

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 2433)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MANCINI, COLAJANNI, MODICA, BERTONE, PIVA, FERRUCCI, CHINELLO, FUSI, FILIPPA, MAFFIOLETTI, GIOVANNETTI, BONAZZI, MARANGONI, VIGNOLO, CANETTI, ZICCARDI, CORBA, GAROLI, MERZARIO, BORRACCINO e SGHERRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GENNAIO 1976

Principi generali in materia di artigianato

ONOREVOLI SENATORI. — Nello sforzo che il Paese deve compiere per uscire dalla gravissima crisi economica, va attentamente considerato il ruolo dell'artigianato italiano al fine di utilizzarne al massimo le risorse e le potenzialità per la riconversione e l'allargamento della base produttiva.

Si tratta di 1.300.000 imprese artigiane con una occupazione di oltre 3.500.000 addetti, le quali, nonostante le pesanti difficoltà, mostrano, al pari delle piccole industrie, capacità di resistenza, di rapido adattamento alla situazione congiunturale e propensione agli investimenti.

Consapevoli dell'urgenza di portare il Paese fuori dalla crisi con la partecipazione di tutte le forze economiche e sociali, gli artigiani italiani sono impegnati a rinnovare le imprese, ad associarle in forme consortili per assicurarne il necessario livello compe-

titivo. Vi sono dunque le condizioni essenziali perchè nella difficile opera di riconversione dell'apparato produttivo si possa fare affidamento anche sull'artigianato; perciò è necessario sostenere l'impegno della categoria con una politica che tenda a rafforzare la struttura del settore ed a svilupparla predisponendo idonei strumenti legislativi.

La legge fondamentale n. 860 del 25 luglio 1956, emanata quando non ancora erano state istituite le Regioni, alle quali l'articolo 117 della Costituzione demanda la potestà primaria in materia di artigianato, è ormai superata. Le Regioni, che già nella prima legislatura hanno svolto un intervento importante nel settore dell'artigianato, in particolare nel campo del credito, degli insediamenti produttivi e nel campo della mutualità, sostituendosi allo Stato inadempiente verso gli

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

artigiani, i commercianti, i coltivatori diretti, dovranno ora certamente ampliare l'intervento per assicurare alla ripresa produttiva e allo sviluppo economico e sociale tutto l'apporto di questo settore. Alla fondamentale motivazione costituzionale dell'adeguamento della legislazione dello Stato alla sua nuova realtà istituzionale, si aggiunge pertanto la necessità urgente, dettata dalla situazione economica, di emanare una legge di principi che metta le Regioni in condizione di intervenire con pienezza di potestà, così come vuole la Costituzione, e con l'ampiezza e l'articolazione richiesta dalla crisi e dalla diversità delle situazioni territoriali per la tutela e lo sviluppo di un settore produttivo di rilevante importanza.

È necessario perciò abrogare la legge numero 860 emanata nel 1956. Questa norma fu il frutto di una pressante azione democratica della categoria e di una instancabile iniziativa parlamentare delle forze politiche negli anni '50 per sancire la necessità di un intervento pubblico a regolamentazione e a sostegno di questo settore.

Oggi però costituisce l'ultimo anello di una legislazione per l'artigianato centralistica, che si è sviluppata per oltre un secolo a partire dal 1864 quando, per iniziativa di Cavour (1), vennero abolite le corporazioni privilegiate di arti e mestieri e si andò a forme varie di sostegno nel corso degli anni, sino a quando il fascismo sopprimeva la libertà di organizzazione sindacale (2) e creava la Federazione fascista autonoma delle comunità artigiane d'Italia aderente alla Confederazione generale fascista dell'industria italiana (3), che, con l'articolo 7 del proprio statuto, definiva botteghe artigiane « tutte le officine dove sianvi da uno a più artieri che lavorino con intenzioni d'arte, interamente a mano o con l'ausilio dei mezzi meccanici per solo sgrossamento e per sola abbozzatura della materia prima... ». Nel 1942 (4) veniva stabilito che l'esercizio delle attività artigianali era subordinato

al rilascio discrezionale di apposito « libretto di mestiere » da parte del podestà, norma abolita dopo la Liberazione (5). Con la soppressione dell'ordinamento corporativo fascista inizia l'elaborazione di una normativa per la definizione dell'attività artigianale da svolgersi liberamente; normativa che dalla iniziale « circolare Scoccimarro » (6) perverrà nel tempo alla legge 25 luglio 1956, n. 860, la quale — come si è ricordato —, pur costituendo una importante conquista di impegnative battaglie degli artigiani italiani negli anni '50, reca l'impronta centralistica propria di quel periodo.

Nell'ultimo decennio i fatti economici e i fenomeni sociali, prodotti dall'alternarsi di fasi cicliche espansive e recessive, hanno determinato una consistente dilatazione numerica delle unità aziendali, assai più vasta di quella registrabile attraverso l'iscrizione facoltativa negli albi provinciali attualmente gestiti presso le Camere dell'industria, commercio, artigianato. Nel periodo di intensa mobilità della mano d'opera generata dal declino delle attività agricole e da parziali ristrutturazioni intervenute nell'industria, l'artigianato ha rappresentato un rifugio per le unità lavorative espulse da altri comparti dell'economia nazionale e quindi un deterrente per il triste fenomeno della disoccupazione. Questo fatto ha determinato non pochi traumi per la struttura del settore, che attualmente sta subendo gli effetti di una prevaricazione terziaria rispetto ai mestieri produttivi, soprattutto nelle zone più economicamente depresse del Paese. D'altro canto al fenomeno della dilatazione numerica del settore, nonchè all'alto tasso di mortalità delle aziende artigiane, non sono estranee soluzioni manovrate dalla grande impresa industriale, rilevabili in modo particolare nei settori delle costruzioni, dell'industria tessile e dell'abbigliamento ed in quella metalmeccanica.

Non v'è dubbio che un pieno conferimento alle Regioni dei poteri in materia di artigianato può facilitare più efficaci provvedi-

(1) Legge 29 maggio 1864, n. 1797.

(2) Legge 3 aprile 1926, n. 563.

(3) Regio decreto 22 maggio 1933, n. 760.

(4) Legge 24 luglio 1942, n. 1090.

(5) Decreto-legge luogotenenziale 25 gennaio 1945, n. 15.

(6) Circolare 5 aprile 1946, n. 2160.

menti per un sano sviluppo del settore, senza il ricorso a mistificatori ed anticostituzionali strumenti quali la « patente di mestiere ».

Le Regioni possono certamente orientare con successo il processo di risanamento e di sviluppo delle imprese artigiane; quanto prima questo processo verrà avviato tanto prima se ne avvantaggerà tutto il Paese sotto il profilo della ricchezza nazionale, dell'occupazione, della formazione professionale della mano d'opera, in cui l'artigianato ha una funzione insostituibile, nonchè per l'apporto non trascurabile alle nostre esportazioni i cui valori recentemente hanno superato i 2.000 miliardi di lire, con positivi riflessi per i nostri conti con l'estero.

La mutata situazione politica del Paese conseguente la vittoria democratica del 15 giugno, il funzionamento delle Regioni ormai alla seconda legislatura, il rinvio delle elezioni degli organi di rappresentanza della categoria recentemente disposto dal Parlamento, per la seconda volta, onde consentirne il rinnovo in base ad una nuova legge che rechi in sè i segni del cambiamento democratico intervenuto in Italia, rendono improcrastinabile l'adozione di una legge di principi in materia di artigianato. A tale finalità risponde il presente disegno di legge, ispirato alle considerazioni esposte e che riflettono le elaborazioni delle associazioni sindacali di categoria, di Regioni, di studiosi del diritto costituzionale e amministrativo.

Della nuova normativa proposta ci sembra utile evidenziare che nel definire i requisiti dell'impresa artigiana, di cui elementi essenziali sono la partecipazione e la direzione personale del titolare al processo lavorativo, sono state individuate dimensioni aziendali e un'articolazione più ampie di quelle fissate nella legge n. 860 del 1956, più rispondenti alla multiforme presenza dell'impresa artigiana nei settori produttivi. Le nuove dimensioni aziendali proposte consentiranno inoltre l'utilizzazione della tecnologia, fermo restando il prevalente ruolo della mano d'opera che è caratteristica irrinunciabile per la definizione artigiana di una impresa.

Rispetto alla legge n. 860 del 1956 il presente disegno di legge prevede:

a) per le imprese che non lavorano in serie un aumento del numero dei dipendenti da dieci a venticinque compresi familiari e apprendisti;

b) per le imprese che lavorano in serie ma con processo non del tutto meccanizzato, il numero dei dipendenti passa da cinque a quindici compresi familiari e apprendisti;

c) per i lavori artistici, tradizionali e di abbigliamento su misura, il numero massimo degli addetti viene stabilito in trentacinque compresi apprendisti e familiari.

Per l'impresa del trasporto e dell'edilizia, i cui addetti vengono stabiliti nel numero massimo di dieci, è esclusa l'assunzione di apprendisti, mentre per le altre imprese sopra menzionate sembra ovvio non aumentare il numero degli apprendisti ammesso, rispetto a quanto disposto dalla legge n. 860 del 1956, in relazione allo sviluppo della scolarità conseguente l'introduzione della scuola dell'obbligo fino al quattordicesimo anno di età.

A confronto della legge n. 860 del 1956 l'attuale disegno di legge elimina la rigidità del numero degli operai e degli apprendisti, che potrà variare nell'ambito della dimensione complessivamente stabilita in conformità alla necessità produttiva dell'impresa, purchè non superi il numero massimo degli apprendisti previsto dalla legge. In sostanza il numero degli operai, rispetto alla vecchia norma, potrà variare in rapporto alla componente dell'apprendistato, offrendo all'imprenditore parametri più elastici nella composizione degli addetti e una maggiore possibilità di impiego per la mano d'opera qualificata.

Si tratta di una modificazione significativa rispetto alla legge n. 860 del 1956, che certamente susciterà riflessioni e confronti, poichè nel dibattito in corso tra le organizzazioni interessate, viene paventato il rischio che con uno slittamento di unità locali di carattere piccolo industriale nella sfera dell'artigianato sia più difficile la tutela dei lavoratori. Ma tale rischio è evitabile attra-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

verso la contrattazione sindacale autonoma, che si è affermata col fine di realizzare pienamente il rispetto dei diritti dei lavoratori avendo presente la particolarità della struttura dell'impresa artigiana. I rischi esistono e devono essere realisticamente valutati, ma sarebbe un grave errore farsi da questi fuorviare e non puntare, proprio in una fase di recessione, al potenziamento della base produttiva anche di questo settore, mobilitando tutte le risorse e le potenzialità che esso può esprimere per uscire dalla crisi.

Non deve sfuggire, inoltre, la portata politica di un positivo raccordo nel mondo produttivo tra classe operaia e artigiani e le loro organizzazioni nella lotta per il rinnovamento democratico dell'Italia.

Promuovere l'ampliamento dell'attuale dimensione aziendale dell'impresa artigiana, specie dopo l'entrata in vigore della legge sul lavoro a domicilio, per cui già venne prontamente proposta una norma correttiva da parte dei deputati comunisti (proposta di legge n. 2406 - Bastianelli ed altri), riteniamo sia misura positiva che tiene conto dell'evoluzione nella vita dell'artigianato dal 1956 ad oggi, delle dimensioni aziendali richieste dai processi tecnologici di cui anche l'artigianato è investito, della attuale situazione economica e delle prospettive di modificazioni per cui si battono le forze democratiche.

Il disegno di legge prevede inoltre che le Regioni dispongano la compilazione di elenchi delle imprese artigiane, mentre le commissioni per l'artigianato, quali organi di rappresentanza da eleggere con sistema proporzionale, possano essere create a diversi livelli territoriali e in modo da assicurare sempre — così come in quelle regionali — la maggioranza di membri eletti artigiani. Non v'è dubbio che nel contesto regionale le commissioni per l'artigianato, che fino ad oggi sono state mortificate nella funzione puramente anagrafica della tenuta dell'albo delle imprese, possono elevarsi a livello di validi strumenti di partecipazione nella definizione delle scelte di programmazione e di sviluppo economico della Regione.

Infine, perchè non possano esservi dubbi sulla funzione primaria e piena delle Regioni in materia di artigianato, viene modificata la denominazione del Ministero, che si chiamerà solo « Ministero dell'industria e del commercio ».

La legge di principi è da tempo attesa dagli artigiani, dalle loro associazioni sindacali, dalle Regioni. I presentatori, nella fiducia di costruttivi apporti di altre forze politiche, sindacali e del Governo al dibattito in corso che ora si arricchisce con il presente disegno di legge, auspicano una positiva e rapida decisione del Parlamento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Spetta alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, emanare norme legislative in materia di artigianato nei limiti dei principi stabiliti dalla presente legge.

Art. 2.

(Requisiti dell'impresa artigiana)

È artigiana l'impresa che presenta i seguenti requisiti:

a) abbia per scopo la produzione di beni e la prestazione di servizi di natura usuale ed artistica, ivi comprese le attività produttive di beni e di servizi connessi all'agricoltura e le attività di produzione, conservazione e trasformazione di prodotti ittici, purchè svolte con mezzi propri, escluse le imprese agricole e quelle esercenti attività intermediarie nella circolazione dei beni o ausiliarie di queste ultime;

b) sia organizzata, diretta ed operi mediante il prevalente lavoro professionale del suo titolare, avvalendosi eventualmente, in conformità alle norme vigenti del diritto di famiglia, della collaborazione dei familiari;

c) il titolare abbia altresì la piena responsabilità dell'impresa e ne assuma tutti gli oneri e i rischi.

L'esercizio delle attività artigiane è sottoposto alle condizioni ed ai limiti della presente legge. Per le attività disciplinate da leggi speciali restano in vigore le norme dettate dalle leggi dello Stato, fino a quando le Regioni non provvedano a regolare dette attività con proprie leggi.

Art. 3.

(Dimensioni dell'impresa artigiana)

L'impresa artigiana nello svolgimento delle sue attività può avvalersi, nei limiti stabi-

liti dal seguente comma, della prestazione d'opera di personale dipendente a condizione che esso sia diretto dal titolare dell'impresa.

Fermo restando il concorso dei requisiti di cui alle lettere *a)* e *b)* del precedente articolo 2, è considerata artigiana:

a) l'impresa che, non lavorando prevalentemente in serie, impieghi complessivamente non più di 25 addetti, compresi gli apprendisti in numero non superiore a 10 e i familiari;

b) l'impresa che, dedicandosi a lavorazioni in serie, impieghi complessivamente non più di 15 addetti, compresi gli apprendisti in numero non superiore a 5 e i familiari, a condizione che il processo lavorativo non sia del tutto meccanizzato;

c) l'impresa che presti servizio di trasporto di merci o di persone e che impieghi complessivamente non più di 10 addetti, compresi i familiari del titolare;

d) l'impresa che svolga attività nel settore dell'edilizia e che impieghi complessivamente non più di 10 addetti compresi i familiari del titolare;

e) l'impresa che svolga attività di cui all'elenco previsto dal comma successivo, nel settore dei lavori artistici, tradizionali e dell'abbigliamento su misura, che impieghi complessivamente non più di 35 addetti compresi gli apprendisti in misura non superiore a 15 e i familiari del titolare.

L'elenco delle suddette attività è determinato ogni quadriennio con legge del Parlamento, sentite le Regioni, le associazioni artigiane più rappresentative a livello nazionale e le organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative.

L'impresa artigiana può svolgere la sua attività in apposito laboratorio, presso l'abitazione del titolare, oppure in forma ambulante o di posteggio.

Art. 4.

(Forme associative fra imprese artigiane)

Le imprese artigiane operanti in più settori e/o in uno stesso settore di attività possono costituirsi in consorzio per l'acquisto

delle materie prime e dei beni strumentali occorrenti alla loro attività; per la presentazione, la promozione, la commercializzazione e la vendita collettive dei prodotti anche sul mercato estero; per la prestazione di garanzie in operazioni di credito alle imprese associate; per la realizzazione di aree attrezzate per insediamenti produttivi; per l'assunzione di lavori; per concorrere ai pubblici appalti e per tutto quanto concerne l'esercizio, lo sviluppo e la competitività dell'artigianato.

Ai consorzi tra imprese artigiane, anche se non dotati di personalità giuridica, vengono estese le agevolazioni disposte per la tutela e lo sviluppo dell'artigianato, purchè le singole imprese che li costituiscono risultino iscritte nell'elenco delle imprese artigiane di cui al seguente articolo 5.

Art. 5.

(Riconoscimento della qualifica artigiana dell'impresa)

Le Regioni dispongono la compilazione di elenchi delle imprese artigiane che svolgono attività nel proprio territorio.

L'iscrizione negli elenchi e la cancellazione sono disposte dalle Commissioni locali per l'artigianato di cui al seguente articolo 6 su domanda del titolare dell'impresa, in conformità alle norme della presente legge e secondo le procedure stabilite dalla Regione.

Non può essere cancellata d'ufficio l'impresa il cui titolare sia colpito da invalidità, purchè il grado e la natura della stessa siano tali da consentirgli la effettiva direzione dell'impresa.

I consorzi, di cui all'articolo 4 della presente legge, debbono essere annotati in una apposita sezione separata dell'elenco delle imprese artigiane.

L'iscrizione negli elenchi delle imprese artigiane sostituisce l'iscrizione nel registro delle ditte di cui all'articolo 47 e seguenti del testo unico approvato con regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011.

Gli elenchi di cui ai precedenti commi sono sottoposti a revisione d'ufficio entro il 30 settembre dell'anno precedente la scadenza del mandato delle commissioni locali.

Art. 6.

(Commissioni per l'artigianato)

Compete alle Regioni istituire organi rappresentativi e di tutela degli interessi della categoria, che collaborino in materia di artigianato con gli organi regionali e con quelli degli enti locali nell'esercizio delle rispettive attribuzioni, secondo gli statuti e le leggi regionali.

Le Regioni istituiscono commissioni regionali dell'artigianato composte in maggioranza da rappresentanti elettivi della categoria.

Le Regioni definiscono gli ambiti territoriali nei quali operano commissioni locali per l'artigianato, provinciali o di diverso livello. Tali commissioni sono elette da parte dei titolari delle imprese artigiane iscritte negli elenchi di cui all'articolo 5 della presente legge. L'elezione avviene mediante suffragio diretto, con sistema proporzionale, su liste distinte da contrassegni.

Le Regioni disciplinano secondo i principi della presente legge la composizione, le competenze e il finanziamento della commissione regionale e delle commissioni locali.

Art. 7.

(Libertà di stabilimento dell'impresa)

Le Regioni, sia a statuto speciale sia a statuto ordinario, non possono introdurre limiti e restrizioni all'esercizio sul proprio territorio di attività imprenditoriali artigiane da parte di cittadini provenienti da altre Regioni o stranieri.

Art. 8.

(Norme finali)

Il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, alla data di entrata in vigore della presente legge, assume la denominazione di « Ministero dell'industria e del commercio ».

È abrogata la legge 25 luglio 1956, n. 860, e successive modificazioni.