

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 475

## DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori INNOCENTI, DI BENEDETTO, D'AMELIO,  
BALLESÌ, MONTINI, MEO, DE COSMO, COVIELLO, PERINA,  
CARPENEDO, BERNASSOLA e COPPI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 LUGLIO 1992

Modifiche alla legge 23 luglio 1991, n. 223, recante «Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro»

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 23 luglio 1991, n. 223, recante «Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro» rappresenta indubbiamente un necessario completamento delle forme di tutela dei lavoratori dipendenti.

Tuttavia, occorre mettere in luce come alcune previsioni ivi contenute siano da correggere, in quanto non rispondenti alla realtà imprenditoriale della piccola impresa e dell'impresa artigiana e pertanto suscettibili di generare un riflesso negativo

sulle medesime, senza conseguire alcun effetto di stabilità occupazionale.

Fermo restando, quindi, lo spirito della legge ed il suo stesso impianto e la sua struttura sistematica, il presente progetto normativo reca alcuni correttivi al testo della legge n. 223 del 1991, che sono da ritenersi indispensabili per sanare delle situazioni di dubbia costituzionalità e di non corretto inquadramento e regolazione del panorama produttivo e contrattuale della piccola impresa.

Ciò premesso, appare utile procedere ad una ricostruzione analitica delle norme contenute nel disegno di legge.

*Articolo 1, comma 1*

La norma in esame porta l'abrogazione espressa dei primi due commi dell'articolo 12 della legge n. 223 del 1991, nei quali viene estesa la normativa sull'intervento di cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) alle imprese artigiane del settore della subfornitura (cd. «contoterziste») con più di 15 dipendenti, le quali possono richiedere l'intervento in esame solo se l'azienda committente sia già ammessa a tale trattamento.

Tali disposizioni appaiono censurabili per due ordini di motivi.

In primo luogo, esse contengono una inclusione, surrettizia di alcune imprese artigiane in un ambito normativo dal quale il mondo artigiano è stato sempre escluso, per espressa e consolidata codificazione legislativa, in ragione della peculiare connotazione del settore rispetto alle forme produttive industriali.

Infatti, nonostante l'attuale congiuntura economica abbia già evidenziato problemi per l'indotto artigiano di imprese industriali, per artigianato l'ambito nel quale potrebbero essere ricercate soluzioni legislative al problema degli interventi a sostegno delle piccole imprese in crisi, deve necessariamente differenziarsi dall'impostazione assistenzialista con il quale si è mosso fino ad oggi il sistema di CIGS nell'industria.

La corretta impostazione deve fondarsi sulla essenziale conoscenza della dimensione, dell'organizzazione e della collocazione sul mercato interno ed internazionale della piccola impresa, in base alla quale il discrimine del numero dei lavoratori occupati risulta insufficiente per cogliere quella esigenza di flessibilità nella gestione del mercato del lavoro di cui l'artigianato ha, da sempre, avuto necessità, quale elemento qualificante degli interventi a sostegno delle aziende del comparto.

Per di più, tale inclusione realizza una illegittimità costituzionale, viste le condizioni a dir poco strane ed assurde cui è sottoposta: non solo incostituzionali, ma anche tali da non consentire la effettiva

realizzazione dello scopo sociale che dovrebbe essere sotteso, in quanto la norma si basa su presunzioni che assolutamente non rispondono al vero.

Infatti, nella realtà economico-imprenditoriale, un'impresa che ricorre ad imprese subfornitrici per acquisire beni o semilavorati - e pertanto, secondo la dizione di legge, esercita sulle stesse «un influsso gestionale prevalente» -, prima di richiedere la CIGS procede normalmente ad una riduzione delle commesse esterne, con l'effetto che le imprese subfornitrici, pur in gravissima crisi, si trovano nella condizione di non poter chiedere il trattamento di cassa integrazione, potendo di fatto solo procedere alla riduzione del personale o alla cessazione dell'attività, con i gravosi oneri a riguardo previsti dalla legge, insostenibili per una microimpresa.

In tal modo, si può affermare che le imprese artigiane dell'«indotto» scontano in modo anticipato ed ampliato le prime difficoltà dell'impresa che rispetto alle stesse si pone come committente principale (e spesso unico), in modo che, quando questa chiederà l'intervento della CIGS, l'impresa artigiana risulterà già «decotta».

Pertanto, a fronte di un onere contributivo certo posto a carico delle imprese artigiane interessate, vi è l'assoluta incertezza della prestazione, in quanto condizionata non solo dall'ottenimento della CIGS da parte dell'impresa committente, ma anche dalla discrezionalità della medesima di fare o meno istanza di intervento della CIGS.

*Articolo 1, comma 2*

La modifica dell'articolo 24 della legge n. 223 del 1991 è finalizzata a correggere la normativa predetta quanto alla definizione dell'ambito quantitativo di applicazione della stessa.

Infatti, la circostanza per cui l'attuale formulazione dell'articolo 24 citato include nel computo, finalizzato all'individuazione delle imprese soggette all'applicazione delle norme sui licenziamenti collettivi, le

peculiari figure contrattuali degli apprendisti e dei giovani assunti con contratto di formazione e lavoro, realizza una erronea confusione tra la posizione funzionale del lavoratore dipendente a tempo indeterminato nella struttura produttiva dell'azienda e la posizione, totalmente diversa nella sua stessa connotazione giuridica e contrattuale, dell'apprendista o del contrattista.

Nella corretta ricostruzione della fattispecie, occorre infatti partire dall'analisi dello stesso sinallagma contrattuale, comune alle due figure, consistente nello scambio tra retribuzione e addestramento da parte del datore di lavoro e prestazione d'opera da parte del dipendente, collegato al dovere di frequenza dei corsi: la funzione prioritaria che viene svolta durante lo svolgimento del contratto risulta quindi essenzialmente di natura didattica ed è finalizzata «all'apprendimento di un mestiere altamente qualificato» ed all'«inserimento dei giovani nelle occupazioni alle dipendenze di imprese» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 245 del 3-15 maggio 1990).

Si costruisce così un rapporto peculiare, che non sopporta l'equiparazione «numerica» ad un dipendente assunto a tempo indeterminato, ai fini dell'applicazione delle norme sui licenziamenti collettivi, anche considerando che tale equiparazione andrebbe ad incidere percentualmente sulle imprese artigiane in misura molto maggiore rispetto agli altri settori della piccola impresa, dato che statisticamente la grande maggioranza dei contratti di apprendistato e di formazione e lavoro si sviluppa proprio nel settore artigiano.

In altre parole, si può affermare che la fascia delle piccole imprese - con particolare riferimento al settore artigiano, nel quale la funzione formativa e didattica dell'imprenditore assume un preminente rilievo - vive questo rapporto come un investimento proiettato nel tempo: il piccolo imprenditore impiega tempo, mezzi ed oneri per la formazione e l'addestramento, accetta di conseguenza una minore produttività rispetto ad altri dipendenti qualificati, per ottenere il risultato, al termine del periodo formativo, di poter fruire della collabora-

zione di personale dipendente che si è formato e qualificato direttamente nella sua azienda.

Per quanto attiene all'artigianato, va rilevato, poi, che come indicato dalla legge-quadro, il principio su cui si fonda il settore è la diretta partecipazione del titolare al lavoro effettivo della sua azienda, lavoro per il quale egli è qualificato ed è personalmente e patrimonialmente responsabile *in toto*.

Questo connotato fondamentale, unito alle ridotte dimensioni fissate dalla legge per l'esercizio dell'impresa artigiana, che ne consentono una flessibilità organizzativa e produttiva - anche grazie ai minori vincoli legislativi e garantistici -, rendono la stessa un *locus* produttivo nel quale si incontrano l'imprenditoria e la società, dove il mercato del lavoro trova un senso personale grazie alla funzione in sé formativa svolta dalla forma produttiva artigiana, alla quale va anche attribuito il ruolo fondamentale di ammortizzatore delle tensioni sociali e serbatoio occupazionale, specie nei momenti di crisi della grande industria.

Nell'impresa artigiana il lavoratore non è un «numero», ma un componente essenziale dell'impresa: essenziale non perchè le dimensioni aziendali siano ridotte, ma perchè si pone a stretto contatto con il titolare ed, assumendo da lui la professionalità e la formazione, ne acquista anche la fiducia.

Come si vede, quindi, il discorso non può muoversi sui livelli aritmetici e meccanicistici che sono alla base del rapporto di lavoro nell'industria, ma si arricchisce di valenze che, pur senza dimenticarlo, trascendono l'arido dato economico-produttivo, per inserirsi in una dimensione che per sua natura non sopporta interventi esterni ed alienanti, che rischiano di scardinare gli stessi elementi fondanti le peculiarità dell'artigianato e di comprometterne l'equilibrio.

#### Articolo 1, comma 3

La disposizione, escludendo dall'applicazione della normativa sui licenziamenti

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

collettivi le imprese che intendano cessare l'attività, distingue correttamente la fattispecie della cessazione dell'attività da quella dei licenziamenti per riduzione della medesima.

I gravosi oneri finanziari attribuiti, secondo la attuale formulazione dell'articolo 24, alle imprese che intendano cessare l'attività risultano ingiustificati, in quanto la stessa fattispecie della cessazione esclude di per sè che l'impresa possa partecipare al reimpiego della manodopera in mobilità.

Peraltro, si deve notare come un consolidato orientamento giurisprudenziale forma-

tosì in materia abbia distinto la fattispecie della riduzione o trasformazione di attività o di lavoro rispetto a quella della cessazione di attività: infatti la prima può configurare ipotesi di licenziamento collettivo in quanto la posizione dei singoli lavoratori trova garanzie in un siffatto provvedimento rispetto ad eventuali operazioni di natura disciplinare o di riorganizzazione aziendale, mentre tali eventualità sono escluse nel momento stesso in cui l'impresa che cessa l'attività deve risolvere tutti i singoli rapporti di lavoro, in assenza di possibili strategie in danno dei lavoratori.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. Sono abrogati i commi 1 e 2 dell'articolo 12 della legge 23 luglio 1991, n. 223.

2. Il comma 1 dell'articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, è sostituito dal seguente:

«1. Le disposizioni di cui all'articolo 4, commi da 2 a 12, e all'articolo 5, commi da 1 a 5, si applicano alle imprese che occupano più di quindici dipendenti, esclusi gli apprendisti ed i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro, che, in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, intendano effettuare almeno cinque licenziamenti nell'arco di centoventi giorni, in ciascuna unità produttiva, o in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stessa provincia. Tali disposizioni si applicano per tutti i licenziamenti che, nello stesso arco di tempo e nello stesso ambito, siano comunque riconducibili alla medesima riduzione o trasformazione».

3. È abrogato il comma 2 dell'articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223.