

## Vicende costituzionali dell'artigianato

*Cesare Pinelli\**

### *1. L'artigianato nei lavori della Costituente*

Paragonata alle altre disposizioni costituzionali dedicate ad attività produttive – da quelle generali dettate dall'art. 41, alle altre dedicate all'agricoltura (art. 44) o alla cooperazione (art. 45, primo comma) –, l'art. 45, secondo comma, appare formulato più semplicemente, limitandosi a statuire che «la legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato». Alla Costituente, del resto, il dibattito si incentrò solo sul se menzionare l'artigianato fra le attività produttive meritevoli di riconoscimento costituzionale.

Le ragioni a favore furono ampiamente esposte dall'on. Gortani nel proporre un emendamento aggiuntivo al testo dell'art. 43 del progetto di Costituzione (dedicato alla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese)<sup>1</sup>. A suo avviso «l'artigianato, antica gloria d'Italia, è insidiato dal prepotere della macchina, e dalla invadente e prepotente organizzazione industriale moderna», pur avendo invece «una sua vitale ragione di persistere e di riaffermarsi», per essere «troppo legato alla nostra storia, alla nostra possibilità di lavoro e di produzione, alla nostra economia individuale e nazionale», nonché «per ragioni etiche (...) perché l'artigianato consente all'operaio, più che ogni altra forma di lavoro industriale, di conservare e sviluppare la propria personalità»<sup>2</sup>. Da cui la conclusione che «l'artigianato ha bisogno di essere aiutato: 1° nella produzione; 2° nella organizzazione economica e commerciale; 3° nella libera espansione»<sup>3</sup>.

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università la Sapienza di Roma

<sup>1</sup> L'emendamento era così formulato: «Apposite provvidenze legislative assicurano la tutela e lo sviluppo dell'artigianato». La formulazione era più restrittiva di quella poi approvata, poiché il termine "provvidenze" poteva intendersi riferito solo all'erogazione di benefici economici.

<sup>2</sup> Atti Assemblea Costituente, 14 maggio 1947, pp. 4014-1415.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Terminata l'esposizione di questo ed altri emendamenti all'art. 43 da parte dei proponenti, il Presidente Terracini chiedeva alla terza Sottocommissione della Commissione dei 75, nella persona del Presidente Ghidini, di esprimere il proprio parere in proposito. E Ghidini si pronunciava negativamente su quello Gortani, avvertendo che «l'artigianato è una figura tipica di piccola impresa individualistica, la quale sopravvive o fiorisce, perisce oppure decade, in virtù di fattori che generalmente sono al di fuori delle provvidenze legislative», e che comunque «si tratta di una particolare forma o specie dell'economia, e questo scendere nei particolari non ci sembra giustificato, perché dovremmo, allo stesso titolo, occuparci anche del piccolo commercio e così via: ed è evidente che allora non finiremmo più»<sup>4</sup>.

Era stato appena approvato il codice civile, il cui art. 2083 stabilisce che «sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti e coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia».

L'inserimento così stabilito degli artigiani nella categoria dei piccoli imprenditori spiega in parte la posizione di Ghidini, e consente di notare come la scelta dei Costituenti sul punto si sia limitata a un prendere o lasciare, in base a visioni molto nette circa il futuro dell'artigianato nella prospettiva, che tutti davano per certa, di un'estesa industrializzazione del Paese. Da una parte l'idea di un'«antica gloria d'Italia» da tutelare in un mondo dominato «dal prepotere della macchina»<sup>5</sup>, dall'altra la riconduzione dell'artigianato all'ambito delle piccole imprese anche dal punto di vista giuridico, con la conseguenza di non rinvenire una specifica ragione per il relativo riconoscimento costituzionale.

La prima posizione prevalse nettamente. Ottenuta l'adesione di tutti i gruppi, l'emendamento Gortani venne approvato seduta stante.

Il che avrebbe inevitabilmente spostato i termini della questione. La stessa preordinazione della riserva di legge «alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato» era infatti destinata a ricomporre le opposte visioni della

<sup>4</sup> Atti Assemblea Costituente, 14 maggio 1947, pp. 4018-4019.

<sup>5</sup> Atti Assemblea Costituente, 14 maggio 1947, p. 4014.

funzione dell'artigianato emerse nel corso dei lavori preparatori. Se nel concetto di "tutela" prevale una finalità conservativa, quello di "sviluppo" evoca piuttosto una dinamica da promuovere, sempre con riguardo allo stesso settore di attività economica. Ma la loro combinazione era indicativa di una tendenza che si poteva seguire senza contrasti.

## ***2. Riparto di competenze e principio di collaborazione Stato-Regioni in materia di artigianato***

Quando l'art. 9 della Costituzione assegna alla Repubblica il compito da un lato di «promuove[re] lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica», dall'altro di «tutela[re] il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», riferisce differenti azioni da compiere a differenti oggetti. Cultura e ricerca scientifica non hanno bisogno di essere "tutelate", ma "sviluppatate", mentre l'inverso è detto per il paesaggio e il patrimonio storico e artistico. L'artigianato ha invece bisogno di essere tanto "tutelato" quanto "sviluppatato".

Nel Titolo V, seconda Parte, nella versione approvata con l. cost. n. 3/2001, riscontriamo un passaggio che interessa sempre l'artigianato, anche se da altro punto di vista. La materia dei beni culturali è vista sotto i distinti profili della «tutela», oggetto di legislazione statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lett.s)), e della «valorizzazione dei beni culturali (...) e promozione e organizzazione di attività culturali», oggetto di legislazione concorrente fra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma), ed è poi menzionata quando, in ordine al riparto di funzioni fra pubbliche amministrazioni, si riserva alla legge statale la disciplina di «forme di intesa e coordinamento [fra Stato e Regioni] nella materia dei beni culturali» (art. 118, terzo comma).

Il richiamo ci interessa perché la caratterizzazione dei prodotti artigianali come beni culturali costituisce una delle acquisizioni più significative degli ultimi decenni, senza smentire la perdurante natura polivalente dell'attività artigianale. Nello stesso tempo il richiamo dimostra come la materia dei beni culturali, in quanto non più esauribile nel momento conservativo della tutela come un tempo era il paesaggio, ma proiettata anche nella dimensione della promozione e dello sviluppo, si presti a una distribuzione di competenze più articolata, nella quale le Regioni guadagnano un posto di rilievo.

A maggior ragione l'affermazione vale per un settore come l'artigianato, che proprio il nuovo Titolo V ha consegnato alla legislazione regionale esclusiva (o residuale), pur se con temperamenti espressamente indicati dalla Corte costituzionale.

Con sent. n. 162/2005, la Corte doveva dirimere una questione relativa al rifinanziamento di un fondo statale agevolativo dei processi di internazionalizzazione dei programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane e dai consorzi di esportazione a queste collegati. L'esclusiva spettanza regionale della materia non esclude secondo la Corte la possibilità di rifinanziare un fondo già istituito, giustificabile in via provvisoria in base al principio di continuità. E tuttavia, ha soggiunto, «l'articolazione della normativa esige forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse, essendo evidente che l'intervento dello Stato debba rispettare la sfera di competenza spettante alle Regioni in via residuale»<sup>6</sup>. Vista la mancanza di tali forme, la disposizione è stata dichiarata incostituzionale «nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni»<sup>7</sup>.

Nella giurisprudenza costituzionale il richiamo al principio di collaborazione va ben oltre lo scarno accenno che ne fa la Costituzione all'art. 118. Ma è certo significativo che esso sia stato impiegato nel campo dell'artigianato, là dove il provvisorio rifinanziamento di un fondo statale può giustificarsi solo se stabilito previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. L'intreccio di competenze dello Stato e delle Regioni appare come è noto inevitabile ogni volta che la disciplina impugnata riveli il concorrere di materie oggetto di differenti ripartizioni fra enti territoriali alla stregua dei commi da 2 a 4 dell'art. 117, e ciò anche al di là della possibile interazione con materie di competenza trasversale, come la concorrenza, l'ambiente, i beni culturali ed altre, che per definizione oltrepassano tali ripartizioni. A questa constatazione di ordine generale, occorre aggiungere considerazioni che investono specificamente l'artigianato, e che si rivelano di

<sup>6</sup> Corte Cost., 21 aprile 2005, n. 162, punto 4.

<sup>7</sup> Corte Cost., 21 aprile 2005, n. 162.

particolare interesse in vista di quella riforma del settore già oggetto di un disegno di legge nella passata legislatura.

Allo scopo dobbiamo tornare sull'endiadi tutela-sviluppo presupposta dal testo costituzionale come condizione di crescita del settore, e suscettibile di varie combinazioni sulla base dell'evoluzione socio-economica e culturale.

### **3. Le esigenze unitarie alla luce dell'evoluzione delle funzioni in materia**

Già la Relazione illustrativa della legge n. 860/1956, la prima organica disciplina della materia dell'epoca repubblicana, guardava a un artigiano «liberato dagli inutili impacci che lo mortificano» come a «un mezzo importantissimo di assorbimento di manodopera» e a «un campo sperimentale molto efficace per lo sviluppo e la selezione di nuove intraprese industriali». Ci allontaniamo così decisamente dalla visione dell'impresa artigiana «come forma arcaica, pre-industriale, o comunque arretrata, di produzione»<sup>8</sup>.

Non a caso, risalgono a quella legge il riconoscimento della qualifica di impresa artigiana, l'istituzione dell'Albo, cui si iscrive di diritto il titolare dell'impresa avente i requisiti prescritti per la qualifica, nonché del Comitato centrale dell'artigianato con compiti di coordinamento e propulsione dell'attività artigiana in campo amministrativo<sup>9</sup>. La modernizzazione del settore si combina insomma con una strutturazione di tipo pubblicistico, che comunque prende congedo da ogni incrostazione corporativa, come dimostra la non necessità dell'iscrizione all'Albo ai fini dell'esercizio dell'attività.

Essendo allora inattuato il Titolo V, Seconda Parte, l'impianto organizzativo disegnato dalla legge restava completamente in ambito statale. Sarà solo la prima regionalizzazione a porre l'esigenza di identificare le esigenze unitarie la cui disciplina doveva ritenersi mantenuta in capo alla legge statale. Anzitutto l'individuazione della nozione di impresa artigiana che doveva formare oggetto di una norma quadro perché, come osservò

<sup>8</sup> A. NIGRO, *Art. 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 45-47. Rapporti economici*, Tomo III, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1993, p. 63.

<sup>9</sup> F. FUSILLO, voce *Artigianato (diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, Giuffrè, 1958, p. 137 ss.

Massimo Severo Giannini, alla luce del principio costituzionale di eguaglianza formale «la determinazione di ciò che è da intendere per impresa artigiana costituisce determinazione di base, nell'ordinamento positivo, e se ogni regione procedesse a determinazioni proprie, si avrebbe diseguaglianza ordinamentale oggettiva»<sup>10</sup>. Per la stessa ragione avrebbero dovuto ritenersi oggetto di legge quadro, fra le altre, «la funzione ordinale per ciò che attiene allo strumento base di certezza pubblica, che è oggi l'albo delle imprese artigiane»<sup>11</sup>, la conseguente individuazione dell'autorità della funzione ordinale, e il divieto per le Regioni di limitare il diritto degli artigiani di altre regioni ai fini del diritto di stabilimento e di esercizio dell'attività imprenditoriale<sup>12</sup>. Tale divieto evoca peraltro quello disposto dall'art. 120 Cost. in capo alle Regioni di «limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualsivoglia parte del territorio nazionale», nella misura in cui può rilevare per l'impresa artigiana.

La legge quadro sull'artigianato n. 443/1985, tuttora vigente, si è ispirata a questi criteri, a partire dalla distinta definizione di imprenditore artigiano (art. 2) e di impresa artigiana (art. 3), e dalla diffusa disciplina negli articoli seguenti della funzione ordinale. Si tratta di una delle poche leggi quadro approvate dal Parlamento nelle materie oggetto di competenza concorrente, sia prima che dopo l'approvazione della riforma del 2001. E il giudizio sulla sua tenuta è complessivamente positivo, visto che la legislazione regionale, destinata prevalentemente a fornire contributi finanziari, si è uniformata a quanto ivi disposto.

L'ulteriore riforma proposta nella passata legislatura col d.d.l. n. 2117, recante «Misure per la tutela e lo sviluppo dell'artigianato nella sua espressione territoriale, artistica e tradizionale», fa solo parzialmente i conti con l'intervenuto passaggio della materia alla legislazione regionale residuale. Particolarmente maldestro appare in questo senso l'art. 1, per il quale «ai sensi dell'articolo 45, secondo comma, della Costituzione, e conformemente alla legge 8 agosto 1985, n. 443, le Regioni adottano provvedimenti diretti alla tutela, alla valorizzazione e allo sviluppo dell'impresa artigiana».

<sup>10</sup> M.S. GIANNINI, *Per una legge quadro sull'artigianato* (1975), in *Scritti*, VI, Milano, Giuffrè, 2005, p. 916.

<sup>11</sup> M.S. GIANNINI, *Per una legge quadro*, cit., p. 916.

<sup>12</sup> M.S. GIANNINI, *Per una legge quadro*, cit., p. 916-918.

na che, nella sua espressione territoriale, artistica e tradizionale, ha per scopo prevalente lo svolgimento di un'attività diretta alla produzione di beni, anche semilavorati, i quali, in ragione del processo di lavorazione manuale applicato, presentano particolare valore creativo ed estetico». In realtà non vi è alcun bisogno di citare l'art. 45 Cost. in una legge, mentre appare errato presentare i nuovi compiti affidati alle Regioni in ordine all'impresa artigiana artistico-tradizionale "conformemente" a una legge, come quella del 1985, risalente a un riparto costituzionale di competenze anteriore a quello vigente a partire dalla l. cost. n. 3/2001. Non vi è dubbio che le esigenze che il nuovo testo mira a soddisfare siano a carattere unitario, sopravvenute all'epoca dell'approvazione della legge quadro. La definizione di bottega storica e artigiana (art. 2), la disciplina del trattamento fiscale (artt. 3, 7 e 8), quella di taluni aspetti della formazione professionale (artt. 4-6), l'attribuzione al Ministero dello sviluppo economico del potere di denominazione «di origine e qualità» ai prodotti artigiani «in grado di esibire determinate caratteristiche in termini di valore creativo ed estetico», previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 9), l'individuazione dei principi fondamentali destinati a indirizzare la disciplina regionale della figura dell'«hobbista», qualificato come chi solo saltuariamente e occasionalmente esponga merci di modico valore in eventi fieristici, onde evitare di confonderlo con l'artigiano professionista (art. 10).

#### ***4. L'articolazione delle competenze fra "tutela" e "sviluppo"***

Occorre riconoscere che simili esigenze possono essere soddisfatte solo in sede nazionale. Ma non si può per ciò stesso ignorare che la materia dell'artigianato è ormai di competenza legislativa regionale. Ed è possibile non ignorarlo, a condizione di considerare che la disciplina statale non si riferisce a principi fondamentali che le regioni dovranno poi attuare, come se si trattasse appunto di mantenere la competenza concorrente Stato/Regioni, ma a limiti posti alla legge regionale a salvaguardia del principio costituzionale di eguaglianza.

D'altra parte, le stesse istanze di salvaguardia dell'eguaglianza di fronte alla legge rivelano una non casuale prevalenza del momento della tutela su quello dello sviluppo. Fermo restando che, come ogni altra attività produttiva, l'attività artigianale richiede profili di disciplina omogenea

sul territorio nazionale là dove, in caso contrario, comporterebbe differenziazioni costituzionalmente inaccettabili, per il resto, soprattutto anche se non esclusivamente in termini di sviluppo, essa esige invece una valorizzazione adeguata di attitudini diverse in ragione dei territori, da lasciare integralmente alle leggi di enti come le Regioni, più in grado del potere centrale di apprezzare le potenzialità delle imprese artigiane anche in riferimento ai singoli contesti locali. Uno spazio di regolamentazione, quest'ultimo, tutt'altro che esiguo, a condizione di saperlo utilizzare al meglio.

A ciò occorre aggiungere, in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale, l'applicazione del principio di leale cooperazione ogni volta che si passi dall'attribuzione di potestà legislative a quella di poteri amministrativi, come nel caso della denominazione a prodotti artigiani «di origine e qualità». Ad ulteriore dimostrazione che, specialmente in sede di amministrazione, le combinazioni più opportune fra tutela e sviluppo possono richiedere momenti di composizione preventiva fra gli enti territoriali.

#### Constitutional Events of the Craftsmanship

*Cesare Pinelli*

Abstract: L'articolo si propone di esaminare la vicenda costituzionale dell'artigianato, partendo dalla scelta dei Costituenti di richiamare tale attività nel testo, per poi prendere in considerazione la questione, tuttora in parte aperta, della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, prima e dopo l'entrata in vigore della legge di revisione del Titolo V, Seconda Parte, n. 3 del 2001. In proposito l'A. suggerisce di distinguere le funzioni di "tutela" da quelle relative allo "sviluppo" dell'artigianato, anche tenendo conto delle nuove esigenze rilevabili negli ultimi anni.

Abstract: The article aims at examining the constitutional developments regarding craftsmanship, departing from the Constituents' choice of mentioning such activity in the text. The article gives an overview of the still open question of the division of law-making competences between State and Regions before and after the entry into force of constitutional law no 3 of 2001, amending Title V of the Second Part of the Consti-



tution. At this respect the Author suggests to distinguish the functions of “protection” and of “development” of craftsmanship, taking into account inter alia of the new needs emerging in the last years in the field.

Parole chiave: Costituzione; artigianato; Titolo V; potestà legislativa esclusiva regionale

Keywords: Constitution; Crafts; Title V of the Constitution; Exclusive Regional Legislative Power