

## 2.2 L'azione delle associazioni di categoria per la riforma del settore

Se l'ordinamento legislativo del settore artigiano aveva raggiunto la completezza che si è cercato di percorrere nel capitolo precedente, perché nel 1985 si è giunti alla sua revisione generale attraverso una specifica legislazione-quadro?

La constatazione di G. Nicolini in un testo del 1988 è sufficientemente esplicita per spiegare una tendenza che era in atto già alla fine degli anni '70 e che può di per sé rappresentare una risposta al quesito proposto: “Il filo ininterrotto che lega la legge del 1985 alla legge del 1956 trova conferma nella finalizzazione dell'artigianato allo sviluppo industriale, già evidente negli scopi della legge del 1956[...]”<sup>1</sup>.

Ma analizzando gli avvenimenti succedutisi nell'Italia di fine anni '70 è possibile individuare nello specifico due ragioni di fondo, la prima di carattere istituzionale, la seconda più di connotazione politica.

La prima ragione discendeva come conseguenza dalle modifiche che vennero introdotte nell'ordinamento dello Stato, in termini di decentramento istituzionale, con l'approvazione del noto Decreto del Presidente della Repubblica 616/79; con tale provvedimento, infatti, le funzioni amministrative in materia di artigianato venivano definitivamente attribuite alle regioni in coerenza con quanto disposto dalla Costituzione per quanto concerneva le amministrazioni regionali a statuto ordinario<sup>2</sup>: “Questo fu il motivo principale che spinse a trasformare una disciplina speciale di categoria, quale era la legge del 1956, in una legislazione-quadro per gli interventi legislativi regionali: anche se, come legislazione-quadro, la legge del 1985 - forse proprio perché poco si discosta dalla disciplina precedente - appare troppo analitica, comprimendo quella che avrebbe potuto essere una maggiore autonomia legislativa regionale in materia”<sup>3</sup>. Lo stesso Allegri durante i

---

<sup>1</sup>G.Nicolini, *La nuova impresa artigiana*, Milano, 1988, p. 6.

<sup>2</sup>L'articolo 117 della Costituzione prima della riforma costituzionale (legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3) prevedeva: “La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo e industria alberghiera; tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione” (*Leggi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano*, a cura di M Bassani, V. Italia, C.E. Traverso, Milano, 1978, pp. 26-27).

<sup>3</sup>V. Allegri, *Impresa artigiana ...*, cit. p. 14.

lavori della V conferenza lombarda dell'artigianato ricordava: "Prima che entrasse in vigore la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, l'artigianato era una materia nella quale le regioni a statuto ordinario potevano emanare norme legislative «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato». Era, cioè, oggetto di competenza legislativa concorrente: di qui l'emanazione della legge-quadro nazionale n.443 del 1985, alla quale la Regione Lombardia ha dato attuazione, per gli aspetti promozionali, con la legge n.17 del 1990".<sup>4</sup>

La ragione di carattere politico-sindacale si riferiva a una serie di preoccupazioni che erano nutrite dalle associazioni di rappresentanza: la crescita delle dimensioni aziendali di molte imprese che rischiavano di portare all'esclusione delle stesse imprese dall'albo ("La crescita naturale delle dimensioni aziendali, caratteristica anche delle imprese artigiane, avrebbe determinato l'uscita di molte di queste dal settore, per approdare a quello della piccola industria. Entro certi limiti il fenomeno era visto come inevitabile; ma per attenuarlo, le associazioni chiesero (e ottennero) che i vecchi limiti dimensionali riferiti al numero degli addetti, secondo quanto previsto dall'art. 2 della legge del 1956, venissero sensibilmente aumentati")<sup>5</sup>; il confronto aperto nel comparto sulla natura artistica della produzione ("In qualche modo, anche i caratteri qualitativi dell'impresa artigiana erano sentiti come un limite: così, sia la natura artistica o usuale del prodotto o del servizio, sia il requisito della partecipazione al lavoro, anche manuale, da parte del titolare, a un certo punto *dell'iter* parlamentare scomparvero dal testo del progetto. Solo il requisito della manualità fu poi recuperato in una stesura successiva del testo")<sup>6</sup>; a necessità che fosse la legge ad attribuire gli effetti costitutivi dell'impresa anche ai fini assicurativi e previdenziali ("Vi era una crescente insoddisfazione per gli effetti non vincolanti per altre amministrazioni (e agli stessi effetti civilistici) dell'iscrizione all'albo delle imprese artigiane, in quanto la legge del 1956 (art. 1, comma 2) stabiliva semplicemente che la qualifica artigiana era "comprovata" dall'iscrizione all'albo. È pur vero che una corrente dottrinale affermava, anche nel vigore della legge del 1956, gli effetti costitutivi dell'iscrizione; ma la dottrina e la giurisprudenza prevalenti assegnavano all'iscrizione il valore di una presunzione semplice, che non solo il giudice ordinario ma anche altre amministrazioni pubbliche (INPS, INAIL, ecc.) o enti esercenti il credito speciale agevolato (Cassa per il credito alle imprese artigiane), potevano disattendere sulla base di differenti elementi di prova. Nacque così la proposta che fosse la stessa legge ad attribuire all'iscrizione effetti costitutivi, in modo esplicito"<sup>7</sup>); la necessità di trasformare l'iscrizione all'albo in vincolo obbligatorio ("Connessa con la costitutività dell'iscrizione sorse la proposta dell'obbligatorietà di essa, quando

<sup>4</sup>V. Allegri, *Valorizzare la tradizione incentivare l'innovazione, conferenza...*, cit., p. 27.

<sup>5</sup>V. Allegri, *Impresa artigiana...*, cit., p. 15.

<sup>6</sup>*Ibidem*.

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 16.

obiettivamente ne sussistessero i presupposti: ciò anche in considerazione del carattere sostitutivo dell'iscrizione stessa rispetto a quella del Registro camerale delle ditte, di cui al T.U. 20 settembre 1934, n. 2011<sup>8</sup>); l'esigenza di definire meglio nell'ambito del sistema camerale la ragione della doppia iscrizione all'Albo e al registro ditte ("La prospettiva di una riforma della legge del 1956 fu naturalmente vista anche come un'occasione per apportare alcuni ritocchi ad aspetti che l'esperienza applicativa aveva mostrato non essere alla categoria del tutto funzionali. Si lamentava, ad esempio, un non perfetto coordinamento fra la disciplina dell'Albo delle imprese artigiane e quella del Registro delle ditte, nonostante che l'art. 9, comma 60, della legge del 1956 disponesse che l'iscrizione nell'albo, «sostituisce l'iscrizione nel registro delle ditte di cui all'art. 47 del R.d. 20 settembre 1934, n. 2011». Ancora, si richiedeva che la norma dell'art. 7 della legge del 1956 (quella che consentiva all'artigiano la vendita diretta al pubblico - senza bisogno di autorizzazione amministrativa all'esercizio del commercio, se effettuata nei locali di produzione o a essi contigui - dei beni di propria produzione) continuasse a essere applicata anche dopo l'emanazione della nuova disciplina del commercio di cui alla legge del giugno 1971, n. 426, ove necessario anche in deroga a essa<sup>9</sup>). Erano tutti aspetti che rischiavano di rimanere irrisolti o trattati parzialmente se fossero maturate definitivamente le proposte di una riforma limitata alla modifica della legge del 1956.

All'interno delle posizioni espresse dalle associazioni di categoria, occorre ricordarlo, permanevano orientamenti e posizioni molto differenti tra loro. Decisamente significativo risultava il contrasto sul tema della "patente di mestiere", rispetto al quale esisteva una precisa posizione espressa da parte della Confederazione generale italiana dell'artigianato (Confartigianato) fin dal 1970, anno al quale risale la prima iniziativa parlamentare a cui però venne contrapposta una forte opposizione<sup>10</sup>. Sulla questione si scontravano due modi di intendere l'artigianato e le sue potenzialità di sviluppo e due strategie per sostenerne gli interessi nell'ambito delle diverse associazioni che ne costituivano il sistema di rappresentanza. Da una parte vi era la Cna, vicina alla sinistra, che puntava a inserire l'artigianato all'interno di una politica di alleanze tra lo stesso artigianato, l'impresa minore e la cooperazione e che quindi puntava alla promozione del comparto nel segmento della piccola impresa: "Crediamo che dopo gli insoddisfacenti risultati di questi anni sia venuto il momento di una riflessione e di un salto di qualità nei rapporti tra artigianato, piccola media impresa, imprese cooperative. Le limitate esperienze prematuramente interrotte in questo campo vanno riprese. Si tratta di comprendere come la carenza di collegamenti o peggio una inutile competitività tra questi settori, costituisce un danno che non permette di svolgere a queste forze

---

<sup>8</sup>*Ibidem.*

<sup>9</sup>*Ibidem*, p. 17.

<sup>10</sup>D. Pesole, *L'artigianato nell'economia italiana...*cit, p. 219.

quel ruolo che complessivamente hanno e ancora più possono avere nella società. Basta pensare ai temi che oggi sono sul tappeto dalla questione della fiscalizzazione degli oneri sociali, ai problemi del commercio estero, al tema delle politiche regionali e alle possibilità che si aprirebbero per l'insieme delle imprese minori e cooperative se riuscissero a presentarsi con posizioni omogenee, alle stesse misure di adeguamento di alcuni dei provvedimenti economici del governo. È dunque su un progetto politico ed economico complessivo, e autonomo, che queste forze unitariamente possono trovare a livello nazionale, ma persino a livello Comunitario e del Parlamento europeo senza annullare le singole specificità, una forza di rappresentanza e di presenza. Non si propongono qui alleanze di sigle o di organizzazioni più o meno omogenee. Si propone una più generale iniziativa unitaria tra quanti intendono lavorare nell'ambito della programmazione economica democratica, per lo sviluppo qualificato dell'imprenditorialità minore e cooperativa e per un ruolo specifico di questo settore nell'ambito di un sistema economico e produttivo integrato. Si pone certo in questo quadro anche la necessità di un approfondimento del rapporto tra la grande industria e la impresa minore e cooperativa. Un rapporto che per la Cna comunque non può basarsi su una sorte di logica di cartello del mondo imprenditoriale complessivamente e indistintamente inteso, da confrontarsi o contrapporsi al mondo dei lavoratori dipendenti. E questa ci pare, una logica vecchia e superata che non tiene conto delle articolazioni pluralistiche di una moderna realtà imprenditoriale e soprattutto non tiene conto della necessità di un quadro di rapporti contrattati tra grande industria e minore impresa, funzionale allo sviluppo complessivo della società e alle sue esigenze”<sup>11</sup>.

Questa linea per motivi diversi era sostenuta dalla Casa (Confederazione autonoma sindacati artigiani) e dalla Claa (Confederazione delle libere associazioni artigiane italiane). Su un altro versante si poneva la Confartigianato, ritenuta all'epoca la più forte associazione di categoria, che intendeva così difendere le prerogative originarie del comparto pur nell'ambito di una indifferenziata politica di centralità dell'impresa. È lo stesso Gianni Marchetti, Segretario generale aggiunto della Cna che lo spiegava nel suo intervento al convegno del 1980: “Cari amici, vogliamo fare emergere da questo Convegno con la nostra proposta di progetto di sviluppo e qualificazione della imprenditoria artigiana la natura reale di un settore che non intende isolarsi, ma operare in intesa con il complesso del settore dell'imprenditoria minore e cooperativa, che intende crescere superando ogni concezione residuale e assistenziale, che intende sviluppare ogni potenzialità imprenditoriale e dinamica, che si pone non come struttura economica fine a sé stessa da difendere, ma come strumento per il raggiungimento di più complessivi obiettivi di ripresa e di sviluppo qualificato del nostro sistema economico. Sulla base di queste consapevolezze si deve misurare il valore e l'originalità della proposta della Cna che, sotto questo aspetto propone un ruolo e un

---

<sup>11</sup>G. Marchetti, in *Un progetto di qualificazione per l'artigianato...*, cit., p.15.

immagine del settore profondamente e strategicamente diversi da quelli proposti da altre organizzazioni dell'artigianato in specie della Confartigianato, dalla quale ci divide innanzitutto una concezione sostanzialmente protezionistica dell'artigianato solo che si pensi che questa organizzazione è ancora legata al mito della bottega scuola e del buon maestro artigiano che, certo, non rappresentano categorie economiche rapportabili alla dinamica dei moderni processi economici e produttivi e ci divide la visione che sotto il concetto di centralità dell'impresa, tende a prospettare una unità indifferenziata del mondo imprenditoriale che di fatto renderebbe permanentemente subalterno l'artigianato e non gli permetterebbe di sviluppare fino in fondo la propria dimensione autonoma e specifica né sul piano politico né su quello economico. Certo come Cna avvertiamo l'essenzialità del problema dell'unità della categoria e crediamo che sia possibile rafforzare ed estendere la convergenza soprattutto con la Casa, ma anche con le Libere Leghe e su questioni concrete e operative con la stessa Confartigianato. Ma resta il fatto che non è possibile oggi pensare a un'unità di tipo fittizio o basata sulla confusione di strategie di sviluppo che tendono a divenire sempre più alternative [...] <sup>12</sup>.

In verità le posizioni espresse dalla Cna risentivano molto della strategia di una sinistra tendenzialmente antagonista pur divisa al proprio interno tra un partito comunista orfano dei governi di solidarietà nazionale, conseguenza della strategia del compromesso storico, che si apprestava a sostenere la lotta dei lavoratori della Fiat-Mirafiori con l'impegno diretto del proprio segretario Enrico Berlinguer e un Psi la cui maggioranza era stata conquistata dalla corrente autonomista e che avrebbe di lì a poco espresso la figura di Presidente del Consiglio (non è un caso che la struttura statutaria dell'organizzazione prevedesse un segretario aggiunto, figura necessaria per soddisfare la componente politica che non esprimeva il segretario generale – solitamente di area comunista).

Non è necessario del resto andare molto indietro negli anni per comprendere ancora meglio quali erano i capisaldi di tale strategia sindacale; emblematico l'intervento di Romano Zannetti, prossimo segretario provinciale della Cna milanese, a un convegno del Pci lombardo nel 1972: "Si è detto della grande funzione economica e sociale dell'artigianato e della piccola impresa; della necessità di conquistare queste categorie nel quadro generale della lotta per un diverso sviluppo economico e della loro fondamentale importanza anche in un assetto socialista della società. Ne discende quindi una linea di intervento che non può esaurirsi nella ricerca di soluzioni dei problemi specifici di queste categorie, anche se indubbiamente importanti, ma che deve investire gli artigiani e i piccoli imprenditori sul piano politico, facendo loro intendere il reale interesse di una alleanza con il movimento dei lavoratori per la conquista di una società economicamente e socialmente più

---

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 17.

avanzata. Questa linea, se concretamente attuata, non può non mirare a smascherare chi, da sempre, manovra per utilizzare queste categorie in funzione antioperaia e antidemocratica, quindi non soltanto le grandi forze padronali e governative, ma anche, quelle organizzazioni sindacali, di categoria che, attraverso un'azione paternalistica e di chiusura corporativa, di fatto gestiscono questi settori in modo conservatore e molto spesso reazionario (vi è chi propone le corporazioni di mestiere). [...] La Cna è un'organizzazione democratica, antifascista e unitaria, che oltre a creare contatti e rapporti con le forze politiche di sinistra e con i sindacati dei lavoratori, si batte per risolvere i problemi specifici degli artigiani, insieme agli obiettivi per la riforma, convinta che un quadro economico e politico diverso, rappresenti non solo la possibilità di sopravvivenza della categoria, ma la condizione indispensabile per il suo reale sviluppo”<sup>13</sup>.

Tornando alla legge-quadro per l'artigianato, la necessità di andare a una revisione generale della legge 860 del 1956 fu l'occasione per riproporre il tentativo, avanzato dall'associazione maggioritaria, anche se non sostenuta unitariamente, di introdurre meccanismi per disciplinare l'accesso all'attività, attraverso un controllo preventivo della «qualificazione professionale» (concetto equivalente appunto alla «patente di mestiere»). Prima inserito nel disegno di riforma, poi soppresso nella definitiva stesura del testo, la «patente di mestiere» del resto rimase uno dei temi più contrastanti che lasciò qualche traccia in seno all'articolato per una non perfetta ripulitura, come ricorda Allegri ripercorrendo alcune fasi della vicenda: “Tutta la lunga discussione del progetto di riforma della legge del 1956 fu in realtà dominata da una proposta, quella dell'introduzione della c.d. «patente di mestiere», da alcune parti fortemente sostenuta, da altre decisamente avversata. Alla fine la proposta non fu accolta; ma proprio al fatto che, in una certa fase della discussione, sia stato inserito nel disegno di riforma dell'artigianato l'istituto della patente di mestiere va prevalentemente attribuito al risultato per cui la legge del 1985 è oggi, dal punto di vista formale, interamente sostitutiva, anziché solo parzialmente modificativa, della legge previgente. [...] Per verità, se le conseguenze della vicenda ricordata si esaurissero in un risultato, in definitiva soltanto formale, come quello della totale sostituzione delle norme del 1956, si potrebbe serenamente concludere per una scarsa influenza di tale elemento in una indagine che intende rivolgersi soltanto agli aspetti civilistici della nuova legislazione sull'artigianato. La vicenda lasciò tuttavia qualche altra traccia. Rigettata la proposta, le disposizioni relative furono soppresse; ma la non perfetta «ripulitura» del testo dopo la reiezione fa sì che talune norme della legge del 1985 non possano essere comprese appieno senza tener conto di quanto accaduto nel corso dell'*iter* legislativo. Ciò vale, in particolare, per l'art. 2, che, in stretto collegamento con il successivo art. 3, da la definizione dell'imprenditore

---

<sup>13</sup>“La funzione della piccola impresa per un rinnovato sviluppo economico e sociale del paese”, *Atti del convegno di Monza, 29 ottobre 1972*, in Quaderni, a cura della Federazione milanese del Pci, p. 62-63.

artigiano”<sup>14</sup>.

Ma vediamo in dettaglio il percorso parlamentare che portò all'adozione della legge-quadro sull'artigianato. Sei anni di gestazione, tre legislature interessate, uno scontro politico profondo in ambito parlamentare tra Pci e Dc (come si vedrà); un confronto dialettico che coinvolse diverse scuole di pensiero, posizioni non dettate da ragioni contingenti ma legate a concezioni ideali che misero in luce anche caratteri di elevato valore prospettico; così in estrema sintesi può essere riassunto l'iter parlamentare che precedette l'approvazione della legge n. 443 quell'8 agosto del 1985 quando ancora il governo Craxi, uno dei più lunghi della storia della Repubblica (secondo solo all'attuale governo Berlusconi), era in grado di contrastare le pressioni della Dc che intendeva rivendicare l'applicazione del cosiddetto «patto della staffetta».

Se è vero, come abbiamo visto, che parte dei contenuti per il futuro istituzionale del settore e delle sue basi paradigmatiche di identificazione, era stata affrontata e parzialmente risolta con la legge del 1956, è altrettanto vero però che rimanevano aperti, o tornavano ad assumere aspetti controversi, elementi chiave di natura politica, economica e culturale. La necessità di riconsiderare le dimensioni aziendali nell'artigianato per sfuggire a quella che è stata definita una «trappola definitoria»; la questione del requisito della professionalità e il rapporto con l'*ars*, per chi intendeva l'artigiano soprattutto *peritus* del proprio mestiere; l'inserimento dell'attività dell'imprenditore artigiano in un più complesso «processo produttivo» aziendale; l'estensione del concetto di «prevalenza» nel rapporto tra capitale e lavoro. Queste le direttrici lungo le quali si sviluppò il dibattito nelle commissioni di Camera e Senato.

Un primo disegno di legge presentato ancora nel 1979, cinque proposte di legge poi unificate insieme con il disegno governativo in un unico testo di legge-quadro, portarono alla provvisoria approvazione da parte della Commissione industria di Montecitorio in sede legislativa dove il provvedimento approdò il 30 luglio 1981, ma quell'atto si rivelò inutile, perché il progetto venne modificato prima al Senato e poi di nuovo alla Camera e l'interruzione della legislatura nell'aprile del 1983 vanificò le speranze del comparto. Durante la seconda legislatura il travaglio si ripeté: quattro testi presentati a Palazzo Madama armonizzati in un'unica stesura che passò alla Camera il 31 maggio del 1984, per essere discussa insieme ad altre cinque proposte di iniziativa dei vari gruppi parlamentari. Tutto questo portò al disegno di legge assunto dal Senato e discusso in Commissione industria prima in sede referente, poi in sede legislativa, per tornare poi in sede referente. Approvato dalla Camera (relatore il democristiano Luciano Righi) il 5 luglio 1985 dovette tornare al Senato per le modifiche apportate in seguito allo scontro tra Pci e Dc: “Il contrasto riguardava soprattutto la qualificazione professionale dell'artigianato. La Dc la riteneva decisiva per

---

<sup>14</sup>*Ibidem*, pp. 17-18.

distinguere l'imprenditoria artigiana da quella industriale; quest'ultima secondo Righi, poteva «prescindere da un qualsiasi apporto personale e professionale qualificato del titolare». Perciò, secondo il relatore e il suo partito, diventava indispensabile «il riconoscimento della funzione di addestramento e di preparazione dei giovani presenti in azienda al fine di trasfondere nelle nuove generazioni il patrimonio professionale acquisito e la conseguente continuità dei mestieri del settore». Dai banchi della sinistra, il comunista Renato Donazzon dichiarò di non condividere questa visione. «Non siamo contrari – osservò nella seduta del 5 luglio 1985 - alla difesa dei mestieri, all'artigiano che con le proprie mani trasforma e produce oggetti artistici [...]. Vogliamo però sottolineare con chiarezza che questa è una visione restrittiva, che si scontra con l'obiettivo del massimo sviluppo dell'imprenditoria minore e del pieno utilizzo del patrimonio produttivo che, nel suo complesso, oggi rappresenta, pur con grandi contraddizioni, il mondo dell'artigianato». L'altro tema che divideva i due partiti riguardava la nomina delle Commissioni provinciali dell'artigianato. I comunisti erano per il mantenimento dell'elezione diretta dei componenti, mentre i democristiani sostenevano l'investitura da parte delle giunte regionali di concerto con le associazioni di categoria. La via suggerita per conciliare le due posizioni fu proposta dal relatore e condivisa da numerosi deputati: delegare eventualmente alle regioni le modalità di composizione delle commissioni<sup>15</sup>. Così il 24 luglio 1985 la Commissione industria licenziava in via definitiva il testo senza apportarvi modifiche, cosicché la legge che finalmente vide la luce, come già detto, l'8 agosto dello stesso anno.

---

<sup>15</sup>D. Pesole, *L'artigianato nell'economia italiana, dal dopoguerra ad oggi*, Milano, 1997, p. 219.