

2.3 La nuova impresa artigiana con l'introduzione della Legge 8 agosto 1985 n° 443.

In definitiva la legge quadro sanciva l'assunto oggi largamente condiviso, ma a suo tempo per niente scontato, secondo il quale: "L'artigianato è [...] in una larga fascia di ipotesi, un piccolo industriale"¹. Molto interessante, in questo senso, l'affermazione di Aldo Moro nel suo intervento del 1985 alla Camera che inquadrava l'artigianato nel più vasto sistema produttivo, attribuendogli funzioni benefiche per l'allargamento del mercato interno e riconoscendolo come vero e proprio embrione per lo sviluppo di nuove attività imprenditoriali: "L'artigianato convenientemente disciplinato ed attrezzato può migliorare profondamente e moltiplicare la sua produzione: mentre, d'altro canto, può diventare un importante nuovo mercato di consumo di attrezzature e di semi lavorati industriali e di materie prime, liberato dagli inutili impacci che lo mortificano può essere un mezzo importantissimo di assorbimento di mano d'opera. Stimolato e incoraggiato può costituire un campo sperimentale molto efficace per lo sviluppo e la selezione di nuove intraprese industriali"².

Esaminando in dettaglio la legge è possibile evidenziare gli aspetti più rilevanti³:

1) veniva aggiornata la definizione di imprenditore artigiano. Il provvedimento, liberato dalle finalità di incentivazione economica, come si ricorderà, fortemente presenti nel testo del '56, rilegge la figura dell'artigiano, che diventava colui che esercita personalmente, professionalmente e in qualità di titolare, l'impresa artigiana: "[...] Non sfugge che nella complessa definizione dell'artigianato data dal legislatore del 1985 e che sarebbe dovuta risultare da tre ordini concorrenti di requisiti – di tipo soggettivo, di tipo oggettivo, di tipo dimensionale - , il primo ordine di requisiti (quello oggettivo) è in realtà vuoto di contenuti, o quanto meno tale risulta nel testo definitivo della legge, se confrontato con i testi precedentemente proposti nel corso della discussione parlamentare [...]. L'incongruenza rilevata è forse il più ingombrante «residuo» delle discussioni [...] sull'introduzione della «patente di mestiere». La patente, indubbiamente, sarebbe stato un requisito soggettivo, così come lo era il «libretto di mestiere» della legge del 1942, che della proposta sulla patente era l'antecedente diretto. Dopo la reiezione della proposta (reiezione che appare peraltro una scelta politico-legislativa alquanto accorta, oltre che costituzionalmente corretta), una definizione normativa che voglia distinguere fra soggetto e attività, più che priva di senso, è diventata impossibile, riducendosi, come subito si vedrà, a ovvie tautologiche circonlocuzioni. [...] Come si è più volte accennato, la legge del 1956 non disciplinava - se non per certi aspetti e comunque in modo indiretto - l'imprenditore artigiano da un punto di vista soggettivo. Definiva, invece, soltanto

¹R. Cottino, *Diritto commerciale*, I, Padova, 1976, p. 111.

²A. Moro, *La legislazione italiana*, 1956, II, p. 1331.

³Legge 8 agosto 1985, n. 443, Legge-quadro per l'artigianato, *Gazzetta Ufficiale*, 24 agosto 1985, n. 199.

l'impresa artigiana, risultando così individuato l'imprenditore artigiano come il soggetto esercente, appunto, l'impresa artigiana. La logica seguita, anche se molto più esplicita, richiamava del resto per molti versi quella del codice civile che [...] vi giunge attraverso la definizione delle caratteristiche dell'attività dal soggetto stesso compiuta. La legislazione speciale determinava dunque una particolare specificazione dell'attività economica esercitata – l'impresa artigiana appunto – da cui era fatta derivare la qualificazione come artigiano, vale a dire anche sul piano soggettivo, dell'imprenditore che tale tipo di impresa esercitasse. [...] Nella legge del 1985, dopo la tormentata discussione parlamentare [...] tale procedimento logico risulta esplicitato, la dove si afferma essere «imprenditore artigiano colui che esercita... l'impresa artigiana»: espressione che appare, invero, come il trionfo di una pleonastica ovvietà, da questo punto di vista assai poco innovativa nella sostanza rispetto alla disciplina previgente; anche se, proprio perciò, tutto sommato innocua»⁴.

2) Proponeva la revisione della definizione di impresa artigiana; l'art.3 (che attribuisce alle sole ditte individuali e alle snc, oltre che alle cooperative la qualifica artigiana) offriva una nuova articolazione identificativa con la quale veniva allargato lo spettro di riferimento fino ad abbracciare tutto l'indotto industriale costituito dalla subfornitura (produzione di beni anche semilavorati)⁵: “In effetti, l'allargamento della nozione di impresa artigiana non può essere revocato in dubbio. Le riscontrate novità della legge 443 del 1985 testimoniano la nascita di una «grande area artigiana». Si constata l'affermazione progressiva di una nozione puramente quantitativa o dimensionale dell'impresa artigiana, secondo «la sottrazione alla nozione di impresa artigiana dei suoi caratteri qualitativi riferiti al tipo di attività e di produzione... il modo più radicale per arrivare a considerare l'impresa artigiana semplicemente come impresa piccola, ricomprendendola, senza ulteriori distinzioni, nel vasto genere dell'impresa minore (piccola e media)». Si ribadisce «la trasformazione della nozione di impresa artigiana, la sua ormai avanzata integrazione con quella di piccola impresa industriale» per modo che la legge n. 443 del 1985 farebbe torto, alla corrente dottrinale giurisprudenziale fautrice di una restrizione dell'attività artigiana alla produzione di beni di natura artistica o usuale, affermandosi l'indirizzo favorevole «ad espandere l'idea (e l'orientamento giuridico) dell'artigianato all'intera imprenditorialità minore»⁶.

⁴V. Allegri, *Impresa artigiana e legislazione...*, cit. pp. 26-27.

⁵“L'espressa inclusione dei «semi-lavorati» tra i prodotti dell'impresa artigiana autorizza la conclusione secondo la quale il titolare avrebbe «facoltà di organizzare il processo produttivo con la più ampia discrezionalità sia in rapporto all'oggetto dell'attività (prodotti semilavorati e quindi non finiti, da inserire in processo produttivo più ampio esterno all'impresa), sia riguardo alle interrelazioni organizzative produttive esistenti fra l'impresa artigiana e i soggetti (imprese o enti) esterna a essa (decentramento produttivo, contratti di sub-fornitura)” (G. Nicolini, *La nuova impresa artigiana...*, cit, p. 55).

⁶G. Nicolini, *La nuova impresa artigiana...*, cit, pp. 11-12.

3) Si dedicava più attenzione all'organizzazione aziendale e al lavoro dell'imprenditore, introducendo i concetti di *piena responsabilità, oneri e rischi inerenti e processo produttivo* (Art.2 primo comma): “Il requisito dello svolgimento del lavoro del titolare prevalentemente nel «processo produttivo» - che [...] non era previsto nella legge del 1956 - ha carattere fortemente innovativo. Nel testo del 1981 già si accoglieva un requisito di prevalenza: ma quel progetto si ispirava a un criterio profondamente diverso. Disponendo che il titolare svolgesse «il prevalente lavoro personale nel processo produttivo», la norma avrebbe potuto infatti legittimare la tesi che prevalente dovesse essere il lavoro svolto nell'impresa artigiana rispetto a ogni altra attività svolta al di fuori di essa: onde la possibilità consentita dall'attuale art. 3, comma 3°, di essere titolare contemporaneamente anche di altre imprese, purché non artigiane, sarebbe stata sottoposta alla condizione che l'impegno lavorativo in queste ultime fosse globalmente inferiore a quello dedicato all'impresa artigiana. La stesura assunta dal testo definitivo dell'art. 2 comma 1°, della legge del 1985 giustifica invece, su questo punto, una diversa interpretazione. Se nel testo del 1981 si diceva infatti che l'artigiano dovesse esercitare «il prevalente lavoro personale» (cioè in senso assoluto) nel processo produttivo dell'impresa, nel testo del 1985 si dice invece che chi esercita l'impresa artigiana deve svolgere il proprio lavoro in misura prevalente nel processo produttivo. Il termine di confronto per il giudizio di prevalenza non è dunque più il complesso delle attività eventuali esercitate dal titolare al di fuori dell'impresa artigiana, bensì le attività esercitate all'interno della stessa impresa artigiana, ma non attinenti al «processo produttivo» (quindi quelle dirigenziali, amministrativo-contabili, ecc..)»⁷ ;

4) I limiti dimensionali si estendevano, rimanendo artigiana un'impresa che dava lavoro a un massimo di 18 dipendenti (compresi gli apprendisti fino a 9 unità) – erano 10 nella precedente legge - che potevano raggiungere i 22 (20 nella precedente legge) se le unità aggiuntive erano date da contratti di apprendistato; rimaneva la distinzione tra azienda che non utilizza il processo di lavorazione in serie e l'azienda che utilizza tale processo purché non automatizzato, nel qual caso i dipendenti non dovevano superare le 9 unità compresi gli apprendisti che non potevano essere più di 5, mentre, a differenza del testo precedente, erano introdotte limitazioni dimensionali per i settori più tradizionali (artistico, abbigliamento su misura). Più in generale: “Le differenze tra le due norme si colgono immediatamente. Esse consistono, essenzialmente, in ciò: elevazione del numero del personale dipendente, operaio e impiegato; inclusione degli apprendisti nel numero massimo del personale dipendente, con facoltà peraltro, di superare tale numero mediante l'assunzione di altri apprendisti, il rispetto della quota specificamente indicata per ciascuna lavorazione; computo dei lavoratori a domicilio, quali superino un terzo dei lavoratori non apprendisti; computo di tutti i dipendenti qualunque «sia la mansione svolta»; sostituzione del criterio della «normalità»

⁷V. Allegri, *Impresa artigiana e legislazione...*, cit., pp. 45-46.

dell'impiego con un criterio fisso; esclusione dal computo degli apprendisti, per un periodo di due anni dal passaggio alla qualifica operaia; di un socio tra quelli che svolgono prevalentemente il lavoro personale; dei portatori di handicap, fisici, psichici o sensoriali; determinazione del numero massimo di dipendenti, qualunque sia il tipo di lavorazione”⁸.

5) Veniva confermato l'istituto dell'albo delle imprese artigiane già introdotto con la legge 860/56 per cui, diventando obbligatorio, veniva prevista con l'art.7 l'iscrizione, la revisione e l'accertamento d'ufficio: ”Le disposizioni [introdotte] lasciano immediatamente desumere quali siano i caratteri che il legislatore del 1985 ha attribuito al regime di pubblicità previsto per le imprese artigiane: a) la novità degli albi rispetto a quelli regolati dalla legge del 1956; b) l'obbligatorietà dell'iscrizione negli albi per le imprese che abbiano i requisiti artigiani; c) il carattere costitutivo dell'iscrizione negli albi; d) l'iscrizione negli albi come condizione per l'accesso da parte delle imprese alle agevolazioni previste per il settore artigiano”⁹. È opportuno sottolineare comunque che l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo muoveva sia da ragioni politico-sindacali (la ferma richiesta delle associazioni di categoria per una ferma lotta contro l'abusivismo), sia da ragioni amministrative: “[...] Come noto, l'introduzione dell'obbligatorietà dell'iscrizione negli albi fu giustificata, durante i lavori preparatori, come espressione di una esigenza di lotta all'«abusivismo». La struttura normativa e in particolare la *sedes materiae* della disposizione che impone l'obbligatorietà sembrerebbero tuttavia suggerire anche un'altra, forse addirittura prevalente, *ratio legis*: la stretta connessione con la disciplina del registro delle ditte di cui agli artt.47 ss. del T.U. del 1934. È vero che anche l'articolo 9, comma 6°, della legge del 1956 disponeva che l'iscrizione nell'albo fosse sostitutiva di quella nel registro delle ditte. Ma ora l'iscrizione nell'albo delle imprese artigiane deve, in più, avvenire «secondo le formalità previste per il registro delle ditte», ponendo così le premesse per una sostanziale equiparazione dei due regimi di iscrizione, ai fini dell'adempimento degli obblighi di pubblicità legale a cui i due registri sembrano essere chiamati ad assolvere, in mancanza dell'istituzione del registro delle imprese”¹⁰; così come, per evitare la penalizzazione delle aziende con la perdita dei requisiti e la conseguente cessazione di eventuali agevolazioni, veniva previsto il mantenimento dell'iscrizione per ulteriori tre mesi nell'albo in caso di superamento dei limiti dimensionali fino a un massimo del 20%.

6) Venivano accentuati ruoli e poteri delle Commissioni provinciali per l'artigianato di verifica e controllo, anche per tutelare le imprese da eventuali eccessi repressivi mossi da enti e istituti interessati, come spiega Nicolini citando Travi da “Il Consulente” del 1986: “[...] Il

⁸G. Nicolini, *La nuova impresa artigiana...*, cit, p. 57.

⁹V. Allegri, *Impresa artigiana e legislazione...*, cit. p. 101.

¹⁰*Ibidem* , p. 105.

legislatore del 1985 affermando il carattere vincolante dell'iscrizione si sarebbe limitato a contrastare l'orientamento giurisprudenziale maturato vigente la legge 25 luglio 1956 n.860, ed espresso in più decisioni dalla suprema Corte [Cassazione] secondo le quali l'Inps avrebbe potuto autonomamente disconoscere la qualifica artigiana all'impresa, stante la funzione dichiarativa della iscrizione all'albo. Pertanto il quarto comma dell'art.7 della legge n.443 del 1985 indurrebbe a ritenere «che la costitutività della iscrizione non si risolve nell'attribuire all'impresa il diritto di fruire delle varie agevolazioni previste a favore della categoria ...ma abbia degli effetti ulteriori, vincolando gli Ispettori del lavoro e in genere qualunque pubblica Amministrazione interessata»¹¹. Venivano poi confermati gli organismi regionali, nonché il Consiglio nazionale dell'artigianato che garantiscono la rappresentanza categoriale.

Una riflessione a parte merita il tema relativo alle competenze regionali (che come si è visto ha di fatto portato il legislatore a optare per la legislazione quadro, scelta dovuta soprattutto al varo della legge 616/77) che veniva proposto subito nell'art. 1 (“potestà delle regioni”) e rappresenta un punto di svolta della legislazione di settore in conformità al dettato dell'allora contenuto dell'art.117 della Costituzione; era così affermato il principio secondo il quale spettava alle regioni emanare norme legislative in materia di artigianato, così come spettava alle regioni “[...] l'adozione di provvedimenti diretti alla tutela ed allo sviluppo dell'artigianato e alla valorizzazione delle produzioni artigiane nelle loro diverse espressioni territoriali, artistiche e tradizionali, con particolare riferimento alle agevolazioni di accesso al credito, all'assistenza tecnica, alla ricerca applicata, alla formazione professionale, all'associazionismo economico, alla realizzazione di insediamenti artigiani, alle agevolazioni per l'esportazione”¹². Come si vede, l'assegnazione dei compiti di governo settoriale alle amministrazioni regionali era molto vasta e spaziava orizzontalmente tra compiti esecutivi, programmatori e promozionali, oltre che di tutela per la salute del comparto. Ma il ruolo delle regioni era ancora più impegnativo se si considera quanto previsto nell'art.8 (“Istruzione artigiana”)¹³.

In realtà il secondo comma che riconosceva la potestà delle Regioni di coinvolgere le imprese per concorrere all'attività di istruzione non costituiva una novità rispetto alle leggi già in vigore, ma con il terzo comma veniva disciplinato il riconoscimento della bottega-scuola. È con il quarto comma che erano affidate alle stesse regioni le funzioni di promozione e coordinamento delle attività di “formazione e aggiornamento professionale per gli artigiani”. La formula adottata del resto sembrava inserirsi coerentemente all'interno dei nuovi orientamenti che stavano maturando

¹¹G. Nicolini, *La nuova impresa artigiana...*, cit, p. 113.

¹²*Ibidem*.

¹³*Ibidem*.

in ambito comunitario, come ricordava Del Vecchio nel 1986: "[L'articolo 8 ha] un ruolo basilare di carattere strategico, in quanto non solo risponde in modo funzionale all'esigenza di trasporre i principi qualificanti della legge quadro per la formazione professionale nell'ambito del settore artigiano, ma si pone altresì in armonia con gli orientamenti gradualmente consolidati negli ultimi anni a livello comunitario ed europeo"¹⁴.

Da tutta questa esposizione un concetto ci sembra importante mettere in luce: il definitivo sganciamento delle attività artigiane da esercizi marginali legati alla tradizione e all'usualità a imprese industriali sia pure di dimensioni limitate (minori). Si accoglievano così le pressioni di gran parte del fronte composto dalle organizzazioni di rappresentanza, come ricorda Nicolini citando Allegri: "La legge 8 agosto 1985 incide sia quantitativamente, sia qualitativamente sulla nozione di impresa artigiana. Essa, quantitativamente, ne amplia il concetto; ciò, per favorire la coincidenza della figura dell'artigiano con quella del piccolo industriale, conformemente del resto agli auspici delle associazioni artigiane per le quali il tentativo di diversificare qualitativamente l'impresa artigiana da quella industriale, in ragione del rapporto fra costo del lavoro e valore aggiunto, doveva considerarsi tentativo «di lasciare nel comparto artigiano soltanto le forme di attività più arretrate, escludendo, viceversa, quelle più innovative e dinamiche»"¹⁵. È la stessa Cna che in preparazione del suo XIII congresso nazionale, nel marzo del 1985 esprimeva soddisfazione per la piega che stava prendendo il lavoro parlamentare: "La legge quadro si muove nella direzione di un deciso ampliamento dell'impresa artigiana, volgendosi verso strutture maggiormente industrializzate [essendo] il lavoro proprio e dei familiari come unico elemento di definizione della piccola impresa artigiana (di cui all'art.2083 c.c.) [...] ormai una formula superata della realtà normativa"¹⁶.

Sul piano politico fu soprattutto la svolta maturata nell'ambito del mondo della rappresentanza che fece fare al comparto un grande passo avanti in termini di peso contrattuale. Nel 1986 veniva sostituito Manlio Gormozzi da svariati decenni alla guida della Confartigianato, a gli successe Ivano Spallanzani, che avviò un indiscusso processo di rinnovamento nella linea politica dell'associazione soprattutto in termini unitari. Un anno dopo, nel febbraio del 1987, Confartigianato, Cna, Casa e Clai decidevano di costituire un Comitato di coordinamento che portò all'accordo interconfederale del 27 febbraio 1987 in materia di assistenza, previdenza, politica fiscale e politica del credito: "[...] Per la prima volta in modo compiuto, le parti concordavano un percorso comune [...] che aveva un valore politico indiscusso e attestava con chiarezza il salto di qualità: le organizzazioni artigiane si erano ormai conquistate sul campo il ruolo di interlocutori

¹⁴ *Legge quadro per l'artigianato*, a cura di G. Del Vecchio, Centro studi Confartigianato, Roma, 1986.

¹⁵ G. Nicolini, *La nuova impresa artigiana...*, cit, p. 12.

¹⁶ "Artigianato oggi, piccola impresa", in *Tesi congressuali approvate dal Consiglio nazionale in preparazione del XIII Congresso*, a cura della Cna, marzo 1985, p. 16.

indispensabili anche per trattare questioni economiche a carattere generale”¹⁷.

Alla fine degli anni ottanta la crescente importanza dell'artigianato e l'attenzione che veniva dedicata al comparto portarono l'allora governo De Mita (il segretario della Dc incaricato dal presidente Cossiga di costituire un nuovo governo dopo la parentesi Gorla che seguì il governo Craxi e durò dal 28 luglio 1987 al 13 aprile 1988) a varare un decreto sul finanziamento agevolato per l'acquisto dei laboratori in cui gli artigiani esercitavano la propria attività da almeno 10 anni, poi a convertire in legge il decreto 318 per agevolare l'innovazione tecnologica.

Seguirono due Conferenze nazionali sull'artigianato: la prima si svolse a Sorrento il 24 e 25 novembre del 1988 sul tema “L'artigianato verso la società post-industriale”, la seconda tenutasi a Firenze il 21 e 22 aprile del 1989 sul tema “Il governo dell'artigianato: dalla riflessione alla proposta”¹⁸.

¹⁷D. Pesole, *L'artigianato nell'economia italiana*, cit, p. 227.

¹⁸*Ibidem*