intesa di tutte le «forze popolari» avrebbe potuto rimetterlo in sesto. Condivise il progetto di «solidarietà nazionale» voluto da Aldo Moro ed ebbe nei confronti del segretario del Pci, Enrico Berlinguer, un atteggiamento di stima e di collaborazione, cercando di recepire, senza pregiudizi, ma anche senza timori reverenziali, le istanze e gli orientamenti provenienti da quello schieramento politico. Nel 1981, infine, dopo una breve estromissione legata alla costituzione del governo presieduto da Arnaldo Forlani, Marcora fece ritorno nella compagine governativa divenendo ministro dell'Industria. Fu la sua ultima esperienza ministeriale: con il quinto governo Fanfani, che subentrò al secondo gabinetto Spadolini, gli successe al Ministero dell'Industria Filippo Maria Pandolfi, pur essendosi delineata, nella fase delle consultazioni al Quirinale, una sua eventuale candidatura a Palazzo Chigi. In realtà, ad escluderlo questa volta non erano logiche correntizie o battaglie intestine all'interno del partito, ma l'aggravarsi della malattia, che già da tempo ne aveva minato le condizioni di salute⁵. Condizioni che di lì a pochi mesi si deteriorarono inesorabilmente: Marcora morì il 5 febbraio del 1983 a Inveruno, il paese natale di cui era stato sindaco – ininterrottamente – dal giugno 1970.

2. *I mutamenti dell'economia italiana negli anni settanta nell'ottica di Giovanni Marcora*

L'esperienza politica maturata nel corso degli anni settanta, vissuta con intensità a Roma e con importanti funzioni di partito e di go-

⁵ Egli stesso scrisse una lettera al Presidente del Consiglio in cui faceva presente l'impossibilità di accettare responsabilità ministeriali a causa di motivi di salute; *Soltanto oggi la lista di Fanfani. Marcora (Industria) «lascia» per motivi personali*, in «Il Sole 24 ore», 1 dicembre 1982.

verno, risultò decisiva per Marcora. I fuochi di attenzione dell'uomo politico lombardo furono essenzialmente due: l'evoluzione dello scenario europeo, nella convinzione che la politica economica, e non soltanto agricola, dell'Italia avrebbe dovuto confrontarsi con esso; le trasformazioni produttive, attraverso una crescente familiarità con temi – vedi la «democrazia industriale» – che erano allora al centro del dibattito politico ed economico.

Nell'assumere la carica di ministro dell'Industria, Marcora manifestò prontamente una strategia innovativa in merito alle questioni occupazionali. D'altra parte, egli aveva già evidenziato il suo interesse per le principali questioni economiche del paese in precedenti interventi. In particolare, nel corso di un convegno organizzato nel novembre del 1979 a Roma, presso la *Domus Pacis*, dalla corrente «La Base», il ministro lombardo aveva presentato un'ampia relazione sull'economia italiana⁶. Marcora partiva da un dato, che riteneva imprescindibile, tanto da divenire una costante dei suoi discorsi di quegli anni: la crisi era sotto gli occhi di tutti e si trattava, sotto molti aspetti, di una crisi drammatica. Nella sua visione, la fase di criticità attraversata dall'economia italiana si congiungeva a problemi di ordine politico e metteva in questione i valori attorno a cui si era sostanziata la democrazia repubblicana e i suoi partiti principali. Occorreva, pertanto, saldare l'evoluzione economica con quella politica, compiendo un'approfondita analisi di quanto accaduto fino a quel momento. In particolare, l'attenzione si concentrava nel cruciale periodo compreso tra «l'autunno caldo» del 1969 e il primo shock petrolifero del 1973, allorché si era esaurito il ciclo positivo inaugurato nel dopoguerra ed era iniziata una difficile fase di transizione. Secondo Marcora, da quel momento la politica aveva commesso l'errore di assecondare le trasformazioni prodottesi in ambito economico. Tale indulgenza si era manifestata nell'accoglimento indiscriminato delle spinte rivendicative, tanto da provocare un netto deterioramento della situazione. Si era così agevolato il perdurare della *stagflazione*, un fenomeno nuovo e riconducibile alle concomitanza tra stagnazione economica e aumento dell'inflazione. Le soluzioni urgenti da approntare dovevano muovere da un principio cardine:

Senza accumulazione di capitale, non esiste crescita economica. Ciò vale per le economie socialiste come per quelle capitaliste. Ciò vale per l'economia del

⁶ Istituto Sturzo, G. MARCORA, *Una politica per uscire dalla crisi*, La Base, Milano 1981.

singolo come per quella aziendale e dello Stato. Se il consumo di capitale è superiore al suo accumulo, si verifica recessione, cioè impoverimento⁷.

L'accumulazione di capitale, dunque, era fondamentale per ridare slancio al sistema produttivo nazionale. Nell'avanzare proposte, Marcora si soffermava sul concetto di «austerità», formulato in quella difficile fase dal segretario generale del Partito comunista, Enrico Berlinguer⁸. Il ministro lombardo osservava che, sebbene nell'ambito della Democrazia cristiana la proposta fosse stata mal accolta, questa non poteva essere ignorata, in quanto la crisi si presentava come una crisi di spreco: «spreco delle risorse, sia non rinnovabili che rinnovabili; ma pure spreco di risorse disponibili ma non utilizzate per tensioni sociali e mancanza di volontà imprenditoriale»⁹.

Qui si giungeva a un concetto fondamentale nell'analisi di Marcora: la necessità – improcrastinabile – di utilizzare le potenzialità inesprese, che il capitalismo non era più in grado di mettere a frutto, mediante la valorizzazione del fattore lavoro. Un'ampia ramificazione delle imprese cooperative sul territorio nazionale poteva essere la risposta idonea: in esse – sosteneva Marcora – il lavoratore era chiamato a produrre non per altri, ma per se stesso, e dunque il coinvolgimento risultava pressoché scontato. Né tali imprese erano da intendere come subalterne all'interno del modo di produzione capitalistico: l'esaltazione delle capacità di lavoro avrebbe comportato l'adozione di tecniche aggiornate giacché era forte la consapevolezza che l'ottenimento del massimo risultato avrebbe determinato l'aumento del reddito di ciascun addetto. Per Marcora, dunque, era giunto il momento di agire concretamente: se non erano mancate in passato le occasioni in cui era stato posto al centro della riflessione l'apporto che i lavoratori potevano assicurare al buon funzionamento dei processi di produzione, c'era ora bisogno di dare pronta attuazione a quanto si era – fin troppo a lungo – soltanto dibattuto.

La realizzazione di un provvedimento legislativo in materia occupazionale avrebbe dovuto trarre spunto dallo squilibrio esistente nel mercato del lavoro: da un canto, l'alto tasso di disoccupazione, con

⁷ *Ivi*, p. 10.

⁸ Ad agevolare il dialogo fra democristiani e comunisti su questo tema era l'impronta cattolica che questi ultimi davano al concetto di austerità; cfr. L. SEGRETO, *Storia d'Italia e storia dell'industria*, in F. AMATORI, D. BIGAZZI, R. GIANNETTI, L. SEGRETO (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 15. L'Industria*, Einaudi, Torino 1999 p. 74.

⁹ Istituto Sturzo, G. MARCORÀ, *Una politica*, cit., p. 15.

l'espulsione continua di manodopera dai circuiti produttivi; dall'altro, una delle più basse percentuali di occupati a livello europeo, con un potenziale di lavoratori non occupati (specialmente donne e giovani in cerca di prima occupazione): «vogliamo perciò definire l'austerità come una lotta allo spreco (quindi anche alla disoccupazione), assunta come meta sociale di solidarietà, affrontata con serenità ma pure con responsabilità non populista»¹⁰.

Urgeva, poi, un piano organico che riqualificasse la spesa pubblica attraverso una definizione dei rami improduttivi. In tal senso, era opportuno un intervento di razionalizzazione della «Cassa integrazione guadagni», così come nell'ambito della fiscalità e della previdenza sociale.

Più in generale, occorre instaurare un clima di diffuso consenso attorno alla politica economica, in modo da creare una solidarietà nazionale nei confronti di un'emergenza ormai tangibile nei fatti. I lavoratori erano chiamati a svolgere un ruolo di primo piano: la sfida doveva riflettere l'azione storica dei ceti sociali che ne erano più interessati. D'altronde, Marcora ricordava che già nei primi anni venti del Novecento – ed era un aspetto che sarebbe stato ripreso in successive occasioni proprio perché ritenuto denso di significato – Piero Gobetti aveva visto nel movimento operaio l'erede naturale della «rivoluzione liberale», dapprima esercitata dalla borghesia, e aveva profetizzato che il problema del movimento operaio costituiva una questione di libertà, più che di uguaglianza sociale: «gli operai – rilevava l'intellettuale piemontese – devono abituarsi ad una reale disciplina ed a un cosciente esercizio di austerità, devono acquistare a contatto con i loro organismi di lavoro una mentalità di produttori e di classe dirigente»¹¹. Così – secondo Marcora – Gobetti analizzava l'esperienza dei consigli di fabbrica che intensificavano la loro azione nell'immediato primo dopoguerra – un'epoca cruciale e di grande vitalità per la storia della cooperazione italiana, anche per gli intensi legami instaurati con lo Stato¹². E tali affermazioni trovavano poi chiara corrispondenza nelle tesi di Antonio Gramsci («in polemica col sindacalismo tradizionale tendente a dare al lavoratore solo la coscienza di la-

¹⁰ *Ivi*, p. 16.

¹¹ *Ivi*, p. 21.

¹² M. FORNASARI, V. ZAMAGNI, *Il movimento cooperativo in Italia, Un profilo storico-economico (1854-1992)*, Vallecchi, Firenze 1997, pp. 107-108; cfr. anche M. DEL'INNOCENTI, *Storia della cooperazione in Italia 1886-1925*, Editori Riuniti, Roma 1977, pp. 355-407.

voratore, cioè di subordinato, piuttosto che la dignità di lavoratore») nello sforzo di fare sì che mediante la pratica democratica all'interno della fabbrica, l'operaio divenisse un «animale politico», in grado cioè di essere elemento non più passivo, ma attivo sia sotto il profilo politico sia sotto il profilo culturale¹³. In questo quadro di nuovi valori, gli operai sarebbero divenuti soggetti partecipi delle scelte di natura produttiva «con i vantaggi, ma pure con i rischi connessi»¹⁴. L'ambito in cui si palesò l'impegno di Marcora nell'ultimo scorcio della sua esistenza fu appunto la preparazione di una legge che imprimesse una svolta rispetto alle tradizionali politiche di salvataggio occupazionale.

3. *Un nuovo orientamento di politica industriale: la cooperazione per le aziende in crisi*

Nel discorso d'insediamento del suo primo governo, Giovanni Spadolini parlò di tre emergenze fondamentali: l'emergenza morale, ovvero l'esigenza di fare piena luce sulla vicenda delle logge massoniche; quella civile, riconducibile alla lotta al terrorismo, che con il succedersi degli attentati arrivava a minare l'esistenza stessa della democrazia italiana; l'emergenza economica.

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, il Presidente del Consiglio sottolineò la necessità di porre in essere strumenti normativi in grado di innovare il sistema rispetto alle precedenti politiche occupazionali, vale a dire garantire, nelle aziende in crisi, la tutela del posto di lavoro attraverso forme di valorizzazione delle professionalità¹⁵. In occasione della presentazione delle linee programmatiche del suo secondo governo, Spadolini ribadì la presenza di un'emergenza economica e, innanzitutto, il brusco innalzamento del tasso di inflazione. Nell'ambito della politica industriale, gli investimenti pubblici avrebbero dovuto cercare un punto di equilibrio tra l'esigenza di superare la crisi e il tentativo di premiare «attività di avanguardia e di avvenire del nostro sistema produttivo, contro ogni deteriore logica assistenzialistica»¹⁶.

¹³ Istituto Sturzo, G. MARCORÀ, *Una politica*, cit., pp. 21-22.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Atti Parlamentari, VIII Legislatura, Camera dei Deputati, discussioni, seduta del 7 luglio 1981, *Dichiarazioni programmatiche del governo*, p. 30745.

¹⁶ Atti Parlamentari, VIII Legislatura, Camera dei Deputati, discussioni, seduta del 7 luglio 1981, *Comunicazioni del governo*, p. 51379.

Era questa la cornice entro cui Giovanni Marcora avrebbe iscritto il proprio operato come ministro dell'Industria. Fin dall'inizio, pertanto, dedicò grande attenzione alle imprese in crisi. Né, d'altra parte, poteva essere altrimenti giacché, proprio alla vigilia del suo insediamento come responsabile del dicastero dell'Industria, vari indicatori evidenziavano un aggravamento della situazione: il perdurante ristagno dell'attività produttiva, l'elevata inflazione, che non accennava ad attenuarsi; il deficit della bilancia commerciale, attestatosi su livelli preoccupanti. A questi fattori si aggiungevano elementi più recenti e più generali, come le modalità attraverso cui si era giunti alle dimissioni del governo Forlani e la vertiginosa ascesa del dollaro sul mercato dei cambi, che sembravano, nei rispettivi ambiti, rendere più difficile l'uscita della crisi.

In più occasioni Marcora preannunciò il proposito di agire su un piano diverso rispetto alle scelte adottate in passato: una di queste fu un'intervista rilasciata alla rivista «Cooperazione italiana», la rivista della Lega Nazionale Cooperative e Mutue. Il ministro osservava che la produttività era su livelli qualitativi e quantitativi insoddisfacenti, tanto da ritenere che la crisi economica italiana avesse assunto i tratti dell'endemicità. Occorreva incidere a fondo, realizzando sostanziali trasformazioni della struttura produttiva. Si trattava, pertanto, di recepire le proposte provenienti dal mondo del lavoro – principalmente dal sindacato – specialmente nella progettazione di una «terza via», che indirizzasse «le relazioni sociali e quelle industriali in modo totalmente innovativo rispetto alle dialettiche e ai modelli oramai inadeguati che hanno dominato gli ultimi decenni»¹⁷. Marcora era persuaso dell'efficacia del modello cooperativo nell'ambito di un sistema di relazioni volto a fare emergere la partecipazione dei lavoratori ai processi produttivi.

D'altronde, erano esperienze che, seppure circoscritte, si andavano diffondendo in Lombardia, la regione di provenienza del ministro¹⁸. L'obiettivo era costruire una società industriale più avanzata, in cui l'area della partecipazione del cittadino-lavoratore venisse ampliata attraverso la presa di coscienza, da parte di ciascuno, del proprio ruolo

¹⁷ Intervista al ministro dell'Industria senatore Giovanni Marcora a «La Cooperazione italiana», in Archivio Storico Istituto Sturzo, fondo Giovanni Marcora, b. 10/A-6, *Interviste (1981), articoli non pubblicati, documenti riservati, documenti di consultazione*, fasc. *Documenti di consultazione (1981)*.

¹⁸ *Cooperazione, autogestione e sindacato. Due esperienze a confronto*, in «Rassegna economica», XXVII, n. 7, 19 febbraio 1981, p. 35.

e delle proprie responsabilità nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo. Sarebbe stata questa la via maestra per introdurre in Italia la «democrazia industriale», un tema su cui si era a lungo dibattuto, e a volte polemizzato, negli anni precedenti, senza però giungere all'adozione di misure concrete. In tal modo, sarebbe stato possibile per l'Italia recuperare il ritardo accumulato rispetto agli altri paesi della Comunità economica europea, «soprattutto per la prevalenza della contrapposizione ideologica che il confronto politico e sociale ha assunto nel nostro paese»¹⁹. Il modello cooperativo, grazie alle esperienze già compiute, poteva favorire una duplice svolta: la sostituzione della logica dell'assistenza con quella della responsabilità e, allo stesso tempo, il riposizionamento, al centro delle scelte economiche, del processo di accumulazione che, in ogni caso, non poteva prescindere da una più equa ripartizione dei redditi tra i partecipanti ai processi di produzione. Per Marcora, l'impresa cooperativa non poteva accontentarsi di uno spazio limitato – di un ruolo di supplenza in attesa che il capitalismo tradizionale superasse la fase di crisi in cui si trovava – ma doveva perseguire una strategia di successo al pari delle altre imprese. Non dunque un espediente per far fronte a circoscritti casi di crisi aziendale, quanto piuttosto una sfida più generale, che avrebbe consentito all'intero sistema industriale nazionale di conoscere una fase di rafforzamento della propria base produttiva mediante l'attuazione dei principi costitutivi della democrazia economica.

Nel corso dell'intervista, Marcora annunciava di voler rivedere la legislazione sulla cooperazione, legata al tradizionale «mutuo soccorso». Pertanto, avrebbe preparato un progetto di legge per favorire la formazione di cooperative tra i lavoratori in cassa integrazione. Marcora sperava anche di promuovere codici comportamentali all'insegna di una rinnovata integrità morale:

Proprio perché esso può promuovere un'azione propedeutica per la ricostruzione di quell'etica della responsabilità, per l'affermazione di quella nuova stagione dei doveri che non voglio solo astrattamente richiamare, ma favorire e sostenere attraverso strumenti concreti ed istituti operanti. Questa può essere una prima pietra²⁰.

¹⁹ Intervista al ministro dell'Industria senatore Giovanni Marcora, cit.

²⁰ *Ibidem*. Le associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo avevano già formulato un progetto per il credito alla cooperazione che aveva riscosso il parere favorevole della commissione centrale per le cooperative agli inizi di giugno del 1981; tra questi, un «Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione» o «Foncoper» – un aspetto costitutivo

L'impresa gestita dai lavoratori offriva numerosi vantaggi rispetto all'impresa capitalistica, tanto da essere rappresentata come «un bene meritorio», essendo in grado di liberare le potenzialità dei lavoratori espulsi dalle imprese capitaliste. Sempre nel corso della medesima intervista, che assumeva le sembianze di una sorta di manifesto programmatico, Marcora si soffermava sulle responsabilità che una simile iniziativa legislativa metteva in capo ai lavoratori: questi avrebbero dovuto dare prova del loro grado di maturazione mediante l'assunzione delle prerogative imprenditoriali, con le conseguenti scelte connesse alla credibilità e al razionale utilizzo del capitale da investire: «Se i lavoratori non sapranno modificare le condizioni che hanno portato in crisi le aziende, l'iniziativa sarà destinata a rimanere una scommessa che nemmeno il finanziamento statale può garantire di vincere»²¹. Ulteriori norme avrebbero poi potuto esaltare le capacità professionali e imprenditoriali dei lavoratori, assicurandone «la possibilità di divenire tutt'altro che limitato ed episodico»²². Ancora una volta, Marcora non vedeva alcuna antinomia tra impresa capitalistica e impresa cooperativa, giacché entrambe potevano convivere in una moderna economia di mercato.

Nella parte finale dell'intervista, il ministro dell'Industria ribadiva la necessità di imprimere una svolta rispetto alle strategie attuate fino a quel momento nell'ambito occupazionale. Per Marcora, qualsiasi impresa, anche quella cooperativa, si fondava su aggiornate capacità manageriali, sulla responsabilità dei singoli e, anzitutto, sulla propensione ad affrontare il rischio, il cambiamento e la novità – intesi non tanto come valori fini a sé stessi, ma come espressione della capacità di gestire in modo razionale i processi economici e sociali. Si trattava di applicare competenze già esistenti o di ibridarle in modelli nuovi, ma conservando il pragmatismo necessario per assumere decisioni e strategie. Di fronte alle nuove sfide competitive, le abilità già in possesso dei lavoratori – agenti capaci di trasformare un apparato produttivo in parte obsoleto – sarebbero divenute una risorsa su cui investire. Le affermazioni conclusive di Marcora sono rivelatrici:

Siamo in un paese libero e democratico: se si sceglie di fare l'imprenditore, anche come socio di una cooperativa, bisogna sapere che si corrono i rischi pro-

del disegno di legge presentato da Marcora; cfr. P. VERRUCOLI, *Crisi economica dell'impresa e organizzazioni cooperative*, in «Rivista della Cooperazione», n. 7, 1981, pp. 21-22.

²¹ Intervista al ministro dell'Industria senatore Giovanni Marcora, cit.

²² *Ibidem*.

pri di qualsiasi impresa e che il risultato positivo dipende soprattutto dal nostro lavoro; non tanto da quello che farà o non farà lo Stato. Solo a queste condizioni la cooperazione, di qualsiasi livello e grado, potrà adempiere la sua funzione, che è quella di rendere protagonisti della propria vicenda professionale i lavoratori-imprenditori che l'hanno scelta²³.

Si trattava allora di intraprendere con tenacia un cammino verso forme più diffuse di democrazia economica, intesa come un aspetto costitutivo della democrazia politica.

Vi furono altre occasioni in cui tali propositi furono riproposti. Nel corso di un puntuale discorso tenuto a Milano sul finire di agosto del 1981, Marcora si mostrò ancora una volta preoccupato per l'andamento della situazione economica, e segnatamente industriale, del paese. Se le recenti previsioni sulle prospettive a breve termine delle economie più industrializzate manifestavano alcune tendenze al miglioramento, con un'accelerazione, nel 1982, del tasso di crescita unitamente alla discesa dell'inflazione, la disoccupazione restava un problema, poiché le previsioni concordavano nel ritenere che sarebbe andata ulteriormente accrescendosi. In Italia, poi, la situazione, se comparata a quella degli altri paesi, prefigurava scenari ancora più foschi: si prevedeva una caduta del tasso di crescita rispetto al 1980, il mantenimento complessivo del livello di inflazione e, infine, un aumento, più sensibile che altrove, della disoccupazione. Sulla base di tali elementi, Marcora rilevava l'esistenza di un'emergenza economica: mentre altre nazioni recuperavano posizioni rispetto alla crisi seguita al secondo shock petrolifero del 1979, l'Italia, invece, manifestava ritardi e rigidità che allargavano «in maniera pericolosa il divario fra la nostra economia e quella degli altri competitori»²⁴. I toni adoperati apparivano quasi ultimativi:

Il rischio tremendo che abbiamo di fronte è che tale spaccatura divenga irrecuperabile e che il nostro paese venga costretto a staccarsi da quell'aggancio al

²³ *Ibidem*. Nella minuta conservata presso l'Archivio Storico dell'Istituto Sturzo sono presenti varie correzioni che evidenziano quanto Marcora avesse valutato accuratamente non soltanto come rispondere ai quesiti che gli erano stati inviati, ma anche i termini da adottare. In particolare, nell'ultima parte dell'intervista, il ministro era intervenuto più volte per enfatizzare che la riuscita della legge sarebbe dipesa in modo pressoché esclusivo dal grado di maturazione dei lavoratori, piuttosto che dalla capacità dello Stato di tenere fede ai propri impegni.

²⁴ Discorso tenuto a Milano il 31 agosto 1981, in Archivio Storico Istituto Sturzo, fondo Giovanni Marcora, b. 14/A-6, *Riservata, personale, documenti vari, interventi, discorsi (1981)*, fasc. *Interventi, discorsi (1981)*, parte II.

modello di sviluppo europeo ed occidentale che è stato alla base di tutta la nostra storia recente e a cui sono legate non solo le conquiste di benessere sociale di questi decenni, ma anche le forme di libertà, di tolleranza, di democrazia del nostro assetto istituzionale²⁵.

D'altronde, Marcora era preoccupato anche dal fatto che i processi di riconversione, realizzati in altri paesi, non erano in grado in Italia di fare fronte all'agguerrita concorrenza internazionale: «da noi tutto ciò non è avvenuto per mancanza di fantasia e iniziativa imprenditoriale e per assurdi vincoli e rigidità imposti da chi pensava a difendere l'occupazione sclerotizzando attività ed imprese senza avvenire»²⁶. L'imprenditorialità stava invece nel superamento delle scelte passate e nella capacità di prospettare nuove opportunità economiche.

Sulla base di questa analisi, Marcora si proponeva di riqualificare la spesa dello Stato e dell'intero settore pubblico, riducendola in modo consistente laddove si era verificato un ingiustificato rigonfiamento, «spesso motivato più da lassismo che da un cosciente proposito assistenziale»²⁷.

Si trattava di attuare un programma impegnativo, che nell'immediato avrebbe imposto nuovi sacrifici. E tuttavia, per Marcora era una via obbligata per il governo, almeno se questo intendeva sottrarsi ad una mera funzione, a volte perfino dannosa, di mediazione tra le parti, che aveva fatto scaturire accordi contraddittori sulla politica industriale e gonfiato a dismisura la spesa pubblica.

L'ultima parte del discorso di Milano era dedicata integralmente ai lavoratori. Il ministro lombardo era persuaso che in prospettiva sarebbero stati i lavoratori a pagare maggiormente i costi del perdurare della crisi. «Gli operai – affermava riprendendo il citato passaggio di Gobetti – devono abituarsi ad una reale disciplina e ad un cosciente esercizio di autorità, devono acquistare a contatto con i loro organismi di lavoro una mentalità di produttori e di classe dirigente»²⁸.

I lavoratori dovevano dimostrare di essere attori dei processi di produzione e assumere un ruolo attivo e responsabile nella gestione del processo di rinnovamento. Nelle conclusioni del discorso, Marcora lasciava presagire un certo ottimismo, conforme alla sua personalità, a patto che fossero assunte misure legislative in grado di creare

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

discontinuità con quelle fino a quel momento intraprese nei confronti del problema della disoccupazione. Ed era su questo fronte che si accingeva a spendersi in quella che sarebbe stata l'ultima battaglia della sua intensa vita politica.

4. *L'annuncio del disegno di legge*

Nell'autunno del 1981 le previsioni sull'occupazione si fecero preoccupanti. Si trattava di una questione che coinvolgeva buona parte dei paesi industrializzati: dal dicembre 1980 al settembre 1981 si erano registrati, nella Comunità economica europea, un milione e mezzo di disoccupati in più. In Italia, il fenomeno manifestò un sensibile peggioramento: nel settembre del 1981, l'Istat comunicava che negli stabilimenti industriali con almeno cinquecento dipendenti, si era registrata, rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, una diminuzione di circa il 4% dell'occupazione. L'analisi per singoli comparti evidenziò le situazioni di maggiore sofferenza: nel periodo gennaio-settembre 1981, rispetto a una contrazione complessiva del 2,8% nell'ambito degli stabilimenti interessati dalla rilevazione, solo l'industria energetica palesò un incremento dell'1,9%; l'industria chimica e farmaceutica mostrò la contrazione più consistente (5,6%) seguita da quella tessile (-5%); per le industrie meccaniche la diminuzione oscillava tra il 3,8% e il 3,9%; infine, le industrie metallurgiche riportarono una contrazione del 2,1%. Nello stesso periodo, le ore lavorate mensilmente per operaio avevano mostrato complessivamente una diminuzione del 3,3%, con una riduzione significativa nel comparto tessile e in quello meccanico²⁹.

In Lombardia, la regione di provenienza di Marcora, la crisi investì i maggiori complessi automobilistici, ma si rifletteva anche sull'indotto e sulla componentistica del settore. Le difficoltà, insomma, riguardavano sia le aziende leader, sia le piccole e medie imprese. Nell'analisi per contesti territoriali, colpisce la diffusione della crisi anche nelle aree tradizionalmente forti, come le province di Brescia e Ber-

²⁹ Le percentuali erano le seguenti: industrie per la costruzione dei mezzi di trasporto -6,3%; tessili e abbigliamento -5,2%; meccaniche -4,5%; metallurgiche -3,8%; cfr. *Indicatori del lavoro nella grande industria, 27 novembre 1981*, in Archivio Storico Istituto Sturzo, fondo Giovanni Marcora, b. 10/A-6, *Interviste (1981), articoli non pubblicati, documenti riservati, documenti di consultazione, fasc. Documenti di consultazione (1981)*.

gamo, con un significativo incremento dell'utilizzo della cassa integrazione³⁰. In definitiva, il livello complessivo dell'occupazione continuò a peggiorare.

Alla luce di questi dati, affatto incoraggianti, l'attenzione di Marcora si concentrò sulle misure da adottare per arrestare le tendenze negative per l'occupazione. Nel novembre dello stesso anno, in un discorso tenuto all'Associazione delle piccole e medie imprese di Torino, Marcora si trovò a parlare in una regione, il Piemonte, che rifletteva ampiamente i sintomi della crisi economica nazionale. Gli ultimi dati congiunturali dell'area piemontese attestavano una situazione difficile: 301 aziende in stato di crisi, 45.000 lavoratori sospesi con scarse possibilità di rientro, 110 milioni di ore di cassa integrazione in nove mesi e 135.000 iscritti nelle liste di collocamento³¹. In quella occasione, il ministro presentò un quadro internazionale a tinte fosche:

Al di fuori di uno stato d'animo di catastrofismo che non mi è congeniale, desidero con fermezza ricordare alcune considerazioni che ho già espresso, ma che esigono ora una più precisa e responsabile puntualizzazione, da parte mia, come contributo all'azione di governo, nello spirito delle dichiarazioni programmatiche dell'estate scorsa. È ben risaputo che le previsioni sui tassi di crescita dei principali paesi industrializzati non lasciano spazio a facili illusioni e che la ripresa dell'economia mondiale tarda a manifestarsi³².

Marcora riteneva indifferibile l'assunzione di responsabilità da parte degli organismi di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese. D'altronde, altri elementi lo spinsero a manifestare la sua inquietudine per le sorti dell'apparato industriale nazionale: i paesi economicamente più evoluti, con cui l'Italia intratteneva rapporti di natura commerciale, adottavano politiche monetarie restrittive, rendendo difficile qualsiasi slancio per le esportazioni italiane. Gli sforzi dovevano essere orientati ai fattori interni che influivano negativamente «sulla situazione allarmante della produzione industriale», soprattutto nei confronti dei

³⁰ È finito il «miracolo» bresciano e L'apparato industriale del nord non assorbe i colpi della crisi, rispettivamente in «Il Sole 24 ore», 16 maggio e 7 luglio 1981.

³¹ Per Marcora e La Malfa necessarie misure drastiche, in «Il Sole 24 ore», 8 novembre 1981.

³² Così come già in altre occasioni, al testo dattiloscritto sono state apportate alcune correzioni dallo stesso Marcora, per lo più tese a dare uno spaccato quanto più aderente alla realtà; *Proposte per una politica attiva del lavoro*, in Archivio Storico Istituto Sturzo, fondo Giovanni Marcora, b. 10/A-6, *Interviste (1981), articoli non pubblicati, documenti riservati, documenti di consultazione*, fasc. *Documenti di consultazione (1981)*.

grandi complessi, che accumulavano cospicue perdite «impedendo il necessario accumulo di capitali e risorse»³³.

In questa ottica, si collocò la proposta di un nuovo modello, fondato sul solidarismo e sulla partecipazione dei lavoratori ai processi di produzione. I lavoratori avrebbero deciso come organizzare l'impresa, partecipando alle scelte strategiche. D'altronde, solidarietà ed efficienza erano orientati alla massimizzazione dei ricavi e del reddito *pro capite* dei lavoratori.

Nell'avanzare questa ipotesi, Marcora rivendicò ancora una volta il primato della politica nel dettare le nuove regole del gioco. Il progetto di ripresa dell'attività industriale diveniva uno strumento per lo sviluppo della promozione umana e sociale, che metteva al riparo da quei processi disgregativi che avrebbero potuto indebolire ulteriormente la società italiana. Il politico lombardo, oltre al pensiero di Piero Gobetti e di Antonio Gramsci, attinse anche alla recente l'enciclica *Laborem exercens*, in cui Giovanni Paolo II aveva posto con forza il tema dei diritti dei lavoratori, della loro dignità come bene inalienabile e dell'esigenza di coinvolgere il fattore lavoro nei processi di produzione. Sulla spinta di tali sollecitazioni, il ministro democristiano auspicò una maggiore responsabilizzazione dei lavoratori nelle aziende private o a partecipazione statale, secondo il modello di gestione tedesco, fino a ritenere ammissibile il paradigma jugoslavo dell'autogestione. E tuttavia, ritenne che la questione necessitasse di una chiara definizione: se era ormai indispensabile introdurre tali mutamenti, allo stesso tempo, non si poteva prescindere da una verifica accurata volta ad accertare la capacità delle imprese in crisi di generare profitto:

Per quanto mi riguarda ho già fatto presente al Presidente del Consiglio i limiti invalicabili oltre i quali verrebbero eliminate le già tenui condizioni per un'azione di ripresa; non sono interessato a gestire una situazione industriale in regressione, senza formazione di risorse, da paese in via di sotto-sviluppo; per questo penso che è arrivato il momento di alcune proposte, che possono sembrare drastiche ma sono giustificate dalla situazione drammatica in cui viviamo. Occorre riscoprire lo spirito di sacrificio e di servizio propri della Resistenza e della lotta di Liberazione³⁴.

Sempre nell'autunno del 1981, durante un convegno organizzato dalla Federlavoro – la sede non poteva essere che la più consona in quanto l'associazione raggruppa le cooperative di produzione e lavoro

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Proposte per una politica attiva del lavoro*, cit.

della Confindustria – Marcora ribadì l'intenzione di porre in essere un'azione volta a favorire la costituzione di cooperative fra lavoratori dipendenti in cassa integrazione. Emergeva la volontà di superare la logica dell'assistenzialismo con interventi che promuovessero l'assunzione di responsabilità. Era questa la strada da seguire per costruire un rinnovato stato sociale che, nella visione di Marcora, costituiva il volto cristiano della ristrutturazione economica della società italiana.

Certo, quando si trattava di affrontare situazioni circoscritte non mancavano resistenze:

Così, se il consenso contro gli sprechi assistenziali è ampio e diffuso, esso però viene a vanificarsi, e le enunciazioni teoriche vengono rapidamente messe da parte, quando ci si trova di fronte a singoli e concreti casi di crisi. Quando un'azienda è in pericolo, quando sono minacciati dei posti di lavoro, tutti tendono a dimenticare le loro critiche alla politica assistenziale e congiungono i loro sforzi e la loro capacità di pressione per ripetere alla scala microeconomica quegli interventi assistenziali che vengono denunciati alla scala macroeconomica. Da questa contraddizione dobbiamo uscire³⁵.

Era noto che il peso delle misure assistenziali gravava di molto sull'intera collettività nazionale e anche che si trattava di risorse che potevano invece servire per ampliare la base produttiva. A tal proposito, Marcora riportò l'esempio della «Cassa integrazione guadagni», nata per attenuare i riflessi negativi degli andamenti congiunturali, ma poi utilizzata in modo distorto, «sia per recuperare quella elasticità nei fattori che rimane indispensabile all'efficienza dell'impresa, sia per coprire situazioni di sostanziale dissesto, per non prendere cioè atto della realtà»³⁶. Non a caso, proprio in questo periodo, si iniziò a parlare del cassintegrato come di una professione³⁷.

Non si poteva non tenere conto dei mutamenti avvenuti nella società italiana negli anni '70. Nell'ultimo decennio l'orientamento del governo era stato proteso a un processo di redistribuzione delle ricchezze, che pur rispondendo «ad oggettive e non disconoscibili esigenze di perequazione sociale», aveva aggravato lo squilibrio tra i ceti sociali forti e protetti e quelli deboli e privi di potere contrattuale perché esclusi dai circuiti produttivi; la redistribuzione non aveva consentito la formazione di risorse aggiuntive («si è risolta cioè in un

³⁵ Giovanni «Albertino» Marcora, cit., pp. 276-277

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Cfr. le dichiarazioni di Giovanni Goria in «Il Sole 24 ore», 4 maggio 1982.

gioco a somma zero»), attestando l'economia italiana su una condizione di stagnazione piuttosto che di sviluppo³⁸. Allo stesso tempo, urgeva costruire e sostenere un'etica della responsabilità attraverso strumenti ed istituti. In linea con gli obiettivi appena descritti, l'iniziativa di Marcora intese, innanzitutto, restituire dignità al lavoro e, poi, utilizzare l'occasione per sperimentare forme di cogestione che lo esaltassero, «attribuendo ad esso un ruolo di iniziativa e di protagonismo»³⁹. Nel recente passato erano affiorate iniziative volte a formare cooperative tra i dipendenti di aziende in crisi, ma queste si erano arenate di fronte all'impossibilità di accedere a finanziamenti agevolati erogati dagli istituti di credito⁴⁰.

Partendo da tali presupposti, il provvedimento legislativo – «ancora da definirsi nei particolari» – si propose di concedere agevolazioni alle cooperative costituite da lavoratori «con lo scopo di salvaguardare i livelli occupazionali, mediante l'acquisto o l'affitto e la gestione della loro azienda»⁴¹. Si trattava di un nodo strutturale, che Marcora ben coglieva e che più volte le organizzazioni sindacali avevano sollevato al fine facilitarne la soluzione⁴². D'altronde, quella delle cooperative sorte dai fallimenti industriali, era già una realtà presente nell'apparato produttivo nazionale, più volte monitorata dalle organizzazioni sindacali. In particolare, la Filta Cisl nazionale, in collaborazione con la Fondazione Pietro Seveso, aveva promosso un convegno a Milano nella primavera del 1980 su «Sindacato, cooperazione industriale, autogestione». L'assise era stata preceduta da un'indagine sul tipo di aziende industriali che negli ultimi anni avevano scelto di

³⁸ Giovanni «Albertino» Marcora, cit., p. 278.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Sulle difficoltà che l'impresa cooperativa incontra nel contrarre prestiti presso gli istituti di credito cfr. A. ZEVI, *Il finanziamento delle cooperative*, in E. MAZZOLI e S. ZAMAGNI (a cura di), *Verso una nuova teoria economica della cooperazione*, Il Mulino, Bologna 2005, pp. 297-301.

⁴¹ Giovanni «Albertino» Marcora, cit., p. 280. La concessione di agevolazioni doveva essere un obiettivo prioritario della nuova legge: «Conosciamo i delicati problemi di finanziamento che riducono talvolta la potenzialità di presenza e di iniziativa, nonostante il costante potenziamento degli strumenti consortili. Oggi la remora costituita dall'alto costo del denaro determina situazioni di pesantezza. Ciò impone l'individuazione di strumenti che favoriscano, attraverso il pieno coinvolgimento del sistema bancario, le strutture cooperative»; *ivi*, p. 283.

⁴² Nunzio Felisetti, della segreteria regionale della Film-Cisl della Lombardia, riteneva che fosse prioritario affrontare la questione: «I finanziamenti oggi sono in mano alle banche e il tasso di interesse molto elevato, reca enormi ostacoli a questo tipo di esperienze»; *Cooperazione, autogestione e sindacato*, cit., p. 35.

organizzarsi in cooperativa per cercare di risolvere la situazione di crisi. Su 55 aziende con 4223 lavoratori, era risultato che i settori maggiormente interessati alla soluzione cooperativa erano quelli caratterizzati da produzioni ad alto valore aggiunto, cioè laddove vi era un considerevole contributo del fattore lavoro e il capitale d'investimento per unità produttiva risultava relativamente basso. Le imprese interessate erano infatti quelle tessili e meccaniche, che rispondevano alle suddette caratteristiche. I problemi che una cooperativa nata dalle ceneri di un fallimento aziendale doveva affrontare erano principalmente determinati dalla scarsa disponibilità di capitale, sia proprio, sia messo a disposizione da terzi; vi si aggiunge la cronica difficoltà ad accedere al finanziamento bancario. Ciò, naturalmente, si verificava per evidenti motivi: le nuove imprese si presentavano sul mercato con una immagine deteriorata, senza scorte di materie prime, con debiti, ipoteche sullo stabilimento e con la quasi totalità dei dipendenti in cassa integrazione. Inoltre, si dovevano conciliare le esigenze del personale dirigente con la partecipazione di tutti i soci alla gestione della cooperativa. Queste iniziative, infatti, erano quasi sempre poste in essere da personale professionalmente qualificato, ma privo di esperienze dirigenziali. Si era tentato di supplire a questa carenza cercando di coinvolgere quanti più soci nelle decisioni riguardanti l'impresa, rendendo l'assemblea non un'entità formale, ma un organo che di effettiva gestione dell'azienda⁴³.

Dalle esperienze precedenti, Marcora trasse elementi di giudizio sufficienti a rafforzare la convinzione che l'efficacia del provvedimento si sarebbe immediatamente misurata con piccole e medie aziende potenzialmente risanabili ma che si trovavano in difficoltà per errori di conduzione o per carenza di liquidità. La riconversione doveva essere razionale in quanto a costi-benefici:

Questa modalità del produrre dello strumento cooperativo, restituendo ai singoli lavoratori una loro identità, consente di non abbandonare all'emarginazione, alla disoccupazione e in definitiva alla disperazione ampi strati di lavoratori che rappresentano un patrimonio di cultura, di intelligenza e di capacità produttiva, chiamandoli ad una diretta e sentita assunzione di responsabilità nei confronti della propria azienda che deve tornare ad essere vista come bene comune, un patrimonio di tutti. La deresponsabilizzazione individuale e aspettative passive o conflittuali nei confronti di uno Stato assistenziale che su tutto deve intervenire devono essere vinte da un nuovo senso del dovere, da un gusto del rischio che

⁴³ AA.Vv., *Oggi l'autogestione. Forme ed esperienze di cooperazione industriale in Italia*, edizioni Lavoro, Roma 1980, pp. 240-241.

è conseguenza di uno spirito imprenditoriale diffuso, da una volontà di emancipazione che può affermarsi tra i lavoratori chiamati da queste forme cooperative ad essere di persona artefici del proprio destino⁴⁴.

In definitiva, obiettivi erano, da un canto, la trasformazione della spesa pubblica in spesa produttiva, dall'altro, la trasformazione dei lavoratori in «protagonisti di un'esperienza di cogestione carica di valori culturali e morali invece di farli cadere in una condizione parassitaria»⁴⁵.

Marcora ebbe l'opportunità di precisare con maggiore chiarezza la proposta di legge che si accingeva a presentare nel corso di un convegno organizzato nel febbraio del 1982 dall'ente «S. Fedele», in collaborazione con l'istituto «Ezio Vanoni», presso il centro congressi della Cariplo di Milano. La riflessione sottolineava ancora una volta la ricerca di nuove soluzioni per la salvaguardia dei livelli occupazionali, lo scarso funzionamento della Cassa integrazione guadagni e l'applicabilità del modello cooperativo alle aziende industriali in crisi⁴⁶. D'altronde, la circolazione della proposta Marcora aveva incoraggiato la penetrazione del movimento cooperativo nell'industria manifatturiera, soprattutto nell'area lombarda e piemontese mediante la rilevazione di fabbriche in procinto di cessare l'attività produttiva⁴⁷. Il ministro ribadì l'aggravio per il bilancio dello Stato indotto dal ricorso alla cassa integrazione, un mero palliativo alla disoccupazione.

Pertanto, si accinse a presentare al Parlamento un disegno di legge – «un piccolo ma importante passo per reagire all'immobilismo delle strutture, al garantismo esasperato»⁴⁸ – in linea di continuità non solo con il «filo rosso» dei suoi ideali e dell'esperienza delle leghe bian-

⁴⁴ Giovanni «Albertino» Marcora, cit., p. 282.

⁴⁵ Marcora ribadì la sua incondizionata fiducia nella cooperazione: «Attorno al movimento cooperativo, che affonda le sue radici ideali nei valori della mutualità, del comunitarismo, del riscatto sociale, hanno fatto riferimento nel tempo diverse e legittime aspirazioni economiche, sociali ed umane. Oggi si può dire a ragione che esso rappresenta nel paese una porzione importante della più complessiva realtà economica. È un ruolo insostituibile che rappresenta un momento di equilibrio rispetto alla presenza sia del privato che del pubblico». *Ibidem*, p. 283.

⁴⁶ Nel primo trimestre del 1982 la «Cassa integrazione guadagni» in provincia di Milano aumentò di oltre il 66% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente; cfr. *Non si ferma l'impennata della cassa integrazione*, in «Il Sole 24 ore», 17 aprile 1982.

⁴⁷ *Una proposta e molti programmi*, in «Rassegna sindacale, XXVII, n. 46, 17 dicembre 1981, p. 21.

⁴⁸ Citazione tratta *Da Cassintegrati a imprenditori ecco il progetto di Marcora* in «Repubblica», 14 febbraio 1982.

che, sorte per iniziativa dei cattolici democratici e popolari⁴⁹, ma con altre esperienze presenti in Europa:

Le cooperative di produzione fra lavoratori di aziende in crisi – concludeva il ministro – possono fornire campo di sperimentazione per l'affermazione di un modello partecipativo delle forze del lavoro che permetta di recuperare il nostro ritardo storico rispetto ad esperienze ricche di risultati ottenuti in altri paesi della Comunità, ritardo accumulato per le prevalenti caratteristiche ideologiche che il confronto politico e sociale ha assunto nel paese⁵⁰.

Certo, si trattava di verificare – per un'azienda sull'orlo della chiusura e con il titolare orientato a ritirarsi – le possibilità di rilancio produttivo. Se l'analisi, condotta da esperti, avesse dato esito favorevole, il governo avrebbe agevolato con appositi finanziamenti la nascita di una cooperativa di lavoratori. Questi, rilevando la ditta, oppure affittandola, potevano conservare il proprio posto di lavoro e allo stesso tempo tutelare – elemento affatto secondario – il patrimonio tecnologico e produttivo accumulato dall'azienda, oltre che il bagaglio di competenze di ciascun dipendente, che altrimenti sarebbe andato inesorabilmente disperso. Il progetto, pur simile ad altre esperienze europee, evidenziava la responsabilizzazione del fattore lavoro, tanto che si scrisse di un modello di democrazia industriale più prossimo all'autogestione che alla cogestione⁵¹. Il ministro invitò i sindacati, presenti al convegno con alcuni esponenti di rilievo, a mettere da parte l'ostilità, o quanto meno la diffidenza, verso ipotesi che non fossero di mero salvataggio occupazionale. Marcora sapeva che soltanto con il sindacato, e non contro di esso, si sarebbero potuti porre in essere nuovi strumenti. Il disegno di legge, infine, avrebbe costituito «un momento educativo per la ricostruzione di un'etica della responsabilità e per l'affermazione di una nuova stagione dei doveri»⁵².

⁴⁹ A tal riguardo, è d'obbligo il rimando all'opera in più tomi di S. ZANINELLI (a cura di), *Mezzo secolo di ricerca storica sulla cooperazione bianca. Risultati e prospettive*, Società cattolica di assicurazione, Verona 1996.

⁵⁰ Citazione tratta da *Stanno per nascere le «coop» per la cassa integrazione*, in «Corriere della Sera», 14 febbraio 1982.

⁵¹ Era una tesi senz'altro fondata: come ha notato Zevi, le cooperative di produzione e lavoro sono le più prossime al modello dell'autogestione; A. ZEVI, *Il finanziamento delle cooperative*, cit., p. 295; cfr. anche la rassegna sull'argomento di B. JOSSA e G. CUOMO, *The economic theory of socialism and labour managed firm*, Cheltenham, Elgar, 1997, trad. it. *L'impresa economica del socialismo e l'impresa autogestita*, Giappichelli, Torino 2000, pp. 253-277.

⁵² Citazione del discorso di Marcora tratta da *Cooperative di gestione per le aziende in crisi*, in «Avvenire», 14 febbraio 1982.

In effetti, i sindacati si mostravano propensi a un cambiamento di rotta. Giorgio Benvenuto, segretario generale della Uil, nell'intervenire ai lavori del convegno di Milano, espresse un giudizio favorevole alla proposta, definendola «valida e coraggiosa» e rammaricandosi che un simile progetto non fosse stato formulato dallo stesso sindacato: «è un fatto nuovo e un terreno di sperimentazione per il futuro, una proposta che ribalta la concezione assistenziale, che purtroppo ha avuto una certa complicità da parte del sindacato»⁵³. Mario Colombo della Cisl osservò che, pur lasciando irrisolti alcuni problemi di natura occupazionale, la proposta era rilevante: in primo luogo, perché lo Stato si svincolava da politiche assistenziali attraverso la formazione di capitale di rischio; in secondo luogo, perché si interveniva nel settore industriale, dove la cooperazione era appena agli inizi. Su quest'ultimo punto concordò Ornello Prandini, presidente della Lega cooperative, che nel corso del suo intervento confermò come in ambito manifatturiero non esistesse ancora nessun tipo di legislazione. In definitiva, i risultati del convegno fecero emergere il carattere innovativo e il diffuso consenso attorno alla legge che Marcora e i suoi collaboratori si apprestavano a varare.

5. *Il controverso iter parlamentare*

Si giunse così, nel maggio del 1982, all'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge «*Misure a salvaguardia dei livelli di occupazione*». Il ministro dell'Industria Giovanni Marcora ne era il proponente, di concerto con i ministri del Bilancio e della Programmazione Economica, Ugo La Malfa, delle Finanze, Rino Formica, del Tesoro, Beniamino Andreatta e del Lavoro e della Previdenza sociale, Michele Di Giesi. Nel corso della medesima seduta fu ratificato un altro progetto di legge, *Provvedimenti per il credito alla cooperazione*, il cui proponente era Michele Di Giesi, volto a favorire il potenziamento finanziario e l'ampliamento degli ambiti di operatività della sezione speciale per il credito alla cooperazione attraverso la creazione di un «Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione», denominato Foncooper, destinato alle cooperative sorte già da alcuni anni⁵⁴. Nella relazione di accompagnamento di quest'ultimo provvedimento fu dato grande risalto alla cre-

⁵³ *Da cassintegrati a imprenditori*, cit.

⁵⁴ *Un fondo speciale e più credito alle Coop*, in «Il Sole 24 ore», 21 maggio 1982.

scita della cooperazione in Italia. In genere la base sociale era di modeste condizioni economiche e le imprese di questo tipo si qualificavano «più come aggregazione di forza lavoro che di capitali»⁵⁵.

L'approvazione del Consiglio dei ministri dei due disegni di legge avvenne in concomitanza con il trentunesimo congresso della Lega delle cooperative (Roma, maggio 1982).

Al centro dell'incontro, l'evoluzione dell'impresa cooperativa nell'ultimo decennio. Un simposio preliminare fu dedicato a questi temi. A questo convegno intervenne anche Giovanni Marcora. Nell'intervento – dal significativo titolo «Il fondo di intervento cooperativo sulle aziende in crisi» –, osservò che il sistema cooperativo aveva assunto in Italia un rilievo notevole. La crescita era riconducibile a due motivi: uno di ordine socio-politico, un'altro di tipo più prettamente economico. Sul piano politico, la cooperazione era da considerarsi una via originale alla cogestione, come «la nostra risposta alle esigenze di democratizzazione della struttura economica che si pone in ogni società industriale avanzata»⁵⁶. Sul piano economico, la crescita della cooperazione si collocava all'interno di un processo di cambiamento strutturale dell'economia italiana. Le crisi petrolifere avevano fatto emergere un vivace tessuto imprenditoriale, che necessitava di essere sostenuto mediante infrastrutture in grado di collegare stabilmente le singole unità produttive:

In Italia non possiamo certo pensare che lo slogan «piccolo è bello» sia la pietra filosofale che può consentirci di uscire dalla crisi (...) Si tratta piuttosto di trovare un nuovo equilibrio tra grande, media, piccola impresa. Questo equilibrio richiede che il processo di decentramento non scada nell'atomizzazione e nella anarchia produttiva (...). Il movimento cooperativo trova oggi uno dei suoi punti di forza nel costituire esso stesso una delle necessarie reti connettive del tessuto delle imprese, nell'unire quindi i vantaggi della piccola dimensione e della grande scala, nell'offrire e rendere accessibile alle singole cooperative un insieme di servizi di cui soltanto le grandi imprese possono altrimenti disporre⁵⁷.

Il movimento cooperativo era un fattore di ammodernamento, con un ruolo che non si sarebbe esaurito nella prospettiva congiunturale, ma si sarebbe proiettato nel lungo periodo: «in quelle trasformazioni

⁵⁵ Atti Parlamentari, VIII Legislatura, Senato della Repubblica, Atti interni, disegni di legge, disegno di legge, comunicato alla presidenza l'11 novembre 1982, p. 1.

⁵⁶ G. MARCORA, *Il fondo di intervento cooperativo sulle aziende in crisi*, in *L'impresa cooperativa negli anni 80*, cit., p. 205.

⁵⁷ *Ivi*, p. 207.

appunto di una struttura che segnano la storia di un paese»⁵⁸. Marcora chiedeva ai dirigenti della Lega di porre al centro dei lavori congressuali la sua proposta:

Ci si augura – concludeva il ministro lombardo – che il movimento cooperativo nel suo insieme sappia confermare la sua più volte dimostrata capacità imprenditoriale mirando, in una sintesi significativa di efficienza e capacità produttiva, ad importanti finalità sociali di rilevante valore politico, che traggono le loro giustificazioni nell'ispirazione del solidarismo, del comunitarismo, e del riscatto sociale⁵⁹.

Inevitabilmente, al congresso di maggio si parlò del progetto Marcora e delle iniziative che il governo assumeva in quei giorni, così come del rapporto tra realtà cooperativa e sindacato.

Nel corso della relazione d'apertura del presidente, Onelio Grandini – alla presenza del segretario del Pci, Enrico Berlinguer, e del vicesegretario del Psi, Valdo Spini – si accoglieva positivamente la proposta Marcora, evidenziando come la cooperazione in Italia non avesse alcuna intenzione di trasformarsi in una nuova Gepi per rilevare aziende ormai irrevocabilmente in crisi⁶⁰. In merito al rapporto con il sindacato, il segretario generale della Uil, Giorgio Benvenuto si dichiarò disponibile «ad un processo di approfondimento» sulla questione del terzo settore, definito «idea forza» attorno alla quale era finalmente possibile elaborare «collegamenti e confronti» con la variegata realtà sindacale. Quanto alla proposta Marcora, anche Benvenuto confermò il proprio sostegno, ritenendola uno strumento utile «di disseminazione della cooperazione», anche se il sindacato non avrebbe potuto «limitarsi ad essere un semplice sponsor della promozione cooperativa» senza rivestire un ruolo di cogestore e di interlocutore privilegiato⁶¹.

La verifica dei due disegni di legge varati a metà maggio evidenziò alcuni problemi, innanzitutto nella parte relativa alla copertura finanziaria dei provvedimenti⁶². Pertanto, il nuovo testo fu presentato al Consiglio dei ministri a metà ottobre dello stesso anno⁶³. In questi mesi, Marcora e i suoi collaboratori perfezionarono le norme re-

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ivi*, p. 211.

⁶⁰ *La Lega chiede fondi per il «terzo settore»*, «Il Sole 24 ore», 19 maggio 1982.

⁶¹ *È già battaglia nella Lega su come si fa il terzo settore*, in «Il Sole 24 ore», 21 maggio 1982.

⁶² P. VERRUCOLI, *Cooperazione e occupazione*, cit., pp. 68-69.

⁶³ *Più facile creare nuove cooperative*, in «Il Sole 24 ore», 16 ottobre 1982.

lative alla tutela delle cooperative nei confronti delle situazioni debitorie preesistenti⁶⁴.

Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge, Marcora cercò di evidenziare le ragioni che avevano sollecitato la preparazione del provvedimento. È bene soffermarsi su tali motivazioni anche perché esse divennero un riferimento costante per i disegni di legge che, negli anni successivi, ricalcarono la proposta Marcora. In primo luogo, si sottolineò l'esigenza di far partecipare i lavoratori alla gestione delle imprese e di disciplinare la successiva fase di distribuzione dei profitti in considerazione del peso di ciascun fattore produttivo. Il fattore lavoro diventava protagonista, «quanto meno nelle forme variamente associate che valgano a porlo in una posizione di pari responsabilità»⁶⁵. In secondo luogo, si precisò l'ambito dimensionale per l'attuazione delle misure di salvaguardia dell'occupazione, che coincideva con la piccola e media impresa. L'idea era assicurare risorse finanziarie alle piccole e medie imprese capaci di recuperare competitività attraverso il varo di appositi piani aziendali. In terzo luogo, si intese riportare al lavoro la manodopera non utilizzata dalle imprese in crisi e sottraendola alla logica dell'assistenzialismo, che alimentava, oltre a forme di pauperismo, la dispersione di inestimabili patrimoni di capacità professionali, ancora capaci, al contrario, di generare ricchezza.

La legge avrebbe provveduto ad agevolare lo sviluppo di infrastrutture comuni, «sì da mediare le ridotte dimensioni delle singole imprese con l'insieme di servizi altrimenti possibili solamente alla grande impresa»⁶⁶. Se la finalità manifesta del disegno di legge – evidente sin dal titolo – mirava alla tutela dei livelli occupazionali, attraverso il riassorbimento della manodopera non utilizzata dalle imprese in crisi o espulsa dai circuiti produttivi, la necessità di avviare una riorganizzazione secondo i criteri di economicità e di partecipazione dei lavoratori era altrettanto forte. Nel processo di ristrutturazione, si sarebbe dato impulso allo sviluppo del movimento cooperativo, che nell'ambiente socio-politico italiano era considerato il più idoneo a introdurre «quelle forme di cogestione delle imprese, che al-

⁶⁴ *Pronto il disegno di legge per costituire nuove coop*, in «Il Sole 24 ore», 14 settembre 1982.

⁶⁵ Atti Parlamentari, VIII Legislatura, Camera dei Deputati, disegni di legge e relazioni, relazione al disegno di legge *Misure a salvaguardia dei livelli di occupazione*, presentato l'11 novembre 1982, p. 2.

⁶⁶ Atti Parlamentari, VIII Legislatura, Camera dei Deputati, disegni di legge e relazioni, relazione al disegno di legge *Misure a salvaguardia dei livelli*, cit.

trove hanno assunto forme in detto ambiente non utilmente ripetibili»⁶⁷. Il riferimento era all'esperienza tedesca, attorno a cui si era concentrato gran parte del dibattito negli anni precedenti. Si trattava di una presa d'atto pressoché definitiva dell'impossibilità di trapiantare sistemi e regole provenienti da altri paesi. Nella prospettiva di Marcora, l'indirizzo cooperativo racchiudeva due grandi vantaggi: da un canto, creava la rete connettiva, di cui le piccole e medie imprese necessitavano per potersi rafforzare in un'economia di mercato; dall'altro, tali imprese non erano costrette ad abbandonare la loro individualità, che era poi il segno più evidente della loro vitalità. La cooperazione, attraverso «i vantaggi della piccola dimensione e della grande scala nell'offrire e rendere accessibili alle singole cooperative un insieme di servizi», diveniva «un importante fattore di ammodernamento della nostra struttura economica»⁶⁸.

L'idea fu di affidare il risanamento dei settori in crisi ai soggetti che dalla crisi stessa erano stati colpiti, nell'intento di renderli attori dinamici e propositivi di una strategia economica rinnovata, sotto la spinta del solidarismo e delle mutualità organizzate e con l'apporto delle aggregazioni socio-istituzionali che in tale ambito avevano manifestato maggiore impegno e rilevanza. Si delineò, insomma, un modello in cui le cooperative dovevano operare nel mercato, perseguendo il massimo utile dei soci, e attuare un capovolgimento del rapporto capitale-lavoro.

Il disegno di legge era costituito da nove articoli. All'articolo I si delineavano le modalità attraverso cui si sarebbero costituite le cooperative di produzione e lavoro, formate da lavoratori posti in cassa integrazione guadagni appartenenti a imprese in crisi. All'articolo II si disponeva che ciascun socio avrebbe dovuto concorrere alla nascita della cooperativa con una quota non inferiore a due milioni di lire (un milione versato all'atto della costituzione e la rimanente parte entro i successivi due anni). I soci erano inoltre tenuti a versare i rispettivi crediti relativi alle indennità di licenziamento maturate nel precedente rapporto di lavoro.

Era poi prevista la partecipazione delle società finanziarie regionali, ritenute fondamentali nel coinvolgimento della gestione di tali imprese, laddove vi fossero interessi locali connessi alle attività dell'impresa. L'articolo III determinava la partecipazione delle associazioni nazionali delle cooperative, cui era permesso di costituire società finanzia-

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ *Ibidem.*

rie aventi per scopo la partecipazione alle nascenti cooperative mediante un contributo statale. All'articolo IV, infatti, si prevedeva l'istituzione, presso il Ministero dell'Industria, di un «Fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione» con la durata di otto anni. In capo al Fondo, dotato di amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, erano posti i contributi a fondo perduto alle società finanziarie costituite dalle associazioni nazionali delle cooperative. Si intendeva così raccogliere le sollecitazioni provenienti dal mondo cooperativo, che in più occasioni aveva evidenziato la difficoltà di accedere ai prestiti concessi dalle banche. I contributi non avrebbero dovuto eccedere la misura di tre volte l'ammontare del capitale sottoscritto da ciascuna cooperativa e dei crediti ad essa ceduti dai soci lavoratori. In tal modo, si sperava di mettere a disposizione risorse adeguate alle nascenti cooperative a fronte delle difficoltà nel reperire i finanziamenti presso gli istituti di credito. L'articolo V affidava al Cipi la determinazione delle direttive e dei requisiti minimi per la concessione dei benefici in relazione al numero dei dipendenti di ciascuna cooperativa e in stretto coordinamento con ogni altra agevolazione all'iniziativa industriale prevista da precedenti leggi statali o regionali. Si prevedeva inoltre che il contributo fosse richiesto su domanda della società finanziaria, accompagnata da una dettagliata relazione in cui si precisavano notizie relative all'attività intrapresa e ai risultati della verifica della convenienza dei progetti di investimento sotto il profilo tecnico, economico e finanziario. Alla domanda doveva essere allegato il parere motivato della regione di competenza territoriale circa la validità dell'iniziativa. L'articolo VI affidava ad un decreto la concessione dei benefici previsti, su proposta di un comitato, posto sotto la presidenza del ministro dell'Industria, la cui composizione sarebbe stata determinata in relazione agli organi dello Stato preposti alla cura degli interessi generali coinvolti, alle associazioni di categoria implicate e alle capacità tecniche ritenute indispensabili. L'articolo VII esimeva i soci dal pagamento delle imposte, in quanto le relative somme erano destinate per un biennio alle finalità perseguite dalle cooperative; allo stesso tempo, si stabilivano delle detrazioni, volte a concedere privilegi fiscali alle nascenti cooperative. Nell'articolo VIII si prescriveva che la sezione speciale per il credito alle cooperative della Banca nazionale del lavoro comunicasse al ministro dell'Industria i finanziamenti di volta in volta deliberati a favore delle cooperative, consentendo allo stesso ministro di integrare, nel caso ve ne fosse stato bisogno, il fondo di dotazione di tale sezione, entro una misura non superiore al 25%. Infine, nell'articolo IX si stabiliva

che per il 1982 l'entità complessiva del fondo sarebbe stata di settanta miliardi di lire.

In realtà, per quanto Marcora auspicasse tempi di discussione rapidi, fu appena possibile avviare il dibattito in Commissione Industria, sia perché le condizioni di salute del ministro andarono incontro a un rapido peggioramento, sia perché di lì a poco, come si è già accennato in precedenza, al dimissionario governo Spadolini subentrò l'esecutivo presieduto da Fanfani, con l'incarico di gestire le elezioni politiche del giugno 1983 a conclusione dell'ottava legislatura.

Si dovette così aspettare quasi un anno, fino all'ottobre del 1983 quando fu presentata alla Camera una proposta di legge di iniziativa parlamentare, che riproduceva fedelmente l'articolato del disegno di legge esaminato in precedenza. I firmatari erano nove deputati del gruppo parlamentare del Partito comunista italiano – una dimostrazione degli ampi consensi raccolti dalla proposta Marcora, che andavano ben oltre i tradizionali schieramenti. Più in generale, si evidenzia come il tema della cooperazione fosse reputato in modo rilevante nell'ambito delle diverse ideologie cui aderivano i principali partiti politici⁶⁹. Inoltre, il disegno di legge si denominava «Misure per agevolare la formazione di cooperative tra lavoratori nelle imprese in crisi»: in tal modo, si differenziava dal precedente perché più che accentuare l'esigenza di salvaguardare i livelli occupazionali, era volto a dare basilare rilievo alla volontà di promuovere imprese cooperative, pur sempre laddove vi erano situazioni di crisi aziendali⁷⁰. In effetti, nella relazione di accompagnamento erano riprese le tre motivazioni essenziali che avevano sollecitato Marcora a elaborare una simile iniziativa parlamentare: partecipazione del fattore lavoro alla gestione d'impresa e ai benefici che ne derivano; salvaguardia e agevolazioni a sostegno della piccola e media impresa, che a differenza dei grandi insediamenti produttivi, aveva dimostrato una maggiore capacità di reazione e di tenuta in relazione all'evoluzione dell'economia italiana; recupero di manodopera e del suo vasto patrimonio di esperienze e di professionalità. I parlamentari comunisti manifestavano il loro disagio per avere fino a quel momento atteso invano che il primo governo della nona legislatura facesse propria l'ispirazione di Marcora. D'altronde, lo stesso ministro dell'Industria, Renato Altissimo, interrogato in proposito nel

⁶⁹ I firmatari del disegno di legge furono: Provantini, Cerrina, Ferroni, Birardi, Borghini, Macciotta, Alasia, Picchetti, Marrucci.

⁷⁰ Atti Parlamentari, IX Legislatura, Camera dei deputati, Disegni di legge e relazioni, proposta di legge presentata il 26 ottobre 1983.

corso di un'audizione in sede di commissione, non fornì alcuna risposta sufficientemente argomentata, avvalorando lo stato di complessiva incertezza che l'esecutivo mostrava attorno al modo con cui affrontare le crisi di impresa. L'indecisione fece sì che il gruppo parlamentare comunista ipotizzasse un sostanziale arretramento rispetto alle posizioni ufficiali maturate dai precedenti governi. Per questo motivo, e alla luce anche del peggioramento della situazione occupazionale manifestatosi in quel frangente in ambito industriale, si intese riproporre testualmente il disegno di legge Marcora.

L'auspicio era che tale riproposizione, raccogliendo i consensi di un'ampia maggioranza, potesse permettere un *iter* rapido e definitivo. In realtà, sulla base di una legittima aspettativa generata dagli orientamenti più volte affermati in pubblico da Marcora e poi culminati nella presentazione del disegno di legge, si era già costituito un numero abbastanza consistente di cooperative di lavoratori di produzione e lavoro. In assenza di un solido ed esplicito quadro normativo di riferimento, le imprese, che pure sembravano palesare all'inizio della loro attività risultati incoraggianti, rischiavano la dissoluzione o la permanente precarietà, a causa delle tradizionali difficoltà nel reperire finanziamenti esterni. Era inoltre accaduto che la legge finanziaria del 1983 avesse destinato a tale scopo, e nella prospettiva di una rapida approvazione del provvedimento, ottanta miliardi di lire, al momento in massima parte inutilizzati. Il gruppo comunista, in definitiva, condivideva le motivazioni che avevano spinto Marcora a varare il disegno di legge e consideravano l'espansione della cooperazione nel settore industriale «non in alternativa alla imprenditoria pubblica e privata, ma come modello di gestione complementare, capace di combinare efficacemente imprenditorialità e partecipazione dei lavoratori»⁷¹. In tal modo, i deputati comunisti intendevano muoversi «secondo l'ispirazione del ministro Marcora, che condividemmo e alla cui iniziativa confermiamo oggi il nostro apprezzamento, nella ricerca ed individuazione di soluzioni alternative tra deindustrializzazione e assistenzialismo»⁷².

6. Nel nome di Marcora: il riproporsi del disegno di legge

Nonostante l'iniziativa assunta dai deputati comunisti, si dovette attendere ancora diverso tempo prima che il governo giungesse alla

⁷¹ *Ivi*, p. 2.

⁷² *Ibidem*.

formulazione di una proposta. Il gruppo della Democrazia cristiana alla Camera, invece, in risposta alla presa di posizione dei deputati comunisti, decise di presentare, nel gennaio del 1984, un proprio disegno di legge, che anche in questo caso ricalcava quanto formulato a suo tempo dal ministro lombardo⁷³. Nella relazione di accompagnamento, infatti, si rendeva omaggio alla figura di Giovanni Marcora, ricordando che il disegno di legge era inscindibilmente legato al suo nome, perché scaturito «dalla tenace ricerca di nuovi strumenti per sottrarre i lavoratori di tante aziende in crisi al calvario di lunghi periodi di non lavoro, attenuato dal sostentamento della cassa integrazione guadagni»⁷⁴.

Sempre in questo periodo, la direzione nazionale della Dc preparò un documento volto a imprimere un sostanziale mutamento alla politica industriale del paese⁷⁵. Nel frattempo, il quadro macroeconomico mutava: il processo di ripresa, avviatosi nel 1983, si rafforzava nel 1984 secondo cadenze sostanzialmente in linea con quanto accadeva in Europa. Anzi, l'incremento medio annuo del PIL era lievemente superiore a quello realizzato nella media nei paesi della Comunità economica europea. Si trattava di un risultato senz'altro positivo, accompagnato da una riduzione delle tensioni inflazionistiche⁷⁶. Nell'ambito più propriamente industriale, si avvertiva un processo di ripresa produttiva, avviatosi nel secondo semestre del 1983 e consolidatosi nel corso dell'anno successivo, anche se non era ancora sufficiente a determinare effetti positivi sui livelli di occupazione del settore. Nel 1984, infatti, si era avuta una perdita occupazionale nel settore secondario di 250.000 unità, che si aggiungevano ai 189.000 dell'anno precedente. Malgrado il calo dell'occupazione dipendente, si era ulteriormente accresciuto il ricorso ai meccanismi di salvaguardia dei

⁷³ Atti Parlamentari, IX legislatura, Camera dei deputati, Disegni di legge e relazioni, relazione al disegno di legge *Misure a salvaguardia dei livelli di occupazione e agevolazioni per la formazione di cooperative tra lavoratori nelle aziende in crisi*, proposta di legge presentata il 27 gennaio 1984, di cui il primo firmatario era Michele Viscardi e sottoscritta da un nutrito gruppo di deputati democristiani.

⁷⁴ *Ivi*, p. 1.

⁷⁵ Istituto Sturzo, Democrazia cristiana, Direzione nazionale, *Proposta di politica industriale per un nuovo sviluppo contro la decadenza ed il ristagno*, documento redatto dalla direzione generale del dipartimento programma economico, Centro stampa Dc, Roma 1984.

⁷⁶ Atti Parlamentari, IX Legislatura, *Relazione generale sulla situazione economica del paese (1984)*, presentata al Parlamento dal ministro per il Bilancio e la Programmazione economica on. Pier Luigi Romita e dal ministro per il Tesoro on. Giovanni Gorla il 29 marzo 1985, p. 8.

livelli occupazionali: il numero delle ore concesse dalla cassa integrazione guadagni nel complesso delle varie gestioni si era attestato a 758 milioni, superando dell'8,7% la cifra record del 1983. Pertanto, la tenuta dell'occupazione complessiva (accresciutasi di 60.000 unità nella media del 1984) era frutto di un'ampia ristrutturazione della forza lavoro occupata: da un canto, vi era un consistente allargamento degli addetti ai servizi, dall'altro, una marcata contrazione nell'industria⁷⁷. La tendenza era destinata a essere confermata anche per il 1985: sebbene si fosse in presenza di una crescita meno vivace rispetto al 1984, l'economia italiana si era mossa in un contesto internazionale favorevole. Tuttavia, si constatava una nuova contrazione dell'occupazione industriale, con una perdita complessiva di circa 100.000 unità⁷⁸.

Era inevitabile che il maggiore partito italiano dedicatesse un documento all'industria e alla relativa crisi occupazionale. Emersero nuovamente le tesi a suo tempo formulate da Marcora, soprattutto laddove si insisteva sulla necessità di attuare nuove politiche nei confronti dei lavoratori appartenenti ad aziende in crisi al fine di incoraggiare nuove forme di imprenditorialità diffusa. Si partiva da un'esplorazione, e a tratti dura, critica dei salvataggi generalizzati e indiscriminati che, malgrado il consistente flusso di risorse, non avevano dato i risultati sperati.

Alla luce dell'esperienza condotta per gran parte del decennio precedente, e specialmente all'indomani della legge sulle ristrutturazioni aziendali approvata nel 1977, si riteneva, invece, che fosse più opportuna l'attuazione di specifici pacchetti di interventi per singole aree volte ad attivare le istituzioni e le forze imprenditoriali locali «dando spazio anche a nuove forme di cooperazione tra i lavoratori e all'iniziativa artigiana»⁷⁹. In sostanza, pur in un quadro di complessiva ripresa dell'economia nazionale, emergeva un deficit di imprenditorialità, reso palese dal fenomeno della deindustrializzazione. Il governo avrebbe dovuto rispondere attraverso incentivi e agevolazioni volti a promuovere iniziative capaci di strutturarsi e svilupparsi nell'ambito di un'economia di mercato. Sarebbero poi state promosse politiche di redistribuzione e mobilità dell'occupazione mediante la rottura di ri-

⁷⁷ *Ivi*, pp. 12-13 e p. 37.

⁷⁸ Atti Parlamentari, IX Legislatura, *Relazione generale sulla situazione economica del paese (1985)*, presentata al Parlamento dal ministro per il Bilancio e la Programmazione economica on. Pier Luigi Romita e dal ministro per il Tesoro on. Giovanni Goria il 26 marzo 1986, pp. 7-13.

⁷⁹ *Ivi*, p. 10

gidità sedimentatesi nel corso degli anni, che impedivano il rientro di manodopera professionalizzata nei circuiti produttivi. In questa ottica, diveniva prioritario l'abbandono di criteri onnicomprensivi di ristrutturazione aziendale, così come il perseguimento di strategie indirizzate ad allargare la base produttiva, anche attraverso il sostegno finanziario a forme «autoimprenditoriali». Ne scaturì il sostegno che il gruppo democristiano avrebbe assicurato per l'approvazione in tempi rapidi della legge «in modo da dotare il paese di un'ulteriore strumento di politica industriale»⁸⁰.

Si giunse così agli inizi di aprile del 1984, quando per iniziativa del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, Gianni De Michelis, di concerto con i colleghi del Bilancio, Pietro Longo, del Tesoro, Giovanni Gorla e dell'Industria, Renato Altissimo, fu presentato il disegno di legge dal titolo «Provvedimenti per il credito alla cooperazione e misure a salvaguardia dei livelli di occupazione»⁸¹. La sede in cui fu elaborato il disegno di legge fu, dunque, il dicastero del Lavoro, coerentemente con le finalità della proposta, che recepiva gli obiettivi basilari dei disegni di legge di Giovanni Marcora e di Michele Di Giesi. Scopo della proposta era non più soltanto fornire risposte alle imprese industriali in difficoltà – per quanto nell'economia generale del disegno di legge questo aspetto continuasse a esercitare un ruolo importante – ma anche tenere conto delle esigenze del mondo cooperativo. Si trattava, come si può evincere dalla stessa denominazione del disegno di legge, di una proposta più ampia rispetto a quella elaborata da Marcora un anno e mezzo prima. Va comunque sottolineato che i contenuti fondamentali riflettevano l'ispirazione di fondo dell'originario disegno di legge del novembre 1982, tanto che l'articolato e la lettera del disegno riproducevano in più parti quanto era stato a suo tempo presentato dal ministro lombardo.

La proposta risultava costituita da due sezioni, ben distinte nei ventidue articoli di cui era costituito il disegno di legge, mediante la suddivisione in «Istituzione e funzionamento del fondo di rotazione per la programmazione e lo sviluppo della cooperazione» e «Istituzione e funzionamento del fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli occupazionali». Seguivano la disciplina del finanziamento e le disposizioni finali. Le prime due parti del disegno delineavano gli

⁸⁰ *Ivi*, p. 22.

⁸¹ Atti Parlamentari, IX Legislatura, Camera dei Deputati, Disegni di legge e relazioni – documenti, disegno di legge presentato il 4 aprile 1984.

obiettivi strategici e la stessa relazione di accompagnamento teneva conto di questa duplice anima.

Il documento iniziava registrando lo sviluppo quantitativo e qualitativo del movimento cooperativo nell'ultimo decennio, una fase in cui si erano concretizzate nella struttura produttiva nazionale rapide trasformazioni che avevano coinvolto tutti i settori dell'economia. In questo contesto, la cooperazione aveva messo in campo notevoli capacità imprenditoriali, senza che fosse stata abbandonata la propria originaria identità legata a specifiche finalità sociali e democratiche. Occorreva incoraggiare la tendenza in corso, stimolando sia la crescita dimensionale, come anche la produzione e la distribuzione di una più vasta gamma di prodotti all'interno di un mercato nazionale e internazionale in progressiva espansione e trasformazione. Inoltre, si riteneva indifferibile garantire nuove forme di finanziamento esterne, perché quelle tradizionali, sia le autonome (capitale sociale, prestiti da soci, autofinanziamento), sia le consortili, sebbene fossero andate incontro a un sensibile processo di rafforzamento, presentavano limiti invalicabili. La base sociale, infatti, era spesso di modeste proporzioni: d'altra parte, fino a quel momento il movimento cooperativo si era qualificato, sia istituzionalmente, sia storicamente, più come aggregazione di forza lavoro che di capitali. Il ricorso al credito esterno, orientato all'esercizio e all'investimento, si poneva come fonte essenziale di finanziamento per la promozione, ristrutturazione e sviluppo della cooperazione. Accadeva, però, che le relazioni stabilite dalle cooperative con il sistema creditizio si svolgevano sulla base di condizioni meno favorevoli rispetto ad altri soggetti economici presenti sul mercato. Il principale ostacolo era costituito dall'alto costo del lavoro e dalle immancabili richieste di garanzie patrimoniali, ciò che determinava pesanti vincoli all'esplicazione delle potenzialità imprenditoriali delle cooperative, innanzitutto nel confronto con altre tipologie di impresa. La condizione di svantaggio era più evidente nelle cooperative di recente costituzione, il cui patrimonio era di solito costituito da un capitale sociale modesto e fragile. In tale contesto, che pure si rivelava molto dinamico nel tasso di natalità di nuove imprese cooperative, non era sufficiente la costituzione di istituzioni creditizie a statuto cooperativo, come le banche cooperative e le casse rurali.

Si poneva dunque l'esigenza di affrontare con specifiche norme il finanziamento esterno delle imprese cooperative. Più volte in sede parlamentare era stata sottolineata l'incongruenza tra il sostegno alla cooperazione, previsto dall'articolo 45 della Costituzione, e l'assenza di

norme o di una prassi in grado di offrire adeguate risposte alle esigenze dell'impresa cooperativa.

Una parziale soluzione era stata approntata nell'immediato secondo dopoguerra, quando con un decreto legislativo del 15 dicembre 1947 del Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, era stata istituita presso la Banca nazionale del lavoro una sezione speciale per il credito e la cooperazione, con personalità giuridica distinta da quella della banca, e dotata di un fondo appositamente conferito dal Ministero del Tesoro e, in misura minore, da altri partecipanti⁸². Nel corso degli anni settanta, poi, le funzioni della sezione si erano accresciute, fino a che il fondo di dotazione raggiunse, con la legge del 24 maggio 1976, oltre 156 milioni di lire. Nel frattempo, il Tesoro aveva rinunciato agli utili che potevano derivare dalla gestione del fondo ed era stato creato anche un istituto di ristorno in cui amministrare tali proventi. A questo punto, si trattava di sistematizzare e irrobustire il fondo al fine di orientarlo verso un più cospicuo finanziamento delle imprese cooperative. Nell'ambito della complessiva revisione, fu creato il «Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione» (Foncoper). Il fondo, alimentato con mezzi forniti dallo Stato, era volto alla soddisfazione delle esigenze di natura finanziaria connesse alla promozione dell'impresa cooperativa. Al fine di consentire una più articolata ramificazione nel tessuto produttivo italiano, il Foncoper avrebbe privilegiato il sostegno a imprese cooperative impegnate nell'aumento della produttività e dell'occupazione, mediante l'ammmodernamento dei mezzi di produzione, e quelle che avessero varato piani volti alla ristrutturazione degli impianti⁸³. In tal modo, oltre ad agire a un livello di concorrenzialità con le altre imprese, sarebbe stata esaltata la vocazione autentica dell'impresa cooperativa, quella cioè di svolgere un ruolo di interesse pubblico, che ben si connetteva ai cruciali problemi occupazionali del momento, quali appunto la disoccu-

⁸² Su questi aspetti e sull'evoluzione della legislazione cooperativa dal 1945 al 1992, cfr. V. ZAMAGNI in M. FORNASARI e V. ZAMAGNI, *Il movimento cooperativo in Italia*, cit., pp. 145-160.

⁸³ Titolo 1, articolo 1, punti 1, 2, 3. Sempre l'articolo 1, al secondo comma, stabiliva che l'operatività del fondo di rotazione era rivolta alle cooperative di primo grado soggette alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, escluse quelle che si proponevano la costruzione e l'assegnazione di alloggi per i propri soci. Questa misura precauzionale era adottata per due ordini di motivi: per impedire la fruizione da parte della cosiddetta «cooperazione spuria» e per evitare che le esigue disponibilità del fondo venissero rapidamente drenate dalla cooperazione di abitazione, per le cui esigenze si sarebbero resi necessari stanziamenti decisamente più consistenti.

pazione giovanile e femminile. In ultima analisi, attraverso i finanziamenti elargiti dal Foncoper, l'impulso alla cooperazione si sarebbe tradotto «in una crescita democratica del paese e in un vantaggio per l'intera collettività»⁸⁴.

Inoltre, il Foncoper era chiamato a fornire una risposta, che si connetteva a un'intuizione già di Marcora: dare una solida dimensione economica alle iniziative imprenditoriali che si trovavano in situazioni di palese criticità, dipendenti in gran parte da tratti strutturali non adeguabili ai cicli congiunturali e da un'organizzazione dei fattori produttivi sub-ottimale. Infine, recuperare alla produzione la manodopera non più utilizzata dalle imprese comunque in crisi.

Pertanto, nella seconda parte, il disegno di legge si proponeva di salvaguardare i livelli di occupazione, recuperando i lavoratori cassintegrati non utilizzati dalle imprese in crisi o espulsi dal circuito produttivo per licenziamento, ma allo stesso tempo mirava a scopi più generali, come la riorganizzazione del sistema produttivo secondo criteri di economicità ed efficienza. Era questa la parte che più fedelmente riprendeva lo spirito del disegno di legge presentato da Marcora. Si ribadiva, in tal modo, la centralità del movimento cooperativo nella riorganizzazione e ammodernamento dell'intero tessuto produttivo nazionale, soprattutto laddove la perdurante condizione di sofferenza e malessere dell'impresa capitalistica si mostrava incapace di assicurare soluzioni idonee. Ancora una volta, tuttavia, si precisava che il compito delle aziende cooperative non si sarebbe esaurito in una mera prospettiva congiunturale, ma si sarebbe invece proiettato nel lungo periodo, contribuendo ad una trasformazione strutturale del sistema economico nazionale. In linea con tale indirizzo, lo schema del disegno di legge affidava il risanamento dei settori in crisi agli stessi lavoratori, nell'intento di renderli soggetti attivi di un'economia rinnovata. Si sarebbe costituito presso la sezione speciale per il credito alla cooperazione un fondo per gli interventi a tutela dei livelli occupazionali, come era già stato ipotizzato nel precedente disegno di legge, che avrebbe consentito alle cooperative di produzione e lavoro formatesi fra dipendenti di aziende in crisi di godere dei mezzi necessari per continuare la gestione, ricercando allo stesso tempo, mediante l'elaborazione di specifici piani di impresa, il risanamento e la ripresa.

Se tali erano le finalità generali del Foncoper, contenute in maniera

⁸⁴ Atti Parlamentari, IX Legislatura, Camera dei Deputati, Disegni di legge e relazioni-documenti, disegno di legge presentato il 4 aprile 1984, p. 3.

pressoché esclusiva nel primo articolo del disegno di legge, i successivi ne precisavano le modalità di funzionamento. Con l'articolo II si stabiliva la dimensione del fondo, che per il 1984 si sarebbe avvalso di contributi da parte dello Stato di 50 miliardi di lire, e che successivamente si sarebbe alimentato attraverso quote di rimborso, comprensive di capitali e interessi, versate gradualmente dalle cooperative che avevano contratto mutui, nonché dalla disponibilità e dai rientri relativi al modesto «fondo di dotazione interno» istituito presso la Coopcredito con un decreto ministeriale del giugno 1971. Nel successivo articolo III si definivano i criteri cui i responsabili del fondo si sarebbero attenuti per stabilire l'importo degli stanziamenti da accordare alle imprese cooperative sulla base della spesa programmata. Era fissato un limite di due miliardi di lire per l'acquisto, la ristrutturazione e l'ammodernamento degli impianti, mentre per le spese inerenti l'incremento della produttività e innalzamento della manodopera la somma non avrebbe dovuto oltrepassare i duecento milioni. Nei successivi articoli si stabiliva che la concessione dei crediti non dovesse essere vincolata a nessun tipo di garanzia e si fissavano la durata massima dei finanziamenti e le modalità di rimborso. Di particolare interesse l'articolo VII, in cui si stabiliva che le aziende che chiedevano il finanziamento dovevano tenere conto delle esigenze nazionali del movimento cooperativo.

Con gli articoli VIII e IX si demandava alla sezione speciale per il credito alla cooperazione l'amministrazione, con contabilità separata, del Foncooper, che avrebbe stabilito i criteri in base ai quali le domande potevano essere accolte, accertando di conseguenza la sussistenza o meno dei requisiti di ammissibilità nell'ambito della valutazione di ciascun progetto presentato, fino a giungere al definitivo accoglimento, totale o parziale nonché al rigetto delle istanze.

Dall'articolo XVI prendeva inizio il titolo secondo della legge, dedicato alla formulazione di regole per lo sviluppo delle cooperative di produzione e lavoro costituite dai lavoratori posti in cassa integrazione da imprese in crisi o licenziati. Si ricalcava quanto già previsto nel disegno di legge presentato da Marcora, con lo scopo specifico di salvaguardare i livelli occupazionali mediante la gestione, parziale o totale, delle aziende in crisi, attraverso la promozione di attività imprenditoriali sostitutive, purché in grado di esistere nell'ambito di un'economia di mercato. Si prevedeva che gli statuti delle cooperative si richiamassero ai principi della mutualità e che i lavoratori che vi avessero preso parte dovessero sottoscrivere una quota non inferiore ai due milioni di lire (un milione doveva essere versato all'atto della co-

stituzione della cooperativa, e la restante parte entro due anni dall'atto dell'adesione). In questa parte del disegno di legge risultava centrale l'articolo XVIII, laddove si stabiliva che le società finanziarie avrebbero potuto prendere parte alle cooperative di produzione e lavoro, a condizione che queste ultime possedessero almeno il 51% del loro capitale. Inoltre, sempre nello stesso articolo, erano coinvolte le associazioni nazionali delle cooperative debitamente riconosciute, cui era permesso di creare società finanziarie con l'obiettivo di partecipare alle suddette cooperative, con il supporto di un contributo statale, disciplinato nella parte conclusiva del disegno di legge. Negli ultimi articoli, infatti, si prevedeva la nascita, presso la sezione per il credito alla cooperazione, di un fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione, per la durata di quattro anni, con la prerogativa di erogare a fondo perduto alle società finanziarie precedentemente delineate i contributi (non oltre tre volte l'ammontare del capitale sottoscritto da ciascuna cooperativa). Le modalità di erogazione dei contributi sarebbero state determinate con un decreto del Ministero del Lavoro, in accordo con i ministri del Tesoro e Industria. Più avanti, si affidava al Cipi la determinazione delle direttive e dei requisiti minimi per la concessione dei benefici appena descritti in relazione al numero di dipendenti di ciascuna cooperativa e in stretto coordinamento con ogni altra agevolazione prevista da leggi promulgate dallo Stato e dalle regioni. Come già nel precedente disegno di legge, anche in questo caso si prevedeva che il contributo fosse richiesto su domanda della società finanziaria interessata, corredata da una relazione sulla natura dell'iniziativa intrapresa, ai fini di una valutazione sulla convenienza e opportunità dei progetti di investimento sotto il profilo tecnico, economico e finanziario.

Infine si stabiliva lo stanziamento di una somma complessiva per l'intero disegno di legge per il 1984 di 100 miliardi di lire, di cui 50 concessi al «Foncoper» e 50 miliardi al fondo per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione.

Fra i due disegni di legge vi erano dunque alcune differenze: in particolare, mentre nel testo elaborato da Marcora il Foncoper era istituito presso il Ministero dell'Industria⁸⁵, in quello più recente esso dipendeva dalla sezione speciale per il credito della cooperazione costituito presso la Banca nazionale del lavoro⁸⁶. Inoltre, come si è già evi-

⁸⁵ Articolo IV.

⁸⁶ Articolo I.

denziato, non era più il ministro dell'Industria, ma il ministro del Lavoro a stabilire con un apposito decreto le modalità di concessione dei contributi⁸⁷. Pur con queste variazioni, il testo appena esaminato ricalcava ampiamente – spesso letteralmente – il testo di Marcora e le sue convinzioni, specialmente nello sviluppo dell'impresa cooperativa nel tessuto produttivo del paese. Le aspettative erano numerose, dal risanamento delle aziende in crisi alla soluzione del problema dell'occupazione.

7. *Il varo della «Legge Marcora»*

L'iter parlamentare risentì della volontà delle principali forze politiche di approvare nel più breve tempo possibile il disegno di legge. Nella discussione, quindi, non affiorarono le dure contrapposizioni emerse proprio allora in relazione alla scala mobile, che determinò forti lacerazioni all'interno non solo nel mondo politico, ma anche in quello sindacale⁸⁸.

Proprio al fine di accelerare al massimo l'iter, si stabilì di comune accordo che il disegno di legge fosse assegnato, in sede legislativa, alle Commissioni Industria e Lavoro della Camera, riunite congiuntamente. Il relatore Giuliano Zoso si soffermò a lungo sul contributo che già nella legislatura passata Marcora aveva dato nella formulazione dei principi guida. Sottolineò, inoltre, l'esigenza di procedere a una riallocazione delle risorse finanziarie, utilizzate in modo scarsamente produttivo, e quasi esclusivamente dirette a sovvenzionare l'istituto della casa integrazione guadagni. Dopo avere accennato alle ipotesi di «co-gestione» e di «democrazia industriale» di cui si era a lungo discusso in Italia, riteneva le forme di partecipazione dei lavoratori previste nel disegno di legge eque e coerenti con le basilari regole di un'economia di mercato. In conclusione, proponeva la formazione di un comitato ristretto che valutasse il testo nei singoli provvedimenti e proponesse in tempi celeri alle commissioni un testo base-base su cui discutere⁸⁹.

⁸⁷ Per il disegno di legge presentato da Marcora, cfr. l'articolo 4; per quello successivo, formulato da De Michelis, cfr. l'articolo 19. Di conseguenza era il ministro del Lavoro, e non più il titolare del dicastero dell'Industria, a nominare il presidente e un membro supplente del collegio sindacale nelle società finanziarie.

⁸⁸ L. SEGRETO, *Storia d'Italia*, cit., p. 76.

⁸⁹ Atti Parlamentari, IX Legislatura, Camera dei deputati, Bollettino commissioni, commissioni riunite XII (Industria, commercio e artigianato) e XIII (Lavoro), seduta del 30 maggio 1984, pp. 7-8.

Gli altri partecipanti al dibattito convennero che si trattava di un aspetto rilevante, anche alla luce del ruolo che le imprese cooperative andavano assumendo nella realtà produttiva italiana, tanto da configurarsi come il «terzo polo industriale» del paese. In una successiva riunione congiunta delle due commissioni, il dibattito risultò più ampio e articolato. Il primo firmatario del disegno di legge che riproponeva in modo pressoché identico l'originario schema legislativo di Marcora, il deputato comunista Alberto Provantini, rivendicò al suo gruppo parlamentare il merito di avere sollecitato la ripresa dell'iniziativa su un tema di così vitale importanza «costringendo il gruppo democratico cristiano e il governo a presentare solo successivamente provvedimenti in parte analoghi»⁹⁰. Pur criticando l'operato dell'esecutivo in tema di politica industriale, manifestò la disponibilità del suo partito a giungere a una rapida approvazione, nella convinzione che l'intuizione di Marcora volta a dare più spazio e risorse alle imprese cooperative potesse imprimere una svolta al risanamento delle aziende in crisi. Il deputato democristiano Nadir Tedeschi si mostrava concorde con Provantini sull'urgenza di varare un simile provvedimento, anche perché in tal modo era possibile evitare la progressiva marginalizzazione dei lavoratori dai processi produttivi, attuando allo stesso tempo misure non assistenziali, in grado di mobilitare «non solo le energie del lavoratore, ma anche il suo capitale, con una completa responsabilizzazione del lavoratore stesso»⁹¹. In tal senso, il deputato rivendicava con orgoglio il fatto che il disegno di legge fosse stato concepito nell'ambito dei principi fondamentali del solidarismo cristiano, cui lo stesso Marcora si era sempre ispirato. Altri deputati convennero che la cooperazione, in sensibile crescita anche in aree svantaggiate come il Mezzogiorno d'Italia, si proponeva come modello per attuare più ampie e condivise forme di democrazia economica, di cui si avvertiva la necessità sulla base del confronto delle relazioni industriali che altri paesi europei avevano già da tempo introdotto e sperimentato con successo. Tali imprese, infatti, non erano solo in grado di offrire una risposta ai pur impellenti problemi occupazionali, ma rispondevano a criteri di efficienza, autonomia funzionale, flessibilità e valorizzazione delle professionalità impiegate. Si trattava di non disperdere il ricco patrimonio di professionalità già esistente «orientando

⁹⁰ Atti Parlamentari, IX Legislatura, Camera dei deputati, Bollettino commissioni, commissioni riunite XII (Industria, commercio e artigianato) e XIII (Lavoro), seduta del 6 giugno 1984, p. 13.

⁹¹ *Ivi*, p. 14.

l'impegno del Parlamento a secondare queste rapide trasformazioni»⁹². La discussione generale si chiudeva con l'intervento del sottosegretario per l'industria, Nicola Sanese, che ribadiva la volontà del governo di coniugare l'esigenza di un superamento delle crisi aziendali con quella della formazione di una nuova imprenditorialità di stampo cooperativo.

In contraddizione con gli intenti di carattere generale al fine di una rapida approvazione del disegno di legge, i lavori del comitato ristretto per la formulazione di un testo-base tardarono a completarsi, tanto che nel corso di una seduta di novembre del 1984 vari deputati manifestarono aperto dissenso per la lentezza con cui si procedeva, sebbene si fosse unanimemente sostenuto che sarebbe stato auspicabile una celere conclusione dell'iter parlamentare⁹³. Il compimento della discussione alla Camera era comunque ormai prossimo: di lì a poco, sulla spinta di ulteriori sollecitazioni, il comitato giunse alla formulazione di un testo, permettendo in tal modo alle commissioni riunite di poter analizzare, emendare e approvare i singoli articoli. Come era prevedibile, la discussione fu assai celere, tanto da terminare nell'arco di una sola seduta⁹⁴. Al testo-base furono apportate solo alcune modifiche, mentre più sostanziali furono gli interventi volti a riorganizzare in varie parti il disegno di legge dal punto di vista formale al fine di evitare varie incongruenze e a far sì che il provvedimento nel suo insieme si prestasse a una più chiara e definita lettura interpretativa e applicativa. Nel testo poi approvato dalla Camera si decise che fossero incluse non soltanto le cooperative appartenenti al settore di produzione e lavoro formate all'indomani della pubblicazione della legge nella «Gazzetta Ufficiale», ma anche quelle costituitesi nell'arco del triennio precedente dall'entrata in vigore del provvedimento, questo perché – come si era più volte evidenziato in precedenza – già prima della presentazione del disegno di legge da parte di Marcora, e ancora di più nelle more della definitiva approvazione, erano sorte varie imprese cooperative che sperimentavano forme di associazione fra lavoratori cassintegrati o licenziati⁹⁵. Si ritenne poi di dover incre-

⁹² *Ivi*, p. 15, citazione tratta dall'intervento del deputato Luciano Azzolini.

⁹³ Atti Parlamentari, IX Legislatura, Camera dei deputati, Bollettino commissioni, commissioni riunite XII (Industria, commercio e artigianato) e XIII (Lavoro), seduta del 22 novembre 1984, pp. 6-7.

⁹⁴ Atti Parlamentari, IX Legislatura, Camera dei deputati, Bollettino commissioni, commissioni riunite XII (Industria, commercio e artigianato) e XIII (Lavoro), seduta del 19 dicembre 1984.

⁹⁵ Sull'esigenza che la legge avesse valore retroattivo avevano insistito gli esperti

mentare gli stanziamenti iniziali destinati al Foncoper da 50 a 90 miliardi di lire, così come la durata massima dei finanziamenti fu portata da cinque a otto anni⁹⁶. Mutò anche la sede in cui dovevano essere emanate le direttive per la concessione dei finanziamenti. Con un emendamento presentato dal sottosegretario Sanese, tali compiti furono trasferiti dal ministro del Tesoro al ministro dell'Industria, di concerto con i colleghi del Tesoro e del Lavoro, «tenuto conto degli indirizzi generali di politica industriale e commerciale»⁹⁷.

Per quanto concerneva il secondo titolo relativo al funzionamento del fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli occupazionali le correzioni furono più sostanziali.

L'iniziale quota di partecipazione dei lavoratori era innalzata da due a quattro milioni di lire, di cui il 50 per cento, ma questa non era una novità, e doveva essere versata all'atto della nascita della cooperativa, e la parte rimanente entro due anni⁹⁸. Di particolare interesse furono le modifiche apportate in merito alle società finanziarie. Esse erano autorizzate a partecipare alle cooperative a patto che il capitale fosse posseduto per almeno l'80% da società cooperative di produzione e lavoro e, non come si era previsto in precedenza, per il 51%. Altra integrazione importante era relativa alle quote di partecipazione assunte dalle società finanziarie nelle singole cooperative, che non potevano essere cedibili nel corso del primo triennio, come in caso di scioglimento delle società finanziarie le quote di partecipazione da esse assunte nelle singole cooperative sarebbero state di diritto trasferite alla riserva indivisibile della cooperativa. In caso di scioglimento delle cooperative negli iniziali tre anni, l'eventuale quota di riparto spettante alla società finanziaria sarebbe stata riversata presso il fondo speciale per gli investimenti. Nel complesso, il testo approvato a larga maggioranza dalla Camera era composto di 24 articoli, due in più rispetto al disegno originario.

Al Senato, sempre in sede di commissioni congiunte Industria e Lavoro, la discussione si concluse molto celermente. Il testo rimase

che da vicino avevano visto lo svilupparsi delle prime cooperative sorte per iniziativa di lavoratori cassintegrati; cfr. il seminario su: «I problemi delle cooperative industriali nate da aziende in crisi» (Milano, 23 febbraio 1984), promossa dal Centro di ricerche sulla Cooperazione dell'Università Cattolica di Milano; in «Rivista della Cooperazione», n. 18, 1984, pp. 205-208; cfr. anche *Una nuova politica per lo sviluppo delle cooperative industriali*, Grafiche Galeati, Imola, 1983, p. 36.

⁹⁶ Articoli II e V.

⁹⁷ Articolo VII.

⁹⁸ Articolo XV.

inalterato per evitare che dovesse essere riesaminato dalla Camera. Sebbene il senatore comunista Miana lamentasse un'eccessiva compressione dei tempi, e pur esprimendo riserve a nome del suo partito sul modo in cui era disciplinato il funzionamento delle società finanziarie, in quanto sarebbe stato preferibile che fossero «costituite dalle cooperative, ovvero dai loro consorzi, non dalle loro organizzazioni di direzione politica e sindacale» convenne sull'urgenza di giungere a una rapida e definitiva approvazione⁹⁹. Il senatore Aliverti, del gruppo democristiano, giustificò la velocità della discussione con lo sforzo di introdurre nell'apparato produttivo italiano alcune basilari misure di cogestione, affini a un sistema improntato al cooperativismo e facenti parte integrante dell'ispirazione ideale di Giovanni Marcora e, più in generale, del patrimonio culturale del partito democristiano¹⁰⁰. Al termine della discussione, il Senato approvava a larga maggioranza, e la legge, promulgata dal Presidente della Repubblica Sandro Pertini, fu pubblicata nella «Gazzetta Ufficiale» del 27 luglio 1985.

In tal modo si sperava di portare a soluzione, da un canto, l'incalzante problema occupazionale in ambito industriale, acuito dalla congiuntura storica e, dall'altro, e in prospettiva, di introdurre forme stabili di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese attraverso la diffusione dei valori propri del movimento cooperativo. Giungeva così a coronamento il progetto di Giovanni Marcora, tenacemente perseguito nel corso dell'ultima parte della sua vicenda umana e politica.

FRANCESCO DANDOLO
Università di Napoli Federico II

⁹⁹ Atti Parlamentari, IX Legislatura, Senato, Giunte e commissioni, commissioni riunite 10 (Industria) e 11 (Lavoro), seduta del 14 febbraio 1984, p. 13.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 14.