

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

## COMMISSIONI RIUNITE

2<sup>a</sup> (Giustizia)

e

11<sup>a</sup> (Lavoro, Emigrazione, Previdenza sociale)

10° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 DICEMBRE 1975

Presidenza del Presidente della 2<sup>a</sup> Commissione VIVIANI

### INDICE

#### DISEGNI DI LEGGE

#### IN SEDE REDIGENTE

Seguito della discussione e rinvio:

« Riforma della legislazione cooperativistica » (1739) (D'iniziativa dei senatori De Marzi ed altri)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 161, 166
BIANCHI . . . . .	166
BOSCO, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale . . . . .	166
FILETTI . . . . .	166
GAROLI . . . . .	162
LICINI, relatore alle Commissioni . . . . .	166
SABADINI . . . . .	166
SICA . . . . .	165

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

L I S I , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

#### IN SEDE REDIGENTE

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge:

« Riforma della legislazione cooperativistica » (1739), di iniziativa dei senatori De Marzi ed altri

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca, in sede redigente, il seguito della discussione del disegno di legge: « Riforma della legislazione cooperativistica », d'iniziativa dei senatori De Marzi, Bartolomei, Azi-

monti, Scardaccione, Picardi, Treu, Della Porta, Murmura, Vernaschi, Burtulo, Santalco, Baldini, Mazzoli, Martinelli, Tiberi, Dalvit, Tesauero, Ferrari, Manente Comunale, Spataro, Pacini, Alessandrini, Rebecchini, Costa, Cassarino, Sica, Gaudio, Segnana, Del Nero, Torelli, Pala, Assirelli, Rosa, De Vito, De Giuseppe, Deriu, Berlanda, Santi, Follie-ri, Coppola, De Zan e Santomastaso.

Come concordato, poichè non si fanno osservazioni, apro la discussione generale.

G A R O L I. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, udita la relazione del senatore Pacini sul disegno di legge De Marzi, concernente l'attesa riforma della legislazione cooperativistica — relazione che apprezziamo soprattutto per lo spirito che la caratterizza, per la manifestata volontà di procedere ad una riforma che metta finalmente ordine democratico nel sistema cooperativo del nostro paese, secondo i principi dettati dalla Costituzione e quelli rielaborati dall'Alleanza Cooperativa Internazionale —, mi si consenta di dichiarare in breve la volontà, il significato e la natura dell'impegno del Gruppo comunista di fronte al problema della riforma della legislazione cooperativistica che si ripropone al nostro esame.

Credo sia superfluo dichiarare da parte nostra che concordiamo con l'esigenza e la volontà già espresse in questa sede e ripetutamente manifestate dal movimento cooperativo e da un vasto movimento democratico, di procedere alla realizzazione della riforma concretamente e speditamente. È risaputo che (tutto considerato al riguardo: inadempienze, lungaggini, tempo perduto e passi compiuti senza esito) il problema si pone ora con assoluta urgenza. Del resto diversi colleghi qui presenti sono testimoni dell'iniziativa presa da parte nostra in questi ultimi tempi per sollecitare chi di dovere — il Governo soprattutto — a muoversi e a procedere con urgenza nella direzione di tali esigenze di riforma.

Abbiamo il dovere di ricordare che il Governo, o meglio i governi a diversa composizione, ma sempre dominati dalla Democrazia cristiana, che si sono succeduti nella passa-

ta e nella presente legislatura, non hanno saputo adempiere al loro compito riguardo a questa tanto attesa riforma. È vale ricordare qui, nel momento in cui ci accingiamo ad operare per iniziativa parlamentare, che il Governo in carica si presenta a questo appuntamento non opportunamente attrezzato.

Vorrei ricordare al senatore De Marzi, che fu sottosegretario al lavoro durante la quinta legislatura e che mi spiace non sia presente in questo momento, e vorrei ricordare anche a noi stessi un comune impegno assunto nei tempi del varo della legge cosiddetta della « piccola riforma » (17 febbraio 1971, numero 127). Si disse allora di comune accordo, a proposito della piccola riforma: è vero che la riforma organica non potrà, per la ristrettezza dei tempi tecnici, essere varata entro la presente legislatura, tuttavia è indispensabile mettere il Governo in condizione di predisporre un suo strumento legislativo valido, frutto possibilmente dell'apporto unitario delle grandi centrali delle cooperative, al fine di creare le premesse perchè il progetto possa essere presentato in Parlamento entro questa legislatura (era la quinta) e approvato subito all'inizio della prossima (che è l'attuale).

È in ragione di quel comune impegno che da parte nostra abbiamo ritenuto opportuno rinunciare in questa legislatura a presentare uno nostro strumento legislativo. In altre parole, ad un confronto tra diverse posizioni e disegni di natura parlamentare, che avrebbe fatto correre il rischio di un'elaborazione di posizioni fatta a tavolino e perciò di tipo verticistico, con tutte le conseguenze che ciò comporta, abbiamo preferito rimanere fedeli a quel tipo di impostazione, impegnando il Governo ad elaborare ed indicare le grandi linee della riforma, per poi promuovere su queste linee il confronto e il dibattito dell'intero movimento cooperativo democratico e delle sue organizzazioni più rappresentative. Pensavamo che in tal modo il Parlamento, chiamato poi a decisioni definitive di tanta importanza, fosse messo in grado di giudicare linee di riforma costruite da un ampio apporto di volontà democratiche e di competenze specifiche di un movimento coope-

rativo, che in gran parte ha dato ampia prova di volontà e di efficienza nell'adempiere ai compiti che la Costituzione gli affida.

Purtroppo le cose sono andate diversamente. Siamo abbondantemente al di là della metà della sesta legislatura. Il Governo, secondo le informazioni del sottosegretario Bosco, ha presentato solo di recente lo schema di disegno di legge alla Commissione centrale della cooperazione, la quale non ha potuto ancora nemmeno esprimere un suo parere, almeno fino a questo momento. Ebbene, che fare in questa situazione, posti di fronte al rischio di vedere tramontare anche la sesta legislatura con un nulla di fatto? Noi diciamo: si proceda sulla base degli strumenti legislativi a disposizione e nella fattispecie con il disegno di legge n. 1739 del senatore De Marzi. E si proceda con quegli intenti che qui sono già stati dichiarati dai relatori e che noi vorremmo ancora una volta sottolineare per renderli ancora più espliciti: deve risultare chiaro che lo scopo è quello di suscitare attorno alla riforma non soltanto il necessario serrato confronto dei gruppi parlamentari, ma di chiamare il Governo ad assumere piena responsabilità fin da questo momento e suscitare un immediato interesse del movimento cooperativo e sindacale a base democratica, il cui apporto è indispensabile se vogliamo (come vogliamo) procedere ad un rinnovamento della legislazione cooperativa che corrisponda effettivamente alle attese dei cooperatori e delle forze democratiche e alle esigenze generali del paese.

Il disegno di legge De Marzi, nel merito del quale non intendiamo entrare in questa fase di apertura del dibattito, un documento che giudichiamo interessante, non perfetto ma perfezionabile, può e deve costituire lo strumento valido a sostenere e rilanciare l'iniziativa del Senato tesa a suscitare quegli interessi e quegli impegni cui abbiamo fatto cenno.

Nel momento in cui avviamo in Parlamento il confronto su quest'attesa riforma mi sia consentito, signor Presidente e onorevoli colleghi, di richiamare l'attenzione su quelle che riteniamo siano le questioni fondamentali che abbiamo il dovere di affrontare: carenze e ostacoli che impediscono il libero

sviluppo della cooperazione democratica; fondamentali principi su cui basare la riforma della legislazione cooperativistica; principali obiettivi della riforma. Tutto ciò evitando, come premesso, di affrontare questioni di dettaglio in questa fase iniziale.

Dirò subito che, per la particolare gravità della crisi che scuote il paese, la cui causa di fondo sta nell'incapacità ormai della classe dominante capitalistica di indicare o soltanto di prospettare una via d'uscita che sia credibile agli occhi delle grandi masse popolari (data la natura della crisi che scaturisce da uno sconvolgimento profondo che scuote l'intero assetto capitalistico dell'Occidente, le sue strutture economiche e gli ordinamenti politici), le grandi masse appunto guardano con interesse e attenzione sempre crescenti e con fiducia alle grandi organizzazioni democratiche dei lavoratori, alle assemblee elettive, alle istituzioni democratiche in cui il lavoratore, dipendente o autonomo, possa contare, unito a tutti gli altri, per fare la forza necessaria per uscire dalla crisi, rinnovando politica e strutture economiche, avanzando verso profonde trasformazioni democratiche.

Si guarda, ad esempio, con interesse sempre più grande all'istituto cooperativo e alla possibilità che le sue basi democratiche offrono per aggregare e organizzare in questa lotta le forze del lavoro e della cultura, gli operai e i ceti medi, i lavoratori della città e della campagna.

Nella situazione attuale non si può pensare di uscire dalla crisi che travaglia l'intero settore dell'agricoltura se si prescinde da quella grande forza che è data dalla cooperazione agricola. Il ruolo assunto dalla cooperazione di consumo contro il caro-vita e per difendere salari e reddito di lavoro, specie in questi tempi di inflazione selvaggia, è da considerare importante quanto quello svolto dal movimento sindacale con la sua grande e responsabile lotta unitaria. Sono ormai centinaia di migliaia i lavoratori autonomi del commercio che guardano alla possibilità di difendere la loro attività minacciata dall'espandersi della rete dei supermercati dominata dal grande capitale, organizzando l'associazionismo cooperativo e contribuendo

tutti insieme al rinnovamento della rete distributiva. Si stanno organizzando su basi cooperative gli artigiani di molte città e zone del paese, cominciando dalle forme più semplici di cooperazione, quali quelle dell'acquisto collettivo delle materie prime o quelle delle cooperative di garanzia per poter accedere al credito.

Oggi particolare rilievo assume ad esempio la cooperazione nel campo delle abitazioni, come fondamentale istituto per far fronte al problema della casa, alla crisi dell'edilizia e per una democratica gestione della riforma della casa; per non parlare della cooperazione di produzione e lavoro, della cooperazione nel campo della pesca, dei servizi, delle vacanze e del turismo. Ecco una serie di settori della produzione, del commercio, dell'artigianato, dei servizi dove la cooperazione fornisce un notevole impulso per la volontà dei soci e dei dirigenti, per la crescita della coscienza associativa collegata all'avanzare della maturità civile e democratica della nostra gente, non certo per particolari provvidenze governative.

Anzi, ben altra cosa sarebbe oggi la cooperazione italiana se avesse avuto il sostegno di una politica di sviluppo e di un'adeguata legislazione.

Chi ha operato ed opera nella costruzione del movimento cooperativo sa bene quante difficoltà si sono dovute superare. Una di queste (specie tra i contadini, gli artigiani, e i piccoli operatori economici) è data dalla diffidenza; ma non tanto diffidenza nella capacità di autogestione o nella possibilità di vincere quei particolari egoismi viventi e alimentati in una società dove la legge della giungla è dura a morire (anche questo si verifica qua e là), ma soprattutto la diffidenza è data dalla preoccupazione di costruire (con la cooperazione) una sorta di ponte sospeso che arriva solo a metà del guado; insomma, la mancanza di basi certe, sicure su cui costruire, a causa, appunto, delle carenze dello Stato in materia di politica cooperativistica e delle conseguenti carenze legislative. Tutto questo costituisce un serio ostacolo allo sviluppo della cooperazione, che è mutata profondamente col mutare delle condizioni politiche, sociali ed economiche.

Se con l'opera che stiamo intraprendendo riusciremo ad offrire queste basi sicure al movimento cooperativo democratico, e con ciò a creare nel paese un clima di fiducia attorno alle istituzioni democratiche, se impegnate tutte (dal Parlamento al Governo, alle Regioni, alle Assemblee elettive) nell'allargare le basi di una cooperazione seria e democratica, allora potremo dire di avere assolto ad uno dei nostri più importanti compiti.

Gli ostacoli da rimuovere sono tanti e di non poco peso, ce ne rendiamo conto. Accennerò ai principali.

Nonostante i passi compiuti con la piccola riforma del 1971, gran parte del cammino resta da percorrere. Praticamente, tutta la legislazione vigente non è armonizzata con i principi internazionali cooperativi fissati dall'Alleanza Cooperativa Internazionale ed è ben lontana dal dettato dell'articolo 45 della Costituzione. La mancanza di una definizione univoca dell'impresa cooperativa, idonea a distinguerla dall'impresa ordinaria, ha favorito il diffondersi della cooperazione spuria, che nulla ha a che fare con i valori sociali e morali di mutualità e di solidarietà e di emancipazione sociale che sono propri della cooperazione vera. Alcune leggi tuttora vigenti, come quella istitutiva dei Consorzi agrari e della Federconsorzi sono addirittura in palese contrasto con le norme costituzionali. È ancora inattuato il principio della libertà di adesione ad una cooperativa, il principio della « porta aperta », in base al quale non si deve mai dimenticare che la cooperativa si colloca come strumento aperto per l'emancipazione del gruppo sociale da cui essa trae origine. Manca praticamente una disciplina sul piano giuridico dell'organizzazione democratica e dell'autogestione e ciò contrasta con la volontà (che si diffonde sempre di più) di partecipazione attiva dei soci alla gestione sociale, al suo andamento, alle scelte che si devono operare per lo sviluppo del singolo ente e del movimento cooperativo in generale.

Non poche sono le remore (che occorre superare) che impediscono il ricorso all'auto-finanziamento e, perciò, impediscono l'assunzione di necessarie decisioni tese allo svilup-

po della potenzialità economica delle cooperative.

Non esiste infine, pur essendo previsti attualmente ben cinque tipi di controllo, un controllo finalizzato — secondo il precetto costituzionale — ad un effettivo ed efficace collegamento con gli interventi dello Stato diretti alla promozione ed allo sviluppo della cooperazione con carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata; sicchè, non è dato quasi mai di sapere (data la natura degli attuali controlli) se effettivamente i contributi dello Stato siano diretti soltanto per fini di pubblica utilità ovvero vengano invece dispersi o sperperati nei mille rivoli di enti fasulli e clientelari.

A conclusione, signor Presidente e onorevoli colleghi, considerata l'esigenza di giungere in tempi rapidi alla riforma organica della legislazione cooperativa, noi assumiamo l'impegno nell'azione e nel confronto con tutte le forze democratiche, nel Parlamento e a contatto con la realtà del paese, per raggiungere i seguenti obiettivi: 1) una riforma che deve armonizzare la legislazione vigente con i principi dell'ACI (Alleanza Cooperativa Internazionale) e dell'articolo 45 della Costituzione, formulando una legge-quadro che, recependo i suddetti principi, provveda anzitutto alla chiara definizione delle caratteristiche, della natura, dei principi della società cooperativa, che indichi cioè un unico tipo di impresa cooperativa a tutti gli effetti (costitutivi ed agevolativi) ed alla quale dovranno uniformarsi tutte le cooperative, comprese quelle regolate da leggi speciali; 2) una riforma che determini le condizioni giuridiche per un ordinato sviluppo della cooperazione nel paese, che metta in grado la cooperazione di potere operare, accanto alle imprese private e pubbliche, nei campi della produzione, della trasformazione, della distribuzione dei servizi, predisponendo nel contempo tutti gli strumenti idonei a garantire il carattere, le finalità e la continuità dell'impresa cooperativa, che deve essere istituto libero e volontario, mutualistico, democratico, autogestito dai soci; 3) disporre di controlli finalizzati soprattutto al fine di accertare l'osservanza dei principi cooperativi e,

conseguentemente, di assicurare che gli incentivi pubblici siano destinati esclusivamente alla cooperazione rispettosa dei medesimi principi.

In questo quadro concordiamo con chi prospetta un sistema di vigilanza fondato da un lato sul rafforzamento dell'autogoverno (tramite la qualificazione del sistema revisionale delle associazioni) e dall'altro sul decentramento dei controlli alle Regioni, pur mantenendo un momento nazionale di controllo con l'istituzione del Consiglio superiore della cooperazione. In materia di decentramento di compiti dai Ministeri alle Regioni, ci trovano concordi le idee e le indicazioni fornite dalla relazione del senatore Pacini, così come concordiamo con l'esigenza di approfondire la discussione attorno a questa specifica tematica.

Credo di aver reso chiara l'idea sulle direttrici su cui si indirizzerà il nostro impegno sui temi della riforma della legislazione cooperativa. Credo anche di avere dimostrato che sono parecchi i punti su cui è possibile trovare l'incontro tra le forze democratiche qui rappresentate e presenti nella vita del movimento cooperativo democratico, per varare in tempi possibilmente rapidi quella riforma che è attesa da troppo tempo. Da parte nostra, quindi, ci avviamo con questo spirito costruttivo e aperto al più largo confronto, nella convinzione di compiere un buon servizio alla cooperazione democratica e all'intero paese.

**S I C A .** Abbiamo avuto questa mattina il raffronto tra i testi del codice civile, del disegno di legge n. 1739, dello schema pubblicato dalla Confederazione cooperative e di quello predisposto dal comitato di studio. Avremmo anche dovuto ascoltare oggi la relazione del senatore Licini. Non so se l'intervento del senatore Garoli, e quindi l'apertura della discussione generale, comporti come conseguenza che il senatore Licini rinunci alla sua relazione o se indichi uno scambio di ruoli tra il senatore Garoli e il senatore Licini. Vorrei quindi che il Presidente precisasse se il senatore Licini deve ancora svolgere la sua relazione, nel qual caso chiederei

2ª e 11ª COMMISSIONI RIUNITE

10° RESOCONTO STEN. (10 dicembre 1975)

di rinviare il seguito della discussione generale e di dare la parola al relatore della Commissione giustizia in una prossima seduta, riaprendo successivamente la discussione generale; ciò anche per dar modo a tutti noi di esaminare compiutamente i vari testi che ci sono stati consegnati oggi.

**F I L E T T I .** Abbiamo avuto stamattina i testi licenziati dalla Confederazione cooperative italiane e dal comitato di studio. Desidererei conoscere se esistono delle relazioni che precedono tali testi, in modo che le Commissioni riunite possano averne contezza. Ove esistano, pregherei la Presidenza di voler disporre affinché ne sia fornita copia a ciascuno dei componenti le due Commissioni.

**B O S C O , sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.** Devo precisare che lo schema del disegno di legge pubblicato dalla Confederazione cooperative non è altro che lo stesso testo del comitato di studio ministeriale. Aggiungo che il Ministero del lavoro ha accolto ben volentieri la richiesta avanzata dalle Commissioni di poter rendere pubblico questo testo. Devo anche avvertire, però, che si tratta di un testo interno che viene posto a disposizione come materiale di studio e di approfondimento. Naturalmente, per le stesse ragioni, non esistono relazioni illustrative.

**L I C I N I , relatore alle Commissioni.** L'integrazione alla relazione del collega Pacini, decisa nella precedente seduta, si basava sulla previa conoscenza e valutazione del materiale che anche a noi è pervenuto oggi e che comprende, tra l'altro, una notevole mole di dati di legislazione comparata. Ecco il motivo per il quale non sono in grado di svolgere la parte di relazione di mia competenza.

**P R E S I D E N T E .** La documentazione di cui ha parlato il collega Licini è stata fornita ai soli relatori. Pregherei i segretari delle due Commissioni di fare in modo che sia messa a disposizione di tutti i componenti delle Commissioni stesse.

**B I A N C H I .** Vorrei chiedere, ai fini di uno svolgimento più rapido e più organico della discussione generale, che — oltre ai testi già al nostro esame — siano forniti anche gli eventuali emendamenti governativi che erano stati preannunciati nella precedente seduta.

**B O S C O , sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.** Posso in linea di massima avvertire che molti degli articoli predisposti dal comitato di studio ministeriale saranno probabilmente utilizzati dal Governo come testi per emendamenti.

**P R E S I D E N T E .** Riassumendo, la situazione è questa: l'integrazione della relazione da parte del senatore Licini non è avvenuta per le ragioni che egli ha esposto. D'altra parte, la relazione base rimane quella del senatore Pacini: si tratta soltanto di integrarla. Dato che il senatore Licini è stato nominato relatore con ritardo, tale integrazione avverrà dopo che lo stesso senatore Licini avrà potuto prendere cognizione di tutta la documentazione che — come le Commissioni hanno sentito — ora si arricchisce. Quindi mi pare che si possa essere tutti d'accordo — e se non ci saranno osservazioni resterà così stabilito — di rinviare il seguito della discussione generale alla seduta del 21 gennaio 1976, alle ore 10. Vorrei pregare il senatore Licini di approntare l'integrazione alla relazione del senatore Pacini per quella data.

**S A B A D I N I .** Proponerei di ascoltare la relazione del senatore Licini la prossima settimana. In questo modo le Commissioni avranno modo di conoscere l'impostazione di fondo del provvedimento al nostro esame e di conseguenza la discussione generale potrebbe avere un prosieguo più rapido.

**P R E S I D E N T E .** Non avrei difficoltà ad accogliere la proposta del collega Sabadini, se per mercoledì prossimo non fosse stato posto all'ordine del giorno della Commissione giustizia, in sede deliberante, l'esame del

2<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> COMMISSIONI RIUNITE

10° RESOCONTO STEN. (10 dicembre 1975)

provvedimento relativo alla droga. Non sono in grado di prevedere in questo momento se la discussione si esaurirà nella seduta di mercoledì mattina o se sarà necessario tenere anche una seduta pomeridiana. Giovedì, poi, saremo impegnati in Aula in quanto è all'ordine del giorno dell'Assemblea un provvedimento che interessa la nostra Commissione.

Pertanto, se non si fanno altre osservazioni, il seguito della discussione del disegno di

legge è rinviato alla seduta del 21 gennaio 1976, alle ore 10.

*(Così rimane stabilito).*

*La seduta termina alle ore 11,10.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

DOTT. GIULIO GRAZIANI