

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 6164

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANTONUCCI, GREGORELLI, AGRUSTI, BATTAGLIA PIETRO, GELPI, TORCHIO, RICCI, LOIERO, FUMAGALLI CARULLI, RIGHI, TEALDI, BIANCHI FORTUNATO, FARACE, BORTOLAMI, BORTOLANI, ORSENIGO, DUCE, BERTOLI, RIVERA, GOTTARDO, PICCIRILLO, ALESSI, AZZOLINI, BIANCHINI, CARELLI, CAFARELLI, LECCISI, PICCOLI, CASTAGNETTI PIERLUIGI, PELLIZZARI, MATULLI, NUCCI MAURO, NENNA D'ANTONIO, FERRARI BRUNO**

*Presentata il 6 dicembre 1991*

Norme in materia di inquadramento previdenziale delle società consortili artigiane, delle cooperative artigiane a responsabilità limitata e dei soci delle cooperative artigiane

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente iniziativa intendiamo risolvere in via legislativa alcune questioni essenziali relative alla corretta applicazione della normativa previdenziale attinente al settore dell'artigianato che costituiscono l'oggetto di un vivace, talora aspro, contenzioso fra le imprese artigiane e gli istituti previdenziali e che, anche se affrontate in numerose occasioni in via amministrativa e giurisdizionale, oltre che in sede parlamentare, non hanno ancora po-

tuto pervenire ad una soluzione idonea ad offrire la necessaria e legittima certezza alle categorie interessate.

1) *Inquadramento previdenziale dei consorzi e delle società consortili fra imprese artigiane e delle società cooperative artigiane a responsabilità limitata.*

Il primo tema che si intende affrontare e risolvere sul piano legislativo con

la presente proposta attiene alla questione dell'inquadramento a fini previdenziali dei consorzi e delle società consortili di natura artigiana e delle cooperative artigiane a responsabilità limitata.

Rispetto a tali figure associative — previste nella legge-quadro per l'artigianato (legge 8 agosto 1985, n. 443) come forme peculiari dell'associazionismo tra le imprese artigiane e per le quali viene prevista espressamente l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane — viene disconosciuta la soggettività e la relativa qualifica artigiana agli effetti previdenziali, in palese contrasto con la normativa vigente e nonostante anche da fonte giurisprudenziale provengano in tal senso positivi riscontri.

La discutibile interpretazione viene adottata dagli istituti previdenziali, in particolare dall'INPS attraverso una serie di circolari e di messaggi ai propri ispettorati in sede territoriale in base alle quali sono state avviate numerose procedure di riscossione coattiva, con la revoca delle agevolazioni connesse agli adempimenti con l'istituto e l'irrogazione delle relative sanzioni, che hanno costretto le strutture consortili e cooperative artigiane, nella migliore delle ipotesi, a ridimensionare la propria attività sobbarcandosi oneri assai gravosi, ed in numerosi altri casi, addirittura, a sciogliersi ed a liquidare la propria attività.

Tale situazione, non avendo trovato fino ad oggi una razionale soluzione interpretativa in sede amministrativa, nonostante gli indirizzi favorevoli della giurisprudenza, costringe gli enti consortili e cooperativi interessati a contrastare continuamente i provvedimenti coattivi a loro carico attraverso un costoso, defatigante ed analitico contenzioso prima in sede amministrativa e poi in sede giudiziaria.

Appare quindi chiaro come l'unica soluzione logicamente praticabile sia quella della modifica normativa anche in relazione alle dimensioni insostenibili che sta assumendo il problema.

#### a) Consorzi e società consortili.

Al fine di affrontare il problema relativo all'inquadramento previdenziale dei

consorzi e delle società consortili costituiti fra imprese artigiane occorre citare uno specifico messaggio inviato dall'INPS alle proprie sedi provinciali n. 15302 del 23 novembre 1988, (conseguente alla circolare dello stesso ente n. 731 RCV/229 del 29 settembre 1987, parte prima, punto 6) nel quale si afferma che, ai fini del riconoscimento della qualifica artigiana ai consorzi ed alle società consortili costituite tra le relative imprese, « deve ritenersi determinante non solo il possesso dei requisiti relativi ai limiti dimensionali richiesti dall'articolo 4 della legge n. 443 del 1985, ma altresì, di quelli stabiliti dall'articolo 3 della stessa legge, vale a dire l'esercizio di una attività definita artigiana a mente del comma 1 dell'articolo 3 medesimo, nonché, nel caso di società consortili, la costituzione degli organismi stessi in una delle forme societarie consentite dalla legge in esame (vedi articolo 3, comma 2, legge n. 443 del 1985).

Gli elementi controversi che emergono dalla lettura di tale messaggio attengono a due distinti aspetti.

Il primo concerne l'oggetto dell'attività svolta dagli organismi consortili: a tale riguardo l'istituto afferma che, ai fini dell'applicazione delle norme previdenziali previste per l'artigianato alle forme consortili stesse, il requisito essenziale da soddisfare consiste nello svolgimento di una attività definita artigiana dall'articolo 3 della legge-quadro, vale a dire, argomentando, nello svolgimento di un'attività propriamente imprenditoriale come identificabile dall'articolo 3 della legge, relativo alla definizione di impresa artigiana.

In base a quanto sopra, l'istituto afferma che l'iscrizione dei consorzi e delle società consortili alla sezione separata dell'albo delle imprese artigiane sia utile ai soli fini del riconoscimento della natura artigiana delle forme associative consortili ma che risulti del tutto inincidente rispetto all'inquadramento da operare ai fini previdenziali: quest'ultimo, quindi, dovrebbe essere effettuato nei vari rami (artigianato, commerci, industria) tenendo

conto della specifica « attività » svolta dal soggetto, indipendentemente dall'iscrizione all'albo artigiano.

Ne deriva che, esemplificando, un soggetto consortile, ancorché iscritto alla sezione separata dell'albo delle imprese artigiane, qualora svolga attività di servizi generalmente considerati di natura commerciale, o attività normalmente considerate di natura industriale, deve essere inquadrato, ad avviso dell'istituto, nel ramo commercio o nel ramo industria, indipendentemente dalla qualificazione soggettiva artigiana dello stesso e dal relativo stato di iscrizione.

Ciò premesso, si osserva che tale ricostruzione appare inaccettabile per diverse motivazioni.

La forma consortile, infatti, per espressa previsione del codice civile — articolo 2602 — è una struttura contrattuale di aggregazione imprenditoriale e la sua attività, pur assumendo una oggettiva rilevanza economica, non può essere assimilata ad una attività propriamente imprenditoriale quale attività economica diretta al perseguimento di uno scopo di lucro individuale.

Al contrario, il consorzio viene costituito esclusivamente:

per svolgere una o più fasi del processo produttivo delle imprese consorziate, come, ad esempio, l'approvvigionamento di materie prime, la semilavorazione delle stesse, l'acquisizione di appalti e la commercializzazione dei prodotti;

per disciplinare una o più fasi del processo produttivo, come, ad esempio, mediante l'organizzazione aziendale, la creazione di marchi di qualità, il trasferimento delle tecnologie ed ogni altro servizio volto al coordinamento dell'attività delle imprese consorziate.

Da tale fattispecie è escluso, quindi, l'esercizio professionale di « una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi » di cui all'articolo 2082 del codice civile.

In altre parole, si nota che proprio la dizione del codice civile, nel prevedere che attraverso l'organizzazione consortile vengano alternativamente disciplinate o svolte « fasi delle imprese » consorziate, assegna al consorzio la natura specifica di « strumento mutualistico di servizio », così come ampiamente confermato dalla copiosa legislazione vigente in materia di provvidenze per lo sviluppo delle forme associative consortili.

Inoltre, la posizione riduttiva dell'Istituto risulta incompatibile anche con il sistema giuridico previsto dall'ordinamento per l'artigianato, basato sulle norme della legge-quadro (legge n. 443 del 1985).

In base alla stessa, infatti, si prevede espressamente l'iscrizione alla sezione separata dell'albo delle imprese artigiane — con l'estensione piena delle norme relative alle agevolazioni concesse alle imprese artigiane, ivi comprese quelle previdenziali — dei consorzi e società consortili, anche costituiti in forma di cooperativa, attribuendo pienamente, quindi agli stessi la natura artigiana.

L'iscrizione all'albo, infatti, è « costitutiva » (articolo 5 della legge n. 443 del 1985) e — riconoscendo lo *status* originale di impresa (o, nella fattispecie, di consorzio) con natura artigiana — è valida ad ogni effetto e nei confronti di qualsiasi soggetto.

Tale posizione è stata, peraltro, riconosciuta ed accettata dallo stesso istituto, il quale, nella citata circolare n. 731 del 1987 ha definito vincolante l'iscrizione all'albo anche ai fini degli adempimenti previdenziali.

Infatti alla luce delle disposizioni di cui alla legge n. 443 del 1985, « i consorzi e le società consortili, anche in forma di cooperativa » (articolo 6), in quanto iscritti alla sezione separata dell'albo delle imprese artigiane, assumono *ipso jure* la natura artigiana non in relazione alla attività svolta, ma esclusivamente per la loro composizione, che deve essere conforme alle prescrizioni di cui all'articolo 6 citato.

Inoltre ad essi, sempre in base all'articolo 6 della legge-quadro, « sono estese le agevolazioni previste per le imprese artigiane ».

Pertanto a tali consorzi, considerata la qualificazione giuridica soggettiva della natura artigiana — riconosciuta attraverso l'iscrizione alla sezione separata dell'Albo delle imprese artigiane — va, ai fini previdenziali, conseguentemente riservato l'inquadramento nel ramo artigianato.

Inoltre, la norma di cui all'articolo 6 della legge n. 443 del 1985 non prevede alcun richiamo all'articolo 3 della legge stessa in merito all'oggetto dell'attività: questo ulteriore e decisivo richiamo testuale mostra ancor di più l'insostenibilità giuridica della posizione assunta dall'INPS, che esclude dal settore dell'artigianato le forme consortili che non svolgano l'attività tipica delle imprese artigiane definita dall'articolo 3 citato.

Il secondo elemento controverso risultante dal messaggio citato concerne la forma con cui possono essere costituite le società consortili, ai fini del corretto inquadramento previdenziale delle stesse nel ramo artigianato.

Al riguardo, l'istituto sostiene che possono essere ammesse solo le forme associative tassativamente consentite all'articolo 3 per l'impresa artigiana, « costituita ed esercitata in forma di società, anche cooperativa, escluse le società a responsabilità limitata e per azioni ed in accomandita semplice e per azioni, a condizione che la maggioranza dei soci, ovvero uno nel caso di due soci, svolga in prevalenza lavoro personale, anche manuale, nel processo produttivo e che nell'impresa il lavoro abbia funzione preminente sul capitale » (articolo 3 della legge n. 443 del 1985), su tale base testuale fondando l'esclusione dall'inquadramento previdenziale nel ramo artigianato dei consorzi costituiti in forma di società consortile a responsabilità limitata.

Dunque, per quanto attiene alla forma con cui possono essere costituite le società consortili, ai fini del corretto inquadramento previdenziale delle stesse nel ramo artigianato, va considerato che l'ar-

ticolo 6 della legge-quadro, relativo alla definizione dei consorzi e delle società consortili nell'artigianato, non ha disposto alcuna limitazione, sia riguardo all'oggetto, sia riguardo alla forma delle strutture consortili, anzi riconosce espressamente la natura artigiana alle società consortili costituite in forma di cooperativa, dal che consegue che una società consortile « artigiana » può essere costituita sotto qualsiasi forma, anche a responsabilità limitata, ed essere parimenti iscritta alla apposita sezione dell'albo delle imprese artigiane.

Ciò discende anche dalla espressa formulazione dell'articolo 3 della legge-quadro, il quale ha prescritto la preclusione inderogabile della limitazione di responsabilità esclusivamente per le imprese artigiane: ove il legislatore avesse voluto includervi anche i consorzi — che, come detto, non assumono mai natura di impresa — lo avrebbe espressamente previsto e non avrebbe, al contrario, istituito una sezione apposita nell'albo delle imprese artigiane.

#### b) Società cooperative a responsabilità limitata.

Ai fini dell'inquadramento previdenziale, l'INPS disconosce la qualifica artigiana alle società cooperative a responsabilità limitata, argomentando dal testo dell'articolo 3 della legge-quadro per l'artigianato, secondo il quale è artigiana « l'impresa che è costituita ed esercitata in forma di società, anche cooperativa, escluse le società a responsabilità limitata e per azioni ed in accomandita semplice e per azioni a condizione che la maggioranza dei soci, ovvero uno nel caso di due soci, svolga in prevalenza lavoro personale, anche manuale, nel processo produttivo e che nell'impresa il lavoro abbia funzione preminente sul capitale ».

Sulla base del testo richiamato, quindi, viene impropriamente applicata alle cooperative citate l'esclusione — prevista per le società — delle forme di limitazione della responsabilità.

A tale riguardo giova osservare che analoga al testo riportato era la corrispondente formulazione dell'articolo 3 della legge 25 luglio 1956, n. 860, che disponeva: « è considerata artigiana l'impresa costituita in forma di cooperativa o di società, escluse le società per azioni, a responsabilità limitata e in accomandita semplice e per azioni, purché la maggioranza dei soci partecipi al lavoro e, nell'impresa, il lavoro abbia funzione preminente sul capitale ».

Dal punto di vista dell'interpretazione letterale, l'argomento definito primario dall'INPS è che proprio la diversa formulazione della nuova legge, rispetto alla precedente disciplina, farebbe decidere per una mutata intenzione del legislatore. In particolare, l'attenzione viene posta su di una inversione di vocaboli: viene affermato, infatti, che laddove la legge n. 860 del 1956 ammetteva la natura artigiana all'impresa « costituita in forma di cooperativa o di società, escluse le società per azioni, a responsabilità limitata e in accomandita semplice e per azioni », la legge n. 443 del 1985, con un'inversione testuale, parla di impresa costituita in « forma di società, anche cooperativa, escluse le società a responsabilità limitata e per azioni ed in accomandita semplice e per azioni », « attraendo » così le cooperative nel regime di esclusione disposto per le società di capitali.

Ciò premesso, tuttavia si osserva che il procedimento anzidetto, in verità, sembra essere capziosamente seguito al fine di restringere artificiosamente l'ambito dei soggetti ai quali applicare le agevolazioni previdenziali previste per l'artigianato, piuttosto che al fine di operare una corretta interpretazione della norma della legge-quadro.

Ciò in particolar modo se si pensa che da sempre, anteriormente e successivamente alla entrata in vigore della legge-quadro, è stata, per interpretazione dottrinale e giurisprudenziale e dello stesso istituto — almeno sino alla citata circolare del 1987 — costantemente ammessa la costituzione di imprese artigiane in forma di società cooperativa a responsabilità li-

mitata, proprio in quanto la stessa costituisce una forma peculiare di associazionismo, quale figura autonoma di organizzazione imprenditoriale, nettamente distinta da ogni altro ambito societario.

Secondo le disposizioni del codice civile, cui corrispondono le enunciazioni di principio della Costituzione, infatti, alla società cooperativa in quanto tale (a responsabilità limitata od illimitata) è riservato uno scopo mutualistico (articolo 2511 del codice civile) e non lucrativo; inoltre, la loro forma organizzativa è opposta a quella delle società di capitali, dal momento che l'anzidetto scopo mutualistico fa sì che la componente « lavoro » abbia un ruolo preminente rispetto alla componente « capitale » e la stessa organizzazione sociale privilegi, rispetto alla partecipazione al capitale, il momento associativo che si realizza nella effettiva partecipazione dei soci al perseguimento dell'oggetto sociale.

La limitazione di responsabilità non incide, quindi, sulla natura dello strumento associativo quanto ai suoi connotati fondamentali, cioè il suo scopo e la sua struttura.

Si deve concludere, pertanto, che è inammissibile ai fini previdenziali l'assimilazione delle cooperative artigiane a responsabilità limitata alle imprese industriali con la conseguente applicazione delle maggiori aliquote contributive, tanto più che l'accertamento del possesso dei requisiti previsti dalla legge-quadro, finalizzato al riconoscimento della soggettività artigiana, spetta all'esclusiva cognizione delle commissioni provinciali per l'artigianato, non essendo ammesso, peraltro, nessun disconoscimento della medesima qualifica artigiana da parte di qualsivoglia soggetto, se non attraverso le forme di contenzioso previste dalla stessa legge-quadro.

## 2) *Trattamento previdenziale dei soci delle cooperative artigiane.*

La fissazione delle modalità di assolvimento dell'obbligo della contribuzione as-

sicurativa e previdenziale da parte degli artigiani soci di cooperative artigiane, come definite dall'articolo 3 della legge 8 agosto 1985, n. 443, non risulta di pacifica definizione da parte delle pubbliche amministrazioni, le quali tendono, invece, a considerare i soci artigiani come semplici dipendenti delle cooperative.

Tale erronea interpretazione si fonda sulla dizione dell'articolo 3 della legge n. 443 del 1985, il quale si limita a definire artigiane ed iscrivibili all'albo quelle cooperative che risultino composte da soci che, in maggioranza, partecipino personalmente alle lavorazioni, senza, però, definire la qualificazione giuridica attribuibile all'artigiano che, anziché svolgere la propria attività in una condizione di piena autonomia imprenditoriale, si associa in cooperativa.

Pertanto, in assenza di esplicite indicazioni normative — assenza che avrebbe tuttavia potuto essere colmata da una interpretazione sistematica della fattispecie associativa in esame e della soggettività artigiana dei suoi componenti — sono maturati orientamenti difformi nei confronti della previdenza ed assistenza che hanno creato notevoli problemi e dubbi interpretativi in materia e che, pertanto, risulta necessario ricondurre in quadro unitario, anche dal punto di vista del dettato normativo.

Si è ritenuto, infatti, che i soci di tutte le cooperative — e quindi anche delle società cooperative artigiane — altro non sarebbero che dei semplici prestatori di opera subordinata, con la conseguente applicazione per essi dell'inquadramento previdenziale ed assicurativo previsto per gli operai dipendenti ed il trattamento previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 602, che riguardava il riassetto previdenziale ed assistenziale di particolari categorie di lavoratori soci di cooperative anche di fatto.

Va tuttavia precisato che il contratto di cooperativa è caratterizzato dal conferimento della propria attività professionale alla società da parte dei soci lavoratori artigiani autonomi, ai quali si appli-

cano, ai sensi dell'articolo 3, secondo comma, della legge n. 443 del 1985, tutte le disposizioni, ivi comprese quelle previdenziali ed assistenziali, previste per i soci delle società artigiane partecipanti al lavoro nell'azienda.

Le formule dell'associazionismo cooperativo che risultano maggiormente sviluppate nell'ambito dell'artigianato attongono alle sezioni della produzione e lavoro e del trasporto, con particolare riguardo alle categorie dei taxi e dell'auto-noleggio con conducente, ma sono da segnalare, altresì, le cooperative per i pubblici appalti e le cooperative artigiane di servizi — nelle quali gli artigiani-lavoratori si associano per procurarsi commesse di lavoro, distribuendone l'esecuzione fra i soci ed acquistando le materie prime necessarie — e le cooperative di garanzia, che hanno la funzione di prestare fidejussioni per i propri associati nei confronti degli istituti finanziari.

Si può quindi notare come il fenomeno cooperativo sia di grande rilevanza per il settore artigiano, soprattutto a seguito dell'emanazione della legge-quadro, che — come è noto — ha conferito un particolare *status* di imprenditore e di impresa, ad efficacia costitutiva della qualifica e ad ogni effetto di legge.

Deve quindi correttamente indicarsi una interpretazione del tutto peculiare della cooperazione artigiana, in base alla quale i soci non possono essere considerati come dipendenti e nei confronti dei quali la cooperativa non si può equiparare alla figura di datore di lavoro in conformità alla legislazione cooperativa « ordinaria ».

Peraltro, va precisato al riguardo che la qualificazione del socio di cooperativa come artigiano non dipendente risulta da un consolidato e definito orientamento giurisprudenziale delle corti di merito e soprattutto della Corte di cassazione, a conferma che la natura giuridica del nesso cooperativa-socio è essenzialmente societaria e assolutamente non di lavoro dipendente.

In altre parole, il socio non è dipendente della cooperativa, ma ne è il motivo e l'essenza, la costituisce e presta la

sua opera in adempimento del patto sociale, per il conseguimento — in conformità con la connotazione mutualistica della forma associativa — del suo scopo sociale e dell'interesse di tutti i soci.

Pertanto, dai principi esposti si ottiene come conseguenza immediata che nei loro confronti deve trovare applicazione la normativa specifica prevista, ai fini assicurativi e previdenziali, per tutti gli altri artigiani, altrimenti verrebbe a configurarsi una discriminazione arbitraria degli artigiani riuniti in cooperativa, assoggettati ad aliquote contributive ben più onerose rispetto agli altri artigiani.

\* \* \*

In conclusione, nel ribadire l'auspicio a volere considerare le soluzioni proposte con la presente iniziativa al fine di delineare con certezza la sfera ed i confini di applicazione di una parte essenziale della normativa previdenziale per il settore dell'artigianato in modo da superare le eventuali interpretazioni illogiche ed anti giuridiche che finiscono con il pregiudicare gravemente ed ingiustificatamente la posizione dell'imprenditoria artigiana, si sottolinea l'urgenza di procedere ad un sollecito avvio del dibattito parlamentare.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Ai consorzi e società consortili, anche in forma cooperativa, di cui all'articolo 6 della legge 8 agosto 1985, n. 443, in qualsiasi forma costituiti ed iscritti alla separata sezione, dell'albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della medesima legge, deve intendersi esteso il regime assistenziale e previdenziale previsto per le imprese artigiane ai sensi delle leggi 29 dicembre 1956, n. 1533, 4 luglio 1959, n. 463 e loro successive modificazioni e integrazioni.

2. Alle società cooperative di cui all'articolo 3 della legge 8 agosto 1985, n. 443, in qualsiasi forma costituite ed iscritte all'albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della medesima legge, deve intendersi applicato il regime assistenziale e previdenziale previsto per le imprese artigiane ai sensi delle leggi 29 dicembre 1956, n. 1533, 4 luglio 1959, n. 463 e loro successive modificazioni ed integrazioni.

3. Ai fini assicurativi e previdenziali, i soci di cooperative artigiane costituite in conformità ai requisiti previsti dall'articolo 3 della legge 8 agosto 1985, n. 443, ed iscritte all'albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della medesima legge, hanno titolo all'iscrizione negli elenchi nominativi previsti dalle leggi 29 dicembre 1956, n. 1533, 4 luglio 1959, n. 463, e loro successive modificazioni ed integrazioni.

4. Per i periodi contributivi antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge sono fatti salvi i contributi versati dai soggetti di cui ai precedenti commi sulla base delle aliquote previste per le imprese artigiane.