



Artigiani  
Imprenditori  
d'Italia

Osservatorio  
Burocrazia

# ALLA RICERCA DEI MESTIERI SMARRITI



## NEL DEDALO DEI RAPPORTI STATO-REGIONI

FEBBRAIO 2024

## A CURA DI CNA NAZIONALE:

Divisione Sindacale e Associativa,  
Dipartimento Relazioni istituzionali  
e Affari Legislativi.

---





# SOMMARIO

8 INTRODUZIONE

CAPITOLO 1

12 L'ARTIGIANATO NEL QUADRO COSTITUZIONALE

13 I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI  
E IL RIPARTO COSTITUZIONALE

15 FORME DI RACCORDO INTERISTITUZIONALI:  
LA CONFERENZA STATO-REGIONI

16 IL SISTEMA DELLE CONFERENZE  
NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI

---

## CAPITOLO 2

22    METODOLOGIA DI SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE

25    ANALISI DEI MESTIERI

26    ARTIGIANATO ALIMENTARE

39    INSTALLAZIONE E MANUTENZIONE DI IMPIANTI

52    ESTETICA E ACCONCIATURA

59    TATUAGGIO E PIERCING

68    TOELETTATURA DI ANIMALI

75    MECCATRONICA

## CAPITOLO 3

82    CONCLUSIONI

---



## INTRODUZIONE

L'Osservatorio Burocrazia CNA, giunto alla quinta edizione, quest'anno si addentra nel dedalo delle competenze legislative tra Stato e Regioni e analizza il rapporto tra le politiche di semplificazione e l'assetto costituzionale.

Come Virgilio nel quinto canto dell'Inferno di Dante il lettore può addentrarsi metaforicamente nel labirinto della burocrazia, sapendo che esiste una via d'uscita ma che non è facile da trovare, viste le numerose insidie che si incontrano lungo il percorso.

Attraverso l'approfondimento della disciplina che regola alcuni mestieri artigiani (installazione e manutenzione di impianti, produzione alimentare, estetica, acconciatura, meccatronica, tatuaggio, piercing e toelettatura di animali), si potrà comprendere quanto sia ingannevole il labirinto della burocrazia per chi fa impresa.

Nelle pagine che seguono si cercherà di approfondire quali siano state le conseguenze della riforma del Titolo V della Costituzione (legge n. 3/2001) sulla disciplina dei procedimenti amministrativi legati ai sopra richiamati mestieri artigiani, oltre 400mila imprese, al fine di esaminare l'ampiezza delle competenze normative dei diversi livelli istituzionali e utilizzare al meglio gli strumenti in grado di garantire leale collaborazione e standard di uniformità a livello nazionale.

Dall'analisi della produzione legislativa regionale emerge un panorama variegato, composto per la maggior parte di leggi nuove e di riordino, periodicamente modificate o integrate senza un'opportuna attività di raccordo, volta a conferire un indirizzo chiaro.

Al contrario del livello centrale, nel quale l'adozione di leggi settoriali è circoscritta a pochissime eccezioni, si può affermare che l'artigianato e più in generale la promozione del sistema produttivo locale, lasciata prevalentemente alle Regioni continua ad essere consistente e alluvionale.

Tuttavia, negli ultimi anni, anche sotto la spinta delle misure adottate in sede europea, a partire dallo Small Business Act, si richiede sempre di più l'adozione di misure orizzontali, orientate al miglioramento del contesto amministrativo e normativo in cui operano le imprese, piuttosto che ai settori singolarmente considerati. Per cui le misure statali e regionali non devono configurarsi in termini di separazione di competenze, bensì di complementarità.

L'analisi e il confronto tra diverse esperienze regionali in materia di artigianato evidenziano una serie di criticità dovute essenzialmente a differenze territoriali di tipo normativo e amministrativo, che danno luogo ad anomalie e difficoltà nello svolgimento dell'attività d'impresa.

Ragion per cui, il buon funzionamento dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali è fondamentale per contrastare la cattiva burocrazia e promuovere for-



Vuolsi così colà  
dove si puote ciò  
che si vuole, e più  
non dimandare



me di “leale collaborazione” efficaci tra le istituzioni e gli stakeholders, presupposto essenziale per infondere carattere di omogeneità e chiarezza agli indirizzi normativi e amministrativi.

Pertanto, l'Osservatorio CNA costituisce un punto di partenza mediante il quale la Confederazione intende avviare un confronto strutturato con il decisore politico, a tutti i livelli, sulle criticità che le imprese artigiane riscontrano ogni giorno a causa di un'architettura istituzionale che, da una parte, fatica a trovare momenti di sintesi e, dall'altra, produce troppe frammentazioni. Frammentazioni mappate con puntualità grazie alle CNA Regionali e Territoriali, che quotidianamente fanno da anello di congiunzione tra le imprese e gli uffici pubblici.



# CAPITOLO

# 1

## L'ARTIGIANATO NEL QUADRO COSTITUZIONALE

e Regioni sono da sempre identificate come gli enti preposti alla cura degli interessi dei territori, per questo sono state attribuite loro dalla Costituzione le competenze in materia di attività produttive, quindi, di artigianato.

La Costituzione italiana ha riservato un'attenzione particolare al settore artigiano, che, oltre a rientrare nella previsione dell'articolo 41 sulla libertà dell'iniziativa economica, vede il suo espresso riconoscimento nell'articolo 45, comma 2. Quest'ultimo dà rilevanza specifica all'impresa artigiana, garantendone una copertura costituzionale finalizzata soprattutto alla promozione e alla tutela, finalità non espressamente previste per le altre forme di impresa<sup>1</sup>. L'articolo 117 della Costituzione, nella formulazione del 1947, attribuiva alla potestà regionale concorrente "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" le materie "istruzione artigiana" e "artigianato", mostrando di considerare la prima propedeutica alla seconda<sup>2</sup>.

Da qui la legge n. 443/85 ha specificato che spetta alle Regioni l'adozione di provvedimenti diretti alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato, alla valorizzazione delle produzioni artigiane nelle loro diverse espressioni territoriali, artistiche e tradizionali, con particolare riferimento all'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<sup>3</sup>.

A seguito della riforma del Titolo V del 2001, pur se la clausola residuale contenuta nell'articolo 117, comma 4<sup>4</sup>, della Costituzione non qualifica con alcun aggettivo la potestà legislativa regionale, la materia dell'artigianato viene inclusa tra quelle di competenza esclusiva regionale.

Questa rigida articolazione immaginata dal legislatore nell'opera di revisione costituzionale avviene solo in teoria, in quanto nella pratica le materie di competenza esclusiva regionale finiscono spesso per interferire con quelle statali, come nei casi della concorrenza o della semplificazione.

Ciascuna delle materie tipizzate confina e interferisce con altre oggetto di competenza esclusiva dello Stato o concorrente Stato-Regioni e con le norme fino ad allora in essere.

La nuova attribuzione dell'artigianato alla competenza esclusiva delle Regioni ha avuto anche un impatto sulla legge quadro n. 443/85. Questa ha continuato ad applicarsi per la parte che attiene ai limiti strutturali e dimensionali dell'impresa artigiana, nonché alle modalità di svolgimento dell'attività stessa, ma per il resto è stata riempita di contenuto dalla disciplina regionale. Ed infatti, la legislazione regionale adottata negli anni successivi ha riguardato la regolamentazione di diverse attività artigiane, degli organi di rappresentanza per l'artigianato (come commissioni, provinciali e regionali),

<sup>1</sup> A livello europeo il caso italiano è un unicum, in quanto non si rinvencono significativi riferimenti alla tutela e alla promozione costituzionale dell'artigianato. Nelle carte costituzionali di Austria, Germania e Portogallo l'artigianato è meramente menzionato all'interno delle varie elencazioni delle materie oggetto di riparto di attribuzioni tra Stati centrali ed autonomie, con l'obiettivo di farne, spesso, una materia oggetto di competenze locali. La sola costituzione spagnola utilizza una formula simile a quella del legislatore italiano laddove attribuisce ai pubblici poteri il compito di favorire la modernizzazione e lo sviluppo di tutti i settori economici tra i quali l'artigianato.

<sup>2</sup> Invero, la disciplina codicistica del 1942 non aveva nettamente distinto l'artigianato dagli altri settori produttivi, ma si era limitata a richiamarlo all'interno della nozione del piccolo imprenditore di cui all'art. 2083 c.c. La prima disciplina in materia di artigianato è stata adottata con la l. 860 del 1956 che, colmando una lacuna nell'ordinamento giuridico italiano, ha dettato norme per la definizione e la disciplina dell'impresa artigiana. Al contempo, in mancanza dell'istituzione delle Regioni ordinarie, l'unica legge regionale adottata nel periodo è stata la L.R. Sardegna n. 3 del 1957. Il DPR n. 2 del 1972 ha trasferito alle Regioni una consistente parte delle funzioni riguardanti l'artigianato, mentre il DPR n. 10 del 1972 ha disciplinato il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di istruzione artigiana e professionale. Il DPR n. 616 del 1977 ha attribuito le funzioni amministrative a Comuni, Province e comunità montane e provveduto ad una definizione delle funzioni in materia di artigianato (art. 63) e di istruzione artigiana (art. 35-41), prevedendo altresì che "Le regioni in tutte le materie delegate dallo Stato possono emanare norme legislative di organizzazione o di spesa, nonché norme di attuazione ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione. Le regioni possono altresì emanare norme di legge con le quali è subdelegato alle province, ai comuni ed altri enti locali l'esercizio delegato di funzioni amministrative dello Stato, disciplinando i poteri di indirizzo ed i rapporti

forme di sostegno del settore attraverso agevolazioni fiscali, contributi, sovvenzioni, con particolare riferimento all'accesso al credito.

Il ruolo delle Regioni in materia di artigianato è mutato nel tempo in ragione di due fattori principali: da un lato, un processo di regionalizzazione dapprima lento e farraginoso poi caratterizzato da un importante trasferimento di competenze, dall'altro una profonda trasformazione dovuta al processo di integrazione europea. Le due forze si sono nel tempo sovrapposte e incrociate dando vita ad un assetto spesso caratterizzato da iper-regolamentazione, con norme dai confini incerti e confusi.

## I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI E IL RIPARTO COSTITUZIONALE

In un contesto contrassegnato da confini solo in parte tratteggiati, un ruolo decisivo è stato svolto dalla giurisprudenza costituzionale, che ha avuto l'arduo compito di risolvere alcuni dubbi generati dalla riforma del Titolo V, con evidenti conseguenze per le imprese artigiane.

Così la sentenza n. 162/2005 della Corte costituzionale ha chiarito che, rispetto al passato, la competenza delle Regioni riguarda anche l'adozione delle misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato e, in questo ambito, la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni, non solo la disciplina di dettaglio<sup>5</sup>.

Altre pronunce hanno riguardato materie trasversali come la tutela della concorrenza prevista all'articolo 117, comma 2, lettera e). Le sentenze della Consulta hanno messo in luce che la trasversalità della tutela della concorrenza, intesa come parametro di legalità costituzionale<sup>6</sup>, si è declinata nei fatti nella prevalenza della competenza statale su quella regionale.

Peraltro, negli ultimi anni la materia della concorrenza è tornata ad avere grande rilevanza a seguito della liberalizzazione delle attività economiche avvenuta a partire dal 2011 e della nascita di nuovi mestieri, che hanno bisogno di essere normati almeno nei tratti essenziali e per i quali non è sufficiente un quadro regolatorio rimesso esclusivamente alla competenza regionale o locale.

La Corte Costituzionale si è pronunciata<sup>7</sup> anche sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali previsti all'articolo 117, comma 2, lettera m), nel quale la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto anche le norme di semplificazione amministrativa<sup>8</sup> relative al procedimento amministrativo e, in particolare, alla segnalazione certificata di inizio attività (Scia), nonché alla disciplina degli Sportelli Unici per le attività produttive (SUAP).

finanziari relativi" (art. 7). Sulle diversità tra i DPR quanto a definizioni e trasferimento di funzioni.

<sup>3</sup> Il d.lgs. 112/1998, al titolo II, capo II, ha devoluto alle Regioni ulteriori competenze amministrative in materia di artigianato (artt. 12-15), aggiungendo a quelle previste dall'art. 63 del dpr 616/1977 anche tutte le funzioni amministrative relative alla erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere alle imprese artigiane, con particolare riguardo alle imprese artistiche (art. 12, 14, 15), e conservando in capo all'amministrazione statale le funzioni concernenti la tutela delle produzioni ceramiche, in particolare di quella artistica e di qualità ed eventuali cofinanziamenti, nell'interesse nazionale, di programmi regionali di sviluppo e sostegno dell'artigianato (art. 13).

<sup>4</sup> La formula utilizzata dal legislatore "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" richiede una serie di operazioni di ricognizione ed interpretazione anzitutto tra il vecchio e il nuovo testo dell'articolo 117, nonché fra gli ambiti della disciplina comunitaria e quelli del diritto interno. Ad una prima lettura sembra che siano oggetto della potestà legislativa residuale: acque minerali e termali, agricoltura, artigianato, assistenza, assistenza scolastica, camere di commercio, commercio, fiere, mercati, edilizia, energia, formazione professionale, industria, lavori pubblici, miniere, risorse geotermiche, cave, torbiere, ordinamento e organizzazione regionale, politiche dell'occupazione, polizia amministrativa regionale e locale, spettacolo, trasporti e viabilità, turismo e industria alberghiera, urbanistica.

<sup>5</sup> Nella precedente previsione costituzionale si assegnava allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di artigianato e alle regioni quella di dettaglio.

Queste pronunce rendono già chiaramente l'idea del problema che si andava profilando e che di lì a poco avrebbe assunto contorni sempre più netti: la messa in discussione del binomio semplificazione-decentramento, che si traduce nella riluttanza delle Regioni ad applicare una disciplina uniforme in materie che ricadono sotto la loro competenza. Ciò si riverbera sulla semplificazione, o meglio sulla disciplina dei procedimenti in genere, proprio perché si tratta di uno degli ambiti in cui oggi risulta particolarmente accentuato il ruolo della normazione regionale.

Nonostante lo scopo della modifica oggetto della significativa pronuncia della Corte costituzionale n. 121/2014 fosse quello di rendere più semplici le procedure amministrative, introducendo nella legge 241/90 un ulteriore livello di semplificazione all'avvio di attività produttive attraverso la segnalazione certificata di inizio attività (Scia) in luogo della dichiarazione di inizio attività, alcune Regioni avevano sollevato questione di legittimità costituzionale in quanto la Scia era immediatamente applicabile in tutti i livelli di governo, in virtù della qualificazione come livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

In casi come questo, e a maggior ragione nella realtà odierna, dovrebbe essere naturale far prevalere la semplificazione sulle competenze residuali regionali, essendo quest'ultima l'unica in grado di consentire davvero una tutela dei diritti primari e un livello uniforme di godimento dei diritti sociali e civili garantiti dalla Costituzione.

Invece, l'affermazione del "pluralismo paritetico" e il rafforzamento delle potestà legislative regionali rendono fisiologico un tasso molto elevato di differenziazione sia sulle discipline settoriali che sui procedimenti amministrativi. Questo vuol dire che non basta invocare esigenze di tipo unitario per riportare uno standard generale di omogeneità. Vanno rafforzati i meccanismi e le sedi di raccordo interistituzionale, al fine di evitare che una simile differenziazione comporti, di fatto, la disarticolazione del sistema.

<sup>6</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 200/2012 sul tema della liberalizzazione delle attività economiche e n. e 150/2011 sul tema della disciplina degli orari degli esercizi commerciali.

<sup>7</sup> Sentenze Corte costituzionale n. 207 e 203/2012 e n. 121/2014.

<sup>8</sup> Il principio di semplificazione, da tempo radicato nell'ordinamento italiano, è di diretta derivazione comunitaria (direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59) e va catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa.

## FORME DI RACCORDO INTERISTITUZIONALI: LA CONFERENZA STATO-REGIONI

L'attuale sistema delle Conferenze, disciplinato nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 117, co. 2, lett. f) e g) della Costituzione, deve rispettare le funzioni unitarie di indirizzo politico e amministrativo del Governo (art. 95, co. 1 Cost.), garantire l'equilibrio complessivo dei bilanci e il buon andamento dell'amministrazione (art. 97, co. 1 e 2 Cost.), riflettere la rappresentanza presidenziale delle Regioni (art. 121, co. 3 Cost.) e non menomare l'autonomia statutaria nella determinazione della forma di governo regionale (art. 123, co. 1 Cost.).

La Conferenza Stato-Regioni riveste un ruolo centrale all'interno del sistema dei raccordi inter-istituzionali, quale luogo di confronto non occasionale ma sistematico e stabile tra lo Stato e le Regioni operando, sulla base del principio di leale collaborazione, la necessaria concertazione nella definizione delle politiche pubbliche che incidono sulle competenze delle autonomie regionali.

Per tali motivi, la Conferenza Stato-Regioni rappresenta la sede più idonea attraverso cui favorire un confronto paritario tra il centro e la periferia, per trovare soluzioni condivise.

Nel sistema costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V la disciplina dei procedimenti amministrativi relativi alle attività produttive e le discipline di settore dei singoli mestieri è distribuita tra i diversi livelli territoriali di governo, con riguardo non solo alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ma anche a quella regolamentare degli enti locali. Come evidenziato nel paragrafo precedente, lo Stato può assicurare qualche soglia di uniformità, dettando regole di tipo trasversale, ma tali competenze si scontrano con l'autonomia costituzionalmente garantita alla legislazione esclusiva regionale.

Per questo, andrebbero ulteriormente valorizzati gli strumenti di concertazione previsti dall'ordinamento, come il sistema delle Conferenze, al fine di coordinare l'esercizio delle potestà legislative o regolamentari spettanti ai diversi livelli di governo sia ex ante, in fase di progettazione delle norme, che ex post, in fase di esecuzione delle stesse.

Tale modalità, peraltro già sperimentata in occasione della creazione del procedimento presso i SUAP e dell'approvazione della modulistica unica per l'avvio di attività produttive, va implementata con convinzione di fronte all'accentuarsi della frammentazione della disciplina dei procedimenti.

La stessa Corte costituzionale, a proposito della Conferenza permanente Stato-Regioni-Province Autonome, nella sentenza n. 116 del 1994, ha afferma-

to che “la Conferenza lungi dall’essere un organo appartenente all’apparato statale o a quello delle Regioni (e delle Province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell’uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni (e Province autonome) al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l’uno e le altre”. Ad ogni modo, tra luci e ombre, l’impressione è che gli strumenti di concertazione abbiano dimostrato una vitalità sufficiente per poterne immaginare un utilizzo più ampio e incisivo.

## IL SISTEMA DELLE CONFERENZE NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI

Diversamente dal caso italiano, gli ordinamenti federali mostrano quanto sia fondamentale la collaborazione istituzionale. Tuttavia, come si vedrà dalle esperienze comparate, anche laddove vi siano rapporti che si estrinsecano, almeno formalmente, su un piano di parità lo Stato centrale svolge un ruolo di forte orientamento.

### BELGIO

La legge speciale 8 agosto 1980 prevede la conclusione di accordi di cooperazione sia obbligatori e sia facoltativi, a seconda delle materie coinvolte, da ratificare con un atto avente forza di legge, affinché possano dispiegare i loro effetti. Le controversie che possono sorgere sulla loro interpretazione sono demandate a giurisdizioni speciali, la cui istituzione è disciplinata dai singoli accordi.

La cooperazione istituzionale prevede le Commissioni di Cooperazione, non in grado di essere pregnanti nelle relazioni fra le Comunità, adottando a stento il proprio regolamento interno, e il Comitato di concertazione, istituito con la legge di riforma istituzionale del 9 agosto del 1980. Questo organo si compone di un egual numero di rappresentanti del governo federale e dei governi delle Comunità e delle Regioni e ha il compito di prevenire i conflitti di competenza che possono sorgere in merito all’approvazione di atti aventi forza di legge dello Stato, delle Comunità e delle Regioni. Nell’ambito di questa funzione, il Comitato deve prendere le sue decisioni all’unanimità e, pertanto, ogni componente dispone del diritto di veto; qualora il consenso unanime non venga raggiunto, la proposta che ha richiesto la convocazione del Comitato entra, comunque, in vigore. L’intervento del Comitato di mediazione è, quindi, precedente l’entrata in vigore di un atto

potenzialmente lesivo delle competenze dei singoli livelli istituzionali, anche se le sue decisioni sono di natura politica e non giuridica, infatti, non vincolano i destinatari, i quali possono sempre decidere di non accogliere le indicazioni del Comitato.

## GERMANIA

In Germania esiste un sistema di conferenze ovvero di istituzioni, le quali svolgono le rispettive attività in ambiti particolarmente significativi. Fra le Conferenze spicca quella dei Ministri-Presidenti dei Länder, con compiti di direzione politica e di raccordo del sistema delle autonomie, che si avvicina alla Conferenza dei Presidenti di Regioni italiana.

Le istituzioni, invece, possono essere costituite da soggetti appartenenti a un solo Länder ma con il compito di svolgere funzioni comuni a più Stati o da un egual numero di rappresentanti dei singoli Länder. Più flebile, invece, la cooperazione di tipo verticale che si estrinseca soltanto negli inviati plenipotenziari dei Länder presso il Bund e nella presenza di alcune Conferenze in determinati settori, quali agricoltura e pianificazione territoriale.

## AUSTRIA

A seguito della revisione costituzionale del 1974, in Austria opera un sistema di accordi (öffentlichrechtliche Verträge), che possono essere conclusi sia tra il Bund e i Länder sia fra questi ultimi. Si tratta di intese, che poi vanno approvate dalle assemblee rappresentative, per essere efficaci. Il testo dell'accordo funge, inoltre, da norma interposta per il controllo di legittimità della legge stessa.

Gli accordi hanno svolto un ruolo particolarmente significativo nella vita di relazione fra Stato centrale e autonomie, in quanto hanno consentito che attività comuni potessero essere svolte nella maniera più idonea ed efficace e hanno costituito un canale di rappresentanza effettivo dei Länder.

Accanto agli accordi, sono stati previsti strumenti di carattere istituzionale, come le Conferenze (Conferenza dei Capitani Provinciali, Conferenza dei Direttori Amministrativi, Ufficio di coordinamento dei Länder). Si tratta di organismi informali, privi di qualsiasi fondamento legislativo, ma che riescono a svolgere un raccordo fra i Länder e a configurarsi come unico interlocutore del sistema delle autonomie territoriali nei confronti dello Stato centrale. I loro incontri possono essere definiti "informali", previsti e definiti di volta in volta, sia qualora coinvolgano esponenti politici, sia rappresentanti burocratici, senza che vi sia una sede predeterminata o un regolamento di funzionamento previamente adottato ovvero la definizione delle modalità di votazione all'interno dell'organismo ovvero forme specifiche di pubblicità e di informazione della propria attività.



La Spagna prevede una Commissione bilaterale di cooperazione, i cui componenti sono i rappresentanti degli esecutivi dei rispettivi livelli istituzionali con il compito di porre in essere una procedura conciliativa. La legge organica n. 1 del 2000 del Tribunale Costituzionale ha stabilito che in caso di controversia fra Stato e Comunità autonome su una legge o un atto avente forza di legge, il termine entro il quale presentare il ricorso da tre mesi si estende a nove, qualora fra le parti sia stata attivata una procedura di conciliazione davanti alla Commissione bilaterale di cooperazione. Se la Commissione bilaterale di cooperazione non riesce a definire una soluzione soddisfacente per le parti, resta sempre possibile l'apertura di un processo davanti all'organo di giustizia costituzionale.

Appartengono più propriamente all'ambito degli strumenti della cooperazione istituzionale le Conferenze settoriali e della cooperazione funzionale i convenios.

Per quanto concerne le prime, l'articolo 5 della legge n. 30 del 1992 di recepimento degli Accordi fra lo Stato e le Comunità autonome le definisce come luoghi di incontro fra il Governo centrale e i rappresentanti di tutti i governi regionali al fine di «assicurare in ogni momento la necessaria coerenza dell'attuazione dei poteri pubblici e l'imprescindibile coordinamento». Questi luoghi favorirebbero lo scambio di punti di vista, l'esame in comune dei problemi di ciascun settore e dei mezzi progettati per affrontarli e risolverli.

Le Conferenze settoriali sono istituite dal Governo centrale e le loro funzioni sono limitate a quei profili materiali individuati previamente dal Ministro e che, inoltre, appartengono ad ambiti concorrenti o ripartiti fra Stato e Comunità autonome, escludendo, quindi, materie che sono di esclusiva competenza statale. Questo aspetto accentua il ruolo delle Conferenze come strumenti di coordinamento generale e favorisce l'uniformità degli interventi sul territorio.

Ogni conferenza è istituita sulla base di un ambito materiale ben preciso, deve stabilire gli strumenti adeguati al fine di determinare gli obiettivi comuni e i programmi operativi e di tipo finanziario che permettano la loro realizzazione nel rispetto dell'autonomia di ciascuna delle parti. La legge n. 30 del 1992 stabilisce alcune procedure di formalizzazione degli accordi definiti all'interno delle Conferenze, imponendo la firma del Ministro o Ministri competenti e dei rappresentanti degli organi di governo delle Comunità. Le procedure di decisione delle Conferenze settoriali sono state individuate dagli Accordi fra lo Stato e le Comunità autonome nella regola dell'unanimità, aggiungendo, tuttavia, la possibilità di procedere anche attraverso il principio della maggioranza. Il criterio dell'unanimità è in concreto poco realizzabile, per cui in caso di maggioranza, l'accordo sarebbe vincolante solo per le Comunità che lo abbiano sottoscritto.

Per quanto concerne la cooperazione funzionale, l'ordinamento spagnolo prevede la stipula di convenios che possono essere conclusi dallo Stato con una o più Comunità autonome. La ratio ispiratrice dei convenios è opposta a quella che governa le Conferenze settoriali. Infatti, queste ultime si configurano come organismi multilaterali, a cui partecipano tutte le Comunità Autonome su un principio di eguaglianza. La realizzazione dei convenios, è, invece, la consacrazione del principio del bilateralismo, per il quale ogni Comunità Autonoma negozia direttamente con lo Stato centrale, senza preoccuparsi di trovare una posizione comune con le altre omologhe. Con l'accordo del 2 marzo del 1990, approvato dal Consiglio dei Ministri, sono stati stabiliti determinati requisiti dei convenios: indicazione dell'autorità che li sottoscrive; titolo o titoli di competenza in base ai quali si attiva ciascuna delle parti; obiettivi del convenio e indicazione delle risorse economico-finanziarie poste in essere; creazione di una commissione; indicazione del periodo di vigenza.

## GRAN BRETAGNA

L'ordinamento britannico nel 1998 ha dato avvio a un processo di decentramento di competenze dal Parlamento centrale a istituzioni rappresentative delle Regioni, attraverso lo Scotland Act e il Government of Wales Act.

Per quanto concerne i rapporti fra i diversi livelli istituzionali, il Memorandum prevede l'istituzione di un Joint Ministerial Committee e la realizzazione di concordats.

Il primo, in base a quanto indicato dal punto 22 del Memorandum, si riunisce qualora sorga una controversia fra il governo centrale e quello regionale, che non è stato possibile risolvere attraverso contatti bilaterali o i buoni uffici dei segretari territoriali di Stato. In sostanza, il Comitato si configura come un foro competente a conoscere tutte le questioni che possono sorgere relativamente alle materie conferite alle Regioni e non e soprattutto i profili di tangenza e sovrapposibilità fra queste. Inoltre, qualora le amministrazioni lo concordino, nell'organo collegiale è possibile confrontare le discipline realizzate delle materie conferite alle Regioni nei diversi territori. Infine, il Comitato può essere la sede in cui mettere a punto meccanismi di coordinamento fra lo Stato centrale e le autonomie territoriali.

Oltre al Joint Ministerial Committee il Memorandum espressamente indica che, al fine di attuare il processo devolutivo, dovranno essere stipulati almeno altri quattro accordi. Questi ultimi, concordats, sono funzionali a un'applicazione uniforme del diritto in alcuni ambiti materiali, che il documento individua nei rapporti con l'Unione Europea, nell'assistenza finanziaria al settore industriale, nelle relazioni internazionali che possono incidere sulle competenze delle comunità territoriali e nelle rilevazioni statistiche.



# CAPITOLO

# 2

## METODOLOGIA DI SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE

Per realizzare l'indagine sugli otto mestieri è stato predisposto per ognuno di questi un questionario, somministrato ai colleghi delle sedi territoriali della Confederazione.

Per garantire maggiore completezza all'indagine sono stati costituiti in fase preparatoria alcuni gruppi di lavoro composti dai mestieri interessati e dai colleghi delle sedi territoriali della Confederazione che, quotidianamente, affiancano le imprese nel rapporto con le amministrazioni.

Nei focus group sono stati coinvolti circa 200 colleghi delle CNA Regionali e Territoriali del Nord, del Centro e del Sud Italia, insieme ai quali sono state individuate le principali criticità per ogni mestiere e, di conseguenza, le informazioni quali – quantitative da raccogliere attraverso la somministrazione di appositi questionari.

In questo modo, è stato possibile anzitutto effettuare una ricognizione sull'esistenza o meno di provvedimenti di carattere regionale e locale, nonché scandagliare le prassi e le differenze territoriali imposte nello svolgimento delle attività oggetto di indagine.

La restituzione dei questionari ha visto la partecipazione di tutte le CNA Regionali e di buona parte delle CNA Territoriali. Un importante lavoro di sistema, che ha consentito di raccogliere una mole di informazioni tale da poter analizzare e comparare i dati in modo uniforme sul territorio nazionale, restituendo un quadro d'indagine unico nel suo genere.



# CNA REGIONALI

Abruzzo  
Basilicata  
Calabria  
Campania  
Emilia Romagna  
Friuli Venezia Giulia  
Lazio  
Liguria  
Lombardia  
Marche

Molise  
Piemonte  
Puglia  
Sardegna  
Sicilia  
Toscana  
Trentino Alto Adige  
Umbria  
Valle D'Aosta  
Veneto



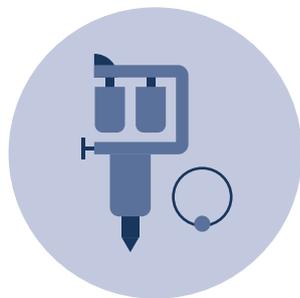
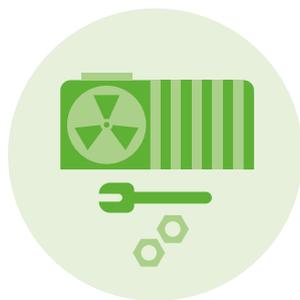
# CNA TERRITORIALI

Chieti  
Pescara  
Matera  
Potenza  
Campania Nord - Napoli  
Salerno  
Bologna  
Ferrara  
Forlì - Cesena  
Imola  
Parma  
Piacenza  
Ravenna  
Reggio Emilia  
Rieti  
Roma  
Viterbo e Civitavecchia  
Imperia  
La Spezia  
CNA Lario e Brianza  
(Como-Lecco-Monza)  
Cremona  
Pavia  
Ancona  
Campobasso  
Biella  
Piemonte Nord

(Novara - Vercelli - VCO)  
Torino  
Foggia  
Lecce  
Agrigento  
Caltanissetta  
Catania  
Enna  
Messina  
Palermo  
Ragusa  
Siracusa  
Trapani  
Arezzo  
Firenze  
Grosseto  
Livorno  
Massa Carrara  
Pisa  
Toscana Centro  
(Pistoia-Prato)  
Siena  
Bolzano  
Trento  
Belluno  
Padova



# ANALISI DEI MESTIERI



# ARTIGIANATO ALIMENTARE



## IMPRESE ARTIGIANE DI PRODUZIONE ALIMENTARE CHE CONSENTONO IL CONSUMO SUL POSTO DI ALIMENTI E BEVANDE

La prima attività oggetto di analisi riguarda le criticità riscontrate dalle imprese artigiane del settore alimentare che effettuano somministrazione non assistita di alimenti e bevande.

Il motivo della querelle riguarda, in primo luogo, l'interpretazione restrittiva del concetto di impresa artigiana e, di conseguenza, i labili confini esistenti tra le attività artigiane e quelle commerciali di somministrazione.

In più, la materia, rimessa alla competenza regionale, è caratterizzata da un quadro regolatorio contraddittorio e, per molti versi, obsoleto che non tiene conto dell'evoluzione del mercato, delle mutate abitudini dei consumatori, inserendo di frequente una serie di limiti all'attività artigiana alimentare che vuole far consumare sul posto gli alimenti e le bevande.

Andando per gradi, è necessario inquadrare la natura giuridica di tali imprese di produzione alimentare.

La legge 8 agosto 1985, n. 443 ha attribuito la qualifica di artigiano all'imprenditore che esercita personalmente, professionalmente e in qualità di titolare, l'impresa artigiana assumendone la responsabilità e svolgendo il pro-

prio lavoro in misura prevalente nel processo produttivo.

È artigiana, infatti, l'impresa che abbia per scopo prevalente lo svolgimento di un'attività di produzione di beni, anche semilavorati, o di prestazioni di servizi, escluse le attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, salvo il caso che siano solamente strumentali e accessorie all'esercizio dell'impresa.

Se nel 1985 i concetti di strumentalità e accessorietà erano stati inseriti con uno scopo estensivo, quarant'anni dopo hanno acquisito ben altro significato. O meglio, in assenza di una rigorosa definizione dei richiamati concetti di «strumentalità» ed «accessorietà», lo svolgimento dell'attività artigiana, specialmente quella relativa al settore alimentare, è stato nel tempo ostacolato in quanto la vendita di prodotti complementari e il relativo consumo sul posto sono stati fatti rientrare nell'ambito delle attività commerciali di somministrazione.

La somministrazione di alimenti e bevande è disciplinata, invece, dalla Legge del 25 agosto 1991 n. 287, definendola come “la vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, all'uopo attrezzati”.

Sul finire degli anni novanta si è avviata in Italia una stagione di liberalizzazione delle attività economiche, anche sotto la spinta di direttive e regolamenti comunitari che hanno imposto l'eliminazione di diritti speciali e parallelamente di barriere all'accesso delle attività (es. decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE)<sup>9</sup>.

La liberalizzazione del settore commerciale è stata avviata con l'emanazione del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, il cosiddetto decreto Bersani. Nello specifico, l'articolo 3 del decreto mira a garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto e omogeneo funzionamento del mercato, nonché ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto dei prodotti e servizi sul territorio nazionale. Al comma 1, lettera f-bis), si stabilisce, in particolare, che le attività commerciali devono essere svolte senza “il divieto o l'ottenimento di autorizzazioni preventive per il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l'esercizio di vicinato, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie”.

Tale formulazione fa desumere che la disciplina in materia di consumo immediato di prodotti di gastronomia contenuta nella lettera f-bis) trova applicazione per i soli esercizi di vicinato, escludendo le imprese artigiane (eccetto quelle di panificazione)<sup>10</sup>.

Da siffatta panoramica, piuttosto generica, è scaturita l'adozione di un abnorme numero di circolari e risoluzioni ministeriali (oltre 30) che si va ad aggiungere alle discipline di carattere regionale e locale intervenute nel corso

<sup>9</sup> La direttiva Bolkestein relativa ai servizi del mercato interno si riferisce a qualunque attività economica di carattere imprenditoriale e professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale, ricomprendendo al suo interno le attività artigianali, le attività di somministrazione di alimenti e bevande e le attività commerciali.

<sup>10</sup> Ai sensi dell'articolo 4, comma 2-bis, del dl 4 luglio 2006, n. 223, si consente ai titolari di impianti di panificazione «l'attività di vendita dei prodotti di propria produzione per il consumo immediato». La previsione di carattere speciale si spiega con la volontà del legislatore di favorire, per un verso, la promozione di un assetto maggiormente concorrenziale nell'ambito della panificazione ed assicurare, per altro verso, una più ampia accessibilità dei consumatori ai relativi prodotti (art. 4, comma 1).

del tempo in materia di somministrazione assistita e consumo sul posto di imprese artigiane, connesso alla competenza legislativa in materia di commercio e artigianato riconosciuta alle Regioni.

L'analisi del quadro normativo regionale restituisce una fotografia del perimetro entro cui l'impresa artigiana del settore alimentare è autorizzata a operare<sup>11</sup>. L'esercizio dell'attività viene, però, fortemente condizionato dai provvedimenti ministeriali, dai regolamenti comunali e dalle prassi: un intreccio di norme estrapolate da testi di legge che disciplinano indifferentemente commercio, somministrazione, esercizio di vicinato e artigianato.

Da questo punto di vista, la disamina delle realtà territoriali fornisce dati ed elementi peculiari sul grado di complessità che ha finito per caratterizzare la materia. Su 46 realtà territoriali esaminate emerge che la maggioranza dei comuni non adotta una regolamentazione organica in tema di consumo sul posto, ma i più si rifanno alla disciplina regionale sulla somministrazione assistita di alimenti e bevande (attività afferenti al commercio). Fanno eccezione i comuni di Ravenna<sup>12</sup>, Piacenza, Grosseto<sup>13</sup>, Arezzo<sup>14</sup>, Firenze<sup>15</sup>, Siena<sup>16</sup>, Pisa<sup>17</sup> (vedi figura 2.1).

Nel merito della questione, in base alla normativa comunale, regionale e nazionale, nella quasi totalità dei comuni presi a riferimento, alle imprese artigiane non è consentita la vendita dei prodotti altrui anche se strumentali all'esercizio dell'attività, come le bibite ad esempio, senza l'ottenimento di un ulteriore specifico titolo abilitativo, quello dell'esercizio di vicinato (proprio del commercio).

Nella realtà fattuale, pur potendo considerare in astratto le bibite prodotti accessori, per incertezza o eccessiva prudenza, molti comuni richiedono alle imprese ulteriori requisiti (figura 2.2).

Alla richiesta di una Scia per l'esercizio di vicinato fanno eccezione i comuni di Imperia, Pescara, San Salvo (Chieti), Carpino (Foggia), Siracusa, Ragusa e Agrigento. In tali realtà l'impresa può vendere al pubblico altri prodotti in quanto rientrano nell'attività artigiana se intesa come secondaria rispetto alla produzione.

I restanti comuni dimostrano che la legge quadro sull'artigianato è stata ignorata quando, invece, i concetti di strumentalità ed accessorietà consentirebbero già una piena rispondenza dell'attività ai bisogni di imprese e consumatori.

Peraltro, contrariamente alle esigenze di semplificazione, l'acquisizione di un ulteriore titolo abilitativo può richiedere la presentazione di numerosi atti presupposti, mediante una ventina<sup>18</sup>, in molti casi già in possesso della PA. Senza dimenticare il considerevole aggravio in termini di costi e tempi per ottenere un titolo che serve per svolgere un'attività ausiliaria alla principale, la quale completa l'acquisto del prodotto artigianale ma non costituisce il fine principale del consumatore.

<sup>11</sup> Va peraltro evidenziato che il consumo sul posto è già previsto per le attività artigianali anche diverse dalla panificazione in diverse Regioni, quali ad esempio:

- Calabria (lr n. 5/2018, art. 7, comma 4)
- Friuli Venezia Giulia (lr n. 12/2002, art. 9, comma 8-bis)
- Lazio (lr n. 3/2015, articolo 6, comma 6)
- Liguria (lr n. 1/2007, articolo 52-bis, inserito dalla lr n. 17/2020)
- Lombardia (lr n. 8/2009, art. 2, che richiede tuttavia una apposita comunicazione al comune)
- Puglia (lr n. 7/2023, art. 7 comma 3)
- Toscana (lr n. 53/2008, art. 10 comma 3)

<sup>12</sup> Deliberazione consiliare n. 118318/183 del 22 dicembre 2008 recante Regolamento inerente il consumo sul posto di prodotti di gastronomia.

<sup>13</sup> Regolamento per la tutela e il decoro del patrimonio culturale e delle attività del centro storico di Grosseto adottato con deliberazione del C.C. n. 171 del 28/12/2018.

<sup>14</sup> Regolamento per la tutela e il decoro del Patrimonio del Centro Storico di Arezzo adottato con deliberazione di C.C. n. 159 del 19/12/2017, modificato con deliberazioni n.12 dell'8/2/2019 e n. 26 del 25/2/2021

FIGURA 2.1 – LA BABELLE DELLE FONTI: DISCIPLINA APPLICATA ALLA SOMMINISTRAZIONE NON ASSISTITA DI ALIMENTI E BEVANDE DELLE IMPRESE ARTIGIANE



FIGURA 2.2 – NON BASTA ESSERE ARTIGIANI PER VENDERE BENI ALTRUI





AGLI ARTIGIANI  
È VIETATO VENDERE  
BIBITE ALLA SPINA

Se questo ancora non basta per comprendere la dimensione del problema, nel caso di vendita di bibite alla spina o del caffè, la situazione si complica ulteriormente.

In tale ambito, il ruolo delle Regioni e dei comuni, tranne alcune eccezioni, è del tutto marginale, in quanto gli indirizzi principali sono stati forniti dall'allora Ministero dello Sviluppo economico.

La somministrazione di caffè inteso come bevanda, effettuata dall'esercente e offerta al cliente, a parere del Ministero rientra fra le attività di somministrazione in quanto il servizio assistito risulta assolto completamente con la preparazione stessa, come il servire una bevanda alla spina o mescolare un bicchiere di qualsiasi bevanda.

Per cui, la somministrazione non assistita può essere effettuata solo utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con eventuali punti di appoggio (mensole, tavoli alti, etc.) ma senza la predisposizione di tavoli imbanditi e preparati per la somministrazione.

In ordine agli arredi consentiti per l'attività di somministrazione, con la risoluzione n. 212733 del 1 dicembre 2014 il Ministero dello Sviluppo economico ha evidenziato che "le attrezzature tipiche degli esercizi di somministrazione comprendono le apparecchiature per le bevande alla spina, tavoli e sedie, così come macchine industriali per il caffè, il cui utilizzo non è ammesso nel caso di consumo sul posto da parte degli artigiani".

Allo stato, pertanto, è consentito dalla disciplina vigente posizionare all'interno dell'attività artigiana un distributore automatico in grado di erogare caffè fornito da un soggetto legittimato all'esercizio dell'attività di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, purchè questo sia utilizzabile dai clienti in modo diretto ed autonomo. In tale caso, infatti, non sarebbe riscontrabile alcuna attività di servizio assistito rispetto a quella commerciale, che rappresenta l'aspetto caratterizzante dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande.

Sul punto sono subentrati le leggi regionali e i regolamenti comunali che hanno arricchito di contenuto le disposizioni nazionali (vedi figura 2.3).

La figura 2.3 mostra che, in realtà, l'ottenimento del titolo di esercizio di vicinato non è sufficiente di per sé per poter offrire alla clientela bevande alla spina o caffè senza che si sconfini nell'attività di somministrazione assistita di alimenti e bevande, con la conseguenza di dover abbandonare la classificazione di impresa artigiana per assumere quella di impresa commerciale. Scelta obbligata che non viene imposta agli imprenditori agricoli, ai quali si richiede solamente l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie quando si offrono alla clientela bibite alla spina o caffè.

Con riferimento ai comuni analizzati, è consentito vendere bevande alla spina ottenendo il titolo per l'esercizio di vicinato a: Aosta, Novara, Vercelli,

<sup>15</sup> Regolamento unico per le attività commerciali approvato con Deliberazione n. 7 del 12.2.2018, modificata da deliberazione n. 55 del 29.12.2020

<sup>16</sup> Regolamento di igiene in materia di alimenti, bevande e strutture ricettive approvato con deliberazione C.C. n. 166 del 29/05/2007

<sup>17</sup> Nuova regolamentazione delle attività economiche del settore alimentare in alcune aree del centro storico e nelle altre aree da tutelare approvato con delibera C.C. n. 27 del 9 luglio 2019

<sup>18</sup> Scia, planimetria, attestazione pagamento diritti di registrazione ASL e SUAP, autocertificazione AUA, comunicazione di impatto acustico, certificato di agibilità (segnalazione certificata), diritti di segreteria, notifica sanitaria, attestazione requisiti morali, attestazione requisiti professionali, HCCP, bolli, documenti di identità, prevenzione incendi, verifica requisiti superfici locali, cambio di destinazione d'uso, corso SAB, titolo di disponibilità del locale, requisiti per imprenditori artigiani extracomunitari, attestazione di regolarità edilizia e strutturale dei locali.

## FIGURA 2.3 – COME LE IMPRESE ARTIGIANE POSSONO VENDERE CAFFÈ O BIBITE ALLA SPINA

**SÌ** ottenendo il titolo  
per l'esercizio  
di vicinato

Valle d'Aosta  
Novara  
Vercelli  
Como  
Provincia  
di Rieti  
Pisa  
Viterbo

San Salvo  
(chieti)  
Salerno  
Provincia  
di Foggia  
(vico del  
Gargano)

Carpino  
(Prov. Foggia)  
Matera  
Potenza  
Ragusa  
Catania  
Palermo

Verbania  
Torino  
Biella  
Cremona  
Belluno  
Imperia  
La Spezia  
Bologna  
Ferrara  
Parma\*

Ravenna  
Forlì Cesena  
Reggio Emilia  
Piacenza  
Ancona  
Carrara  
Grosseto  
Firenze  
Prato e Pistoia  
Siena

Livorno  
Pisa  
Campobasso  
Pescara  
Siracusa  
Caltanissetta  
Messina  
Enna  
Agrigento  
Trapani

**NO** non è possibile  
somministrare  
bibite alla spina

\*NO. ottenendo il titolo per l'esercizio di vicinato attraverso la scia per esercizio di vicinato è possibile dotarsi di una macchinetta a cialde/capsule con servizio self-service da parte del cliente; non è ammessa la macchina professionale (tipo bar) in quanto si configurerebbe come pubblico esercizio (non è una prerogativa comunale, ma vi sono risoluzioni ministeriali in merito alla questione). Per le bevande: con scia di esercizio di vicinato solo distributori automatici, non alla spina poiché si ricade nel pubblico esercizio

Verbania, Como, Rieti, Arezzo, Siena, Viterbo, Chieti, Salerno, Foggia, Matera, Potenza, Catania e Palermo.

A Ragusa è possibile somministrare bibite alla spina senza alcun titolo, in quanto attività secondaria all'attività artigiana alimentare, sul presupposto che la mescita del caffè o della bibita alla spina da sola non può configurare un servizio assistito tipico della somministrazione.

Il percorso ad ostacoli dell'artigiano non è ancora esaurito, a meno che questi non abbia deciso di abbandonare il cammino ed esercitare l'attività con modalità fortemente limitate e penalizzanti.

Per rimarcare la differenza tra le due attività (somministrazione assistita e non assistita) il Ministero dello Sviluppo economico, seguito da Regioni e comuni, ha previsto una serie di limiti e regole per le superfici dei locali artigiani in modo da rendere il consumo sul posto rapido e scomodo.

Da qui alcuni regolamenti comunali si sono concentrati sulle dimensioni delle superfici dei locali destinati al consumo, altri hanno individuato puntualmente le attrezzature utilizzabili, affinché si resti nell'ambito della legittimità del consumo sul posto, senza che si configuri un esercizio abusivo dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande.

Il Ministero, più volte sollecitato ad interpretare il quadro normativo, con la circolare esplicativa 28 settembre 2006, n. 3603 della legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, ha affermato che negli esercizi di vicinato, gli arredi debbono essere correlati all'attività consentita, che nel caso di specie è rappresentata dalla vendita per asporto dei prodotti alimentari e dal consumo sul posto dei prodotti di gastronomia. Viceversa, tali arredi non possono coincidere con le attrezzature tradizionalmente utilizzate negli esercizi di somministrazione, né può essere ammesso, in quanto espressamente vietato dalla norma, il servizio assistito. Negli esercizi di vicinato, è ritenuto, tuttavia, ammissibile l'utilizzo di piani di appoggio di dimensioni congrue all'ampiezza ed alla capacità ricettiva del locale, nonché la fornitura di stoviglie e posate a perdere.

Successivamente, la risoluzione MISE 8 maggio 2013, n. 75893 ha specificato che sulle attrezzature è esclusa «la possibilità di contemporanea presenza di tavoli e sedie associati o associabili, fatta salva solo la necessità di un'interpretazione ragionevole di tale vincolo, che non consente di escludere, ad esempio, la presenza di un limitato numero di panchine o altre sedute non abbinabili ad eventuali piani di appoggio».

Soltanto due anni dopo, la risoluzione del 9 giugno 2015, n. 86321, ha ribadito il concetto, sancendo che «possono essere utilizzati piani di appoggio di dimensioni congrue all'ampiezza e alla capacità ricettiva del locale, nonché sedute non abbinabili, non nel senso che la loro collocazione all'interno dell'ambito spaziale deve essere non abbinata (solo in tal senso i clienti potrebbero abbinarli spostandoli), ma nel senso che l'utilizzo congiunto della seduta e del piano d'appoggio non deve risultare normalmente possibile (ad esempio, per le diverse altezze dei medesimi) in modo che sia consentito ai fruitori il consumo degli alimenti e delle bevande da seduti (ma non al tavolo) ovvero appoggiando i prodotti su un piano (ma senza poterlo utilizzare da seduti)».

Diversamente, per l'attività dei produttori agricoli la risoluzione 9 febbraio 2018, n. 59196, ha precisato «che non può escludersi l'utilizzo di posate in metallo, di bicchieri di vetro, nonché di tovaglioli di stoffa quando questi sono posti a disposizione della clientela con modalità che non implicano un'attività di somministrazione, ossia quando non si tratti di apparecchiare la tavola con le modalità proprie della ristorazione, ma solo di mettere bicchieri, piatti, posate e tovaglioli puliti a disposizione della clientela per un

loro uso autonomo e diretto. Una diversa interpretazione, infatti, sarebbe certamente sproporzionata rispetto alla necessaria distinzione fra attività di consumo sul posto ed attività di ristorazione in senso stretto ed in evidente contrasto anche con l'esigenza di un consumo consapevole, ecologico e di qualità e con i più elementari principi di tutela dell'ambiente e di riduzione della massa dei rifiuti non riciclabili» (vedi figura 2.4).

FIGURA 2.4 – LE LIMITAZIONI ALLA SOMMINISTRAZIONE NON ASSISTITA DI ALIMENTI E BEVANDE

<b>Stoviglie tovagliati monouso e arredi non coordinati</b>	Valle d'Aosta Torino Belluno	Imperia Piacenza Siena	Salerno Siracusa Ragusa
<b>Stoviglie e tovagliati monouso</b>	Vercelli Verbania Biella Parma Ravenna	Carrara Firenze Pescara Provincia di Foggia	(vico del Gargano) Messina
<b>Arredi non coordinati</b>	Ancona Livorno Pisa		
<b>Nessun limite</b>	Como Cremona La Spezia Bologna Ferrara Forlì Cesena Reggio Emilia Provincia di Rieti Grosseto	Arezzo Prato e Pistoia Viterbo Campobasso San Salvo (chieti) Carpino (Prov. Foggia)	Matera Potenza Caltanissetta Catania Enna Palermo Agrigento Trapani Novara





GLI ARTIGIANI  
NON POSSONO  
UTILIZZARE  
GLI SPAZI ESTERNI

Il comune di Belluno specifica che all'attività di somministrazione non assistita si applicano i requisiti professionali e la disciplina previsti, rispettivamente, per gli esercizi di vicinato e i panifici.

Il comune di Parma richiede la presenza di arredi già esistenti nell'attività.

Il comune di Ancona precisa che per arredi si intende arredamenti non coordinati e tavolini o piantane di piccola dimensione (diametro massimo cm 50) o di piani di appoggio larghi al massimo cm 40.

Il comune di Firenze ammette stoviglie e tovagliati monouso riciclabili. Ma esclude menù sugli arredi, servizio, ordinazioni espresse e condimenti.

Il comune di Siena consente la consumazione immediata sul posto dei prodotti di propria produzione utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda, a condizione che non venga effettuato il servizio assistito di somministrazione. Tuttavia, nel caso di sedute per la consumazione deve essere messo a disposizione dei clienti un servizio igienico dedicato.

Analogamente, il comune di Pisa non consente l'utilizzo di attrezzature tipiche degli esercizi di somministrazione, tuttavia i piani di appoggio e le sedie devono avere altezze differenziate tali da non poter essere utilizzate congiuntamente. In alcuni comuni, invece, non viene previsto alcun limite alla modalità di consumazione del prodotto (Como, Cremona, La Spezia, Reggio Emilia, Rieti, Grosseto, Arezzo, Viterbo, Campobasso, Chieti, Foggia, Matera, Potenza, Caltanissetta, Enna, Catania, Palermo e Trapani). Cremona specifica che il discrimine tra somministrazione assistita e non assistita è unicamente il servizio al tavolo.

Oltre ai limiti strutturali imposti all'interno dei locali, altre criticità sono state riscontrate in merito agli spazi esterni, cosiddetti dehors<sup>19</sup>. Strutture che si presentano con tipologie diverse, in base alla loro stabilità e ancoraggio al suolo. Sul punto, nel Testo Unico Edilizia (DPR 380/01) il legislatore non ha previsto espressamente questo tipo di manufatto, per cui esistono difficoltà interpretative connesse alla definizione stessa di dehor colmate nel tempo da normative regionali, ed eventualmente integrate dai piani regolatori e regolamenti edilizi comunali.

Nella risoluzione n.113325 del 4 luglio 2013 il Ministero dello Sviluppo Economico precisava che "l'occupazione di suolo pubblico nel caso di attività artigianali rientra nella potestà dell'ente locale che ne stabilisce limiti e modalità di utilizzo." Ed infatti, come si può notare dall'elaborazione, la situazione è variegata: si alternano puntuali regolamenti comunali sui dehors a nette preclusioni sul loro utilizzo, anche con un titolo abilitativo, poiché di spettanza delle sole attività commerciali di somministrazione (vedi figura 2.5).

Nel dettaglio, Novara, Vercelli, Torino, Como, Parma, Pisa, Caltanissetta e Trapani precludono l'utilizzo di dehors all'attività artigianale. Il nuovo Regolamento sui dehors del comune di Torino considera esclusivamente la loro

<sup>19</sup> Esiste un ampio ventaglio di manufatto "dehors" in termini di tipologie e "amovibilità", perché si passa da "elementi di arredo" quali pedane recintate e coperte con tende (smontabili in poche ore) a quei box prefabbricati con struttura in telaio metallico, climatizzate, con pareti vetrate e coperture.

FIGURA 2.5 – QUANDO È CONSENTITO L'USO DEI DEHORS

## **SÌ** con un titolo del commercio e nel rispetto di vincoli di metratura ed arredi consentiti

Valle d'Aosta	Arezzo	Matera
Biella	Firenze	Potenza
Cremona	Prato e Pistoia	Siracusa
Belluno	Siena	Ragusa
Imperia	Livorno	Messina
Bologna	Viterbo	Catania
Ferrara	Verbania	Enna
Ravenna	Campobasso	Agrigento
Forlì Cesena	San Salvo (Chieti)	
Reggio Emilia	Pescara	
Piacenza	Salerno	
Ancona	Provincia	
Provincia	di Foggia	
di Rieti	(vico del Gargano)	
Carrara	Carpino	
Grosseto	(Prov. Foggia)	

## **MAI** per l'attività artigiana di somministrazione non assistita

Novara  
Vercelli  
Torino  
Como  
La Spezia  
Parma  
Pisa  
Caltanissetta  
Palermo  
Trapani

installazione da parte di attività di somministrazione assistita di alimenti e bevande. A Como il divieto si fonda sulla mancanza di servizi igienici per i clienti.

Negli altri casi è possibile utilizzare lo spazio esterno previo ottenimento di un'autorizzazione o una Scia unica a seconda dell'ubicazione dell'attività se in centro storico o meno, rispettando vincoli di metratura ed arredi consentiti. I dehors sono, infatti, strutture collocate su spazi pubblici e, pertanto, soggette alle varie autorizzazioni per occupazione di suolo pubblico e relativa tassazione periodica (TOSAP).

Il comune di Belluno autorizza o meno i dehors in base ad una valutazione caso per caso della sede dell'attività. Il comune di Bologna precisa che l'impresa artigiana che effettua somministrazione non assistita ed ha preventivamente avviato un'attività secondaria di commercio alimentare può utilizzare gli spazi esterni.

Il comune di Ferrara ha previsto un Regolamento comunale che autorizza i laboratori artigianali e attività di commercio alimentare ad installare i dehors base, ovvero 4 piani di appoggio con sedute e senza parere della Soprintendenza. Il comune di Livorno consente l'utilizzo degli spazi esterni, purché siano dotati di due servizi igienici: uno per il personale ed uno per la clientela adatto anche a portatori di handicap.

Il Comune di Salerno ha predisposto un Regolamento per la disciplina delle occupazioni di suolo pubblico e privato con arredi mobili da parte di pubblici esercizi. Dall'analisi contenuta nelle pagine precedenti emergono chiaramente tre questioni.

La prima relativa alle modalità di svolgimento dell'impresa artigiana del settore alimentare che effettua consumo sul posto, profondamente limitata nonostante la legge quadro 443/85 avesse tratteggiato profili evolutivi richiamando i concetti di strumentalità e accessorietà della prestazione.

La seconda è la diretta conseguenza di una mancanza di coordinamento normativo tra i diversi livelli di governo, che ha lasciato spazio ad interpretazioni differenti dei territori e via via sempre più restrittive dell'attività artigiana che, pur di evolversi, è stata costretta a piegarsi alle regole del commercio.

L'ultima relativa ai dehors, considerati un'invasione di campo rispetto all'attività di somministrazione assistita anziché un'evoluzione naturale dell'attività e delle nuove tendenze del mercato. Ricondurre tutto all'ottenimento di un titolo abilitativo proprio delle attività commerciali significa, in prospettiva, annullare l'esistenza dell'attività di produzione artigiana di tipo alimentare, che ad oggi annovera oltre 70.000 unità produttive.

Le criticità connesse alla differenziazione tra somministrazione assistita e non assistita di alimenti e bevande (cd. consumo sul posto), nelle modalità in cui si è via via definita, hanno comportato l'intervento di organi amministrativi e giurisdizionali, i quali hanno prevalentemente assunto posizioni antitetiche rispetto a quanto affermato dal Ministero dello Sviluppo Economico.

In primo luogo, si segnalano i pronunciamenti dell'Autorità Garante del Mercato e della Concorrenza (AGCM), che più volte si è espressa sul tema in oggetto. La segnalazione del 4 gennaio 2012, n. 900 ha chiarito che agli esercizi di vicinato non va preclusa la possibilità di utilizzare i propri arredi per il consumo sul posto. Con la segnalazione 5 dicembre 2016, n. 2605 l'Autorità ha rilevato che le risoluzioni ministeriali incentrano l'elemento distintivo tra l'attività di somministrazione di alimenti e bevande (definita dall'art. 1, comma 1, della legge 25 agosto 1991, n. 287) e l'attività di vendita (di cui all'art. 3, comma 1, decreto legge 4 luglio 2006, n. 223) sulla modalità di consumo offerta, in termini di attrezzatura utilizzabile per consentire il consumo sul posto. Tale impostazione, che rievoca i termini impiegati dalla legge 25 agosto 1991, n. 287 sulla somministrazione, appare idonea a limitare significativamente l'attività degli esercizi di vicinato non autorizza-

ti alla somministrazione di alimenti e bevande, in assenza di giustificazioni obiettive. A ciò si aggiunge che, oltre a risultare non aderente alle nuove abitudini di consumo e suscettibile di limitare le possibilità di scelta dei consumatori, tale interpretazione crea un'indebita discriminazione fra i vari operatori del settore. Ne deriva un approccio che risulta in palese contrasto nel suo complesso con i principi posti dal legislatore. Le richiamate risoluzioni non tengono, infatti, conto del fatto che già il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, aveva inteso superare o quantomeno coordinare con i principi di concorrenza tutte le attività di consumo sul posto di alimenti e bevande, individuando il discrimen tra l'attività di somministrazione e quella di vendita da parte degli esercizi di vicinato unicamente nella presenza o meno del servizio assistito».

Dello stesso parere il Consiglio di Stato, il quale con la sentenza 8 aprile 2019, n. 2280, ha stabilito che la disposizione degli arredi con abbinamento tra tavoli e sedie, nonché la presenza di tavoli preparati con tovaglie, stoviglie e quant'altro occorra per il consumo sul posto dei prodotti acquistati nel locale, sono elementi del tutto irrilevanti e non forniscono elementi utili a connotare e distinguere l'attività di somministrazione tout court, da quella di consumo sul posto. La vera, unica differenza tra l'attività di somministrazione e quella di vendita da parte degli esercizi di vicinato è data unicamente dalla presenza o meno del servizio assistito ai tavoli con personale dipendente che svolga tale servizio.

Addirittura, con la sentenza n. 8923 del 31 dicembre 2019 il Consiglio di Stato ha affermato che il servizio assistito di somministrazione non può, ragionevolmente, essere circoscritto alla presenza del c.d. servizio da sala, vale a dire alla presenza fisica di camerieri che ricevano le ordinazioni o prestino, comunque, il servizio al tavolo degli avventori. L'opposto tipo di servizio è invece in via di diffusione anche in alcuni ristoranti, dove, per ragioni di contenimento dei costi, va crescendo la pratica del buffet e self-service, in piedi o con tavoli: e senza che si dubiti che si resti nella ristorazione.

Da ultimo, il Collegio è tornato sulla materia con la sentenza dell'8 febbraio 2021, n. 1125 affermando in proposito che "gli elementi presenti nel locale non coincidono con quelli ordinariamente usati in bar e ristoranti, trattandosi piuttosto di sgabelli alti e privi di schienale e di meri piani d'appoggio, alti e stretti, neanche apparecchiati: si tratta di attrezzature assolutamente minimali, idonee a consentire solo condizioni di fruizione e di accesso minimo agli avventori ai fini del consumo sul posto, non in grado di generare il richiamo quantitativo di clientela assimilabile ad un'attività di somministrazione. Inoltre, anche le modalità di preparazione e presentazione delle pietanze non sono idonee a rivelare la confondibilità delle modalità di esercizio del consumo sul posto con quelle tipiche della somministrazione, tali da indurre indistintamente gli utenti al consumo sul posto dei prodotti appena acquistati.



# PROPOSTA

Modificare e aggiornare la  
**LEGGE SULL'ARTIGIANATO**  
 in modo da:

- specificare cosa si intende per **CONSUMO SUL POSTO** delle imprese artigiane;
- esplicitare i concetti di **STRUMENTALITÀ ED ACCESSORIETÀ**,
- considerando beni accessori quelli la cui vendita in **FORMA PREVALENTE** viene effettuata in abbinamento a prodotti di propria produzione;
- chiarire che la prevalenza va individuata sulla base del **MAGGIOR TEMPO** impiegato nell'attività e del **MAGGIOR REDDITO** dell'attività artigiana rispetto a quella commerciale.

In conclusione, risulta necessario l'intervento del legislatore volto anzitutto ad aggiornare la legge quadro per l'artigianato, al fine di fare chiarezza sul concetto di strumentalità ed accessorietà della prestazione, nonché sui confini della somministrazione non assistita di alimenti e bevande.

Al contempo, è auspicabile dare seguito all'Agenda per la Semplificazione, strumento utile di concertazione e coordinamento tra Governo, Regioni, enti locali e associazioni di categoria, per proseguire l'importante lavoro sul catalogo delle procedure e delle attività produttive avviato nel 2016 con il d.lgs. cosiddetto Scia 2, finalizzato ad uniformarne i regimi amministrativi e la modulistica. In tal senso, verrebbe ricondotta nell'alveo dell'artigianato, superando le attuali incertezze, l'attività di produzione alimentare che consente la somministrazione non assistita di alimenti e bevande.

# INSTALLAZIONE IMPIANTI



## Installazione e manutenzione di impianti

142.387

Totale imprese

496.729

Totale addetti

di cui

85.150

Imprese artigiane

164.283

Addetti imprese artigiane

## LA QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI DI FONTI DI ENERGIA RINNOVABILI (FER)

Altro capitolo dell'indagine ha ad oggetto la qualificazione degli installatori di impianti che operano sulle fonti energetiche rinnovabili e le complesse modalità di svolgimento di tale attività.

L'articolo 15 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, cosiddetto "Decreto Rinnovabili", ha introdotto un sistema di qualificazione professionale per l'attività di installazione e di manutenzione straordinaria di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Nello specifico: caldaie, caminetti e stufe a biomassa, di sistemi solari fotovoltaici e termici sugli edifici, sistemi geotermici a bassa entalpia e pompe di calore

Tale qualifica è conseguita con il possesso dei requisiti tecnico-professionali di cui, alternativamente, alle lettere a), b), c) o d) dell'art. 4, comma 1, del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 22 gennaio 2008, n°37<sup>21</sup>. Tuttavia, le diverse modifiche intervenute nel corso degli anni al d.lgs. 28/2011 hanno creato notevoli incertezze in merito ai soggetti qualificati per operare su impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile.

In particolare, per gli operatori del settore già in possesso della qualificazione di cui al DM 37/2008 per l'esercizio dell'attività di installazione di impianti all'interno di edifici, è previsto un percorso di aggiornamento obbligatorio al fine di mantenere l'abilitazione. Tali corsi hanno validità triennale e differiscono nel numero di ore in base al settore di appartenenza: macrotipologie impiantistiche elettriche (sistemi fotovoltaici e fototermoelettrici); macrotipologie impiantistiche termoidrauliche; macrotipologie impiantistiche elettriche e termoidrauliche.

Sebbene tale corso assuma una grande importanza per gli operatori, la sua attivazione non è stata uniforme in tutte le Regioni. Dal 2011 ad oggi i corsi di aggiornamento sono stati attivati in tutte le Regioni tranne che in Basilicata e in Sicilia. Per la maggior parte tali corsi si svolgono in presenza, ma a seguito dell'emergenza sanitaria Covid - 19 si è diffusa la modalità da remoto, che peraltro consente maggiore mobilità tra Regioni e offre la possibilità agli operatori di seguire corsi anche laddove la propria Regione non li abbia attivati o ancora calendarizzati.

In questo senso, la panoramica sulla data di attivazione dei suddetti corsi è utile per comprendere ancora una volta le differenti risposte delle Regioni e le opportunità diverse che sono state offerte ad alcuni operatori piuttosto che ad altri, loro malgrado.

Ed infatti, il principio ispiratore delle norme contenute nel d.lgs. 3 marzo 2011 n. 28 era l'introduzione di un meccanismo finalizzato a contemperare l'esigenza di sicurezza degli impianti a quella di semplificazione del riconoscimento delle qualifiche professionali, nel rispetto del principio di uguaglianza sostanziale e di libera concorrenza tra imprese. Per questo le Regioni e le province autonome sono state richiamate più volte dal legislatore ad attivare un programma di formazione e a condividere in Conferenza Stato Regioni un nuovo standard formativo rispetto a quello raggiunto nel 2013, al fine di realizzare una conformità normativa sull'intero territorio nazionale, capace di tutelare tutte le professionalità.

La prima scadenza per l'attivazione era fissata al 31 ottobre 2013, ma a tale data solo poche Regioni avevano ottemperato all'obbligo, con il rischio di alterare la concorrenza tra operatori in ragione dell'avvio o meno del corso nella propria Regione. Ciò ha portato ad una proroga sull'attivazione dei corsi per le Regioni ritardatarie, dapprima al 2016 e poi fino al 2019, ma nei fatti si è determinata una disparità tra gli operatori in possesso dell'aggiornamento professionale e quelli sprovvisti (figura 2.6).

<sup>21</sup> In base all'articolo 4, comma 1, del DM 37/08, i requisiti per gli installatori sono i seguenti:

- a) diploma di laurea in materia tecnica specifica conseguito presso una università statale o legalmente riconosciuta;
- a-bis) diploma di tecnico superiore previsto dalle linee guida di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 86 dell'11 aprile 2008, conseguito in esito ai percorsi relativi alle figure nazionali definite dall'allegato A, area 1 - efficienza energetica, al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 7 settembre 2011;
- b) diploma o qualifica conseguita al termine di scuola secondaria del secondo ciclo con specializzazione relativa al settore delle attività di cui all'articolo 1, presso un istituto statale o legalmente riconosciuto, seguiti da un periodo di inserimento, di almeno due anni continuativi, alle dirette dipendenze di una impresa del settore. Il periodo di inserimento per le attività di cui all'articolo 1, comma 2, lettera d) è di un anno;
- c) titolo o attestato conseguito ai sensi della legislazione vigente in materia di formazione professionale, previo un periodo di inserimento, di almeno quattro anni consecutivi, alle dirette dipendenze di una impresa del settore. Il periodo di inserimento per le attività di cui all'articolo 1, comma 2, lettera d, è di due anni;
- d) prestazione lavorativa svolta, alle dirette dipendenze di una impresa abilitata nel ramo di attività cui si riferisce la prestazione dell'operaio installatore per un periodo non inferiore a tre anni, escluso quello computato ai fini dell'apprendistato e quello svolto come operaio qualificato, in qualità di operaio installatore con qualifica di specializzato nelle attività di installazione, di trasformazione, di ampliamento e di manutenzione degli impianti di cui all'articolo 1.

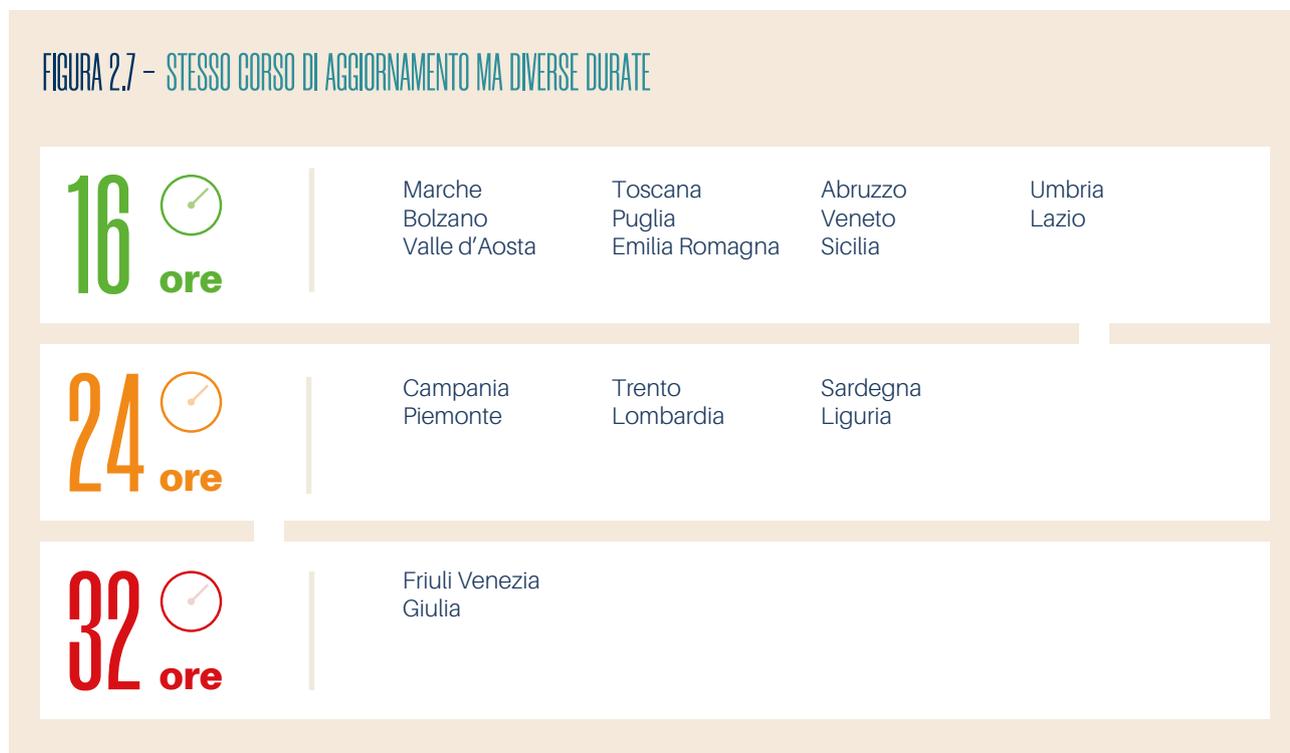
FIGURA 2.6 – FINO A 8 ANNI PER L'ATTIVAZIONE DEI CORSI DI AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE



La prima Regione ad attivare i corsi di aggiornamento per gli operatori FER è stato il Veneto (2013), l'ultima la Sardegna (2020).

Quanto alla durata, le ore di aggiornamento variano da 16 a 24 o a 32 ore in base alla regione di riferimento (figura 2.7).

FIGURA 2.7 – STESSO CORSO DI AGGIORNAMENTO MA DIVERSE DURATE



In materia di formazione si riscontrano, inoltre, due ordini di problemi. Il primo attiene al programma del corso da seguire. Tale corso va ripetuto ogni tre anni anche se la normativa tecnica viene aggiornata in un lasso temporale maggiore. Pertanto, occorre senza dubbio riflettere sull'opportunità di rivedere i programmi oggetto dell'aggiornamento, evitando di far ripetere lo stesso corso in assenza di progressi tecnologici rispetto al triennio precedente.

Il secondo riguarda la mancata applicazione del d.lgs. 28/2011 sia sotto l'aspetto sanzionatorio, perché gravava sugli operatori senza aggiornamento la possibile sospensione dell'attività (anche se tale mancanza derivava da un'assenza di corsi nella propria Regione), sia con riferimento allo scarso controllo sul territorio del possesso o meno dell'attestato, con conseguente aumento di operatori abusivi.

Solo in  
**1 REGIONE SU 20**  
 la trasmissione  
 dell'attestato  
**È AUTOMATICA**



## LE MODALITÀ DI DEPOSITO DELL'ATTESTAZIONE FER

Ai sensi del dettato normativo previgente, una volta assolto l'obbligo di aggiornamento non vi era nessuna menzione sulla pubblicità del relativo attestato. Questo vulnus è stato risolto in seguito dal decreto legge n. 77/2021 (articolo 32-quater), secondo il quale a decorrere dal 1° gennaio 2022 le annotazioni attestanti la qualificazione degli installatori di impianti a fonti rinnovabili vanno effettuate dal soggetto che rilascia l'attestazione nella banca dati delle imprese tenuta presso le camere di commercio competenti per territorio.

Disposizione quest'ultima resa ancor più necessaria a seguito della previsione dei bonus per i lavori di ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica svolti da operatori in possesso dei requisiti professionali.

Tuttavia, tale adempimento, concepito come automatico dalla norma, non avviene in modo così lineare, ma il più delle volte è l'impresa a depositare a proprie spese l'attestato in Camera di Commercio, al fine di rendere trasparente la sua posizione nei confronti dei clienti e delle imprese concorrenti (figura 2.8).

FIGURA 2.8 – MODALITÀ DI DEPOSITO DELL'ATTESTAZIONE FER

### A pagamento e ad istanza di parte

Campania  
 Friuli Venezia  
 Giulia  
 Marche

Piemonte  
 Bolzano  
 Trento  
 Lombardia

Sardegna  
 Puglia  
 Emilia  
 Romagna

Veneto  
 Sicilia  
 Umbria

### Non è possibile l'annotazione

Valle d'Aosta  
 Toscana

Basilicata  
 Abruzzo

Liguria

### Automatica trasmissione da ente formatore a Camera di Commercio

Lazio

Tranne il caso sperimentale del Lazio, le altre Regioni segnalano che l'annotazione del corso viene effettuata in visura camerale dietro richiesta dell'impresa a proprie spese (per una ditta individuale i diritti segreteria sono euro 18,00 e il Bollo euro 16,00, per la società 30 euro e 16 euro. Il costo totale della pratica varia da 50 a 150 euro), con l'onere di dover presidiare e mantenere, a sue spese, l'aggiornamento delle informazioni.

Inoltre, in assenza di specifiche di interoperabilità che consentano agli enti formatori di inviare il documento con le stesse caratteristiche, si registrano marcate difformità nell'adempimento (da una variazione al registro imprese ad un'annotazione, alla preventiva vidimazione da parte della regione).

Tale difetto di coordinamento comporta, anzitutto, rallentamenti nei rapporti contrattuali con il committente e incertezza negli operatori, rispetto ad un requisito professionale richiesto in via obbligatoria ma privo di verifica da parte degli organismi di controllo.

## IL CATASTO DEGLI IMPIANTI TERMICI

Oltre al tema dell'aggiornamento, l'indagine prende in esame anche il catasto degli impianti di climatizzazione estiva e invernale, una banca dati nata per raccogliere e gestire le informazioni relative a tutti gli impianti termici ai fini dell'efficienza energetica, nonché consentire un monitoraggio sulle operazioni di manutenzione anche tramite ispezioni.

In base al DPR 74/2013 tale banca dati è istituita autonomamente da ogni Regione e consiste nella raccolta informatica dei libretti<sup>22</sup> e dei rapporti di efficienza energetica.

Il catasto digitale regionale è un importante passo avanti, in quanto consente una gestione integrata delle funzioni di governo del territorio e di programmazione energetica, ambientale, paesaggistica ed urbanistica, anche mediante integrazioni con i vari sistemi informativi strumentali alla governance del territorio (figura 2.9).

Ogni Regione ha sviluppato una propria piattaforma autonoma con specifiche modalità di accesso e procedure. Tuttavia, in alcune Regioni il catasto non risulta attivato o non operativo (Figura 2.10).

<sup>22</sup> Il libretto di impianto per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici rappresenta le caratteristiche dell'impianto e lo storico degli interventi manutentivi dello stesso. Il documento, se aggiornato correttamente, può garantire che l'impianto termico di climatizzazione. Il formato del libretto di impianto dovrebbe seguire il modello nazionale previsto dal DM 10 febbraio 2014. Tuttavia, alcune regioni hanno adattato ad esigenze particolari le informazioni contenute nel libretto. Il rapporto di controllo di efficienza energetica sono controlli che attestano il grado di efficienza degli impianti fissi. Essi si eseguono, ai sensi dell'art.8, comma 1 del D.P.R. 74/2103 "in occasione degli interventi di controllo ed eventuale manutenzione su impianti termici di climatizzazione invernale di potenza termica utile nominale maggiore di 10 kW e sugli impianti di climatizzazione estiva di potenza termica utile nominale maggiore di 12 kW.

FIGURA 2.9 – ISTITUZIONE DEL CATASTO DIGITALE DEGLI IMPIANTI TERMICI A LIVELLO REGIONALE



FIGURA 2.10 – UNA REGIONE, PIÙ CATASTI



Non risulta istituito nella Provincia autonoma di Bolzano, in Sardegna; non operativo in Abruzzo, Campania e Basilicata, in quanto mancano un'unica piattaforma e un unico sistema gestionale, in grado di far confluire tutti i dati degli enti locali.

L'attivazione non sembra essere l'unico problema. Nonostante la presenza delibere regionali di istituzione, manca nei fatti una disciplina uniforme sul territorio regionale.

Emblematico è il caso della regione Lazio in cui Rieti, Marino, Guidonia, Monterotondo, Latina non hanno un proprio catasto e non svolgono nessun servizio di controllo e ispezione sugli impianti.

Il principale vantaggio è rappresentato dall'aver a disposizione un archivio di informazioni utili a cui poter accedere sia per gli impiantisti (installatori e manutentori) che per i privati proprietari degli impianti.

La piattaforma unica regionale dovrebbe provvedere alla gestione e al coordinamento di tutte le attività legate al catasto regionale. Ragion per cui, le autorità competenti sono tenute a far confluire i dati presenti nei catasti degli impianti termici istituiti localmente nella piattaforma regionale, così come le attività eseguite e le informazioni relative a dichiarazioni, rapporti di controllo, installazioni e dati inseriti dai diversi soggetti operanti sul territorio.

Tuttavia, come purtroppo accade per la maggior parte delle banche dati pubbliche, non c'è una modalità univoca di raccolta delle informazioni, bensì varie piattaforme a livello regionale e sub regionale per le attività afferenti al catasto impianti termici. (figura 2.11).

FIGURA 2.11 – STESSO CATASTO DIVERSE INFORMAZIONI



Come si può notare esistono una molteplicità di modalità operative, con conseguente disorientamento per gli operatori e relativa moltiplicazione dei costi e dei tempi. Basti pensare, ad esempio, a quegli installatori che operano in territori a cavallo tra più Regioni, costretti a misurarsi ogni giorno con una pluralità di piattaforme e richieste d'informazioni pur svolgendo, di fatto, la medesima attività (figura 2.12).



## LA CHIMERA DELL'INTEROPERABILITÀ TRA BANCHE DATI PUBBLICHE

La questione del catasto degli impianti termici appena trattata offre lo spunto per sviluppare alcune riflessioni sull'interoperabilità tra banche dati pubbliche, tema centrale per la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione (PA) che, giova ricordarlo, è tra i principali obiettivi del PNRR. L'interoperabilità dei dati e dei servizi della PA trova il punto di riferimento principale nel Piano per l'informatica della PA, una vera e propria rivoluzione culturale per gli uffici pubblici che tutt'ora condividono i dati in via eccezionale. Il percorso di integrazione e cooperazione per lo scambio di dati e informazioni tra diversi enti è un percorso ancora in salita ma ineludibile, sia per offrire servizi davvero efficienti ai cittadini e alle imprese, secondo il principio *once only*, sia per garantire trasparenza ed efficienza al sistema amministrativo.

L'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», con l'obiettivo di garantirne l'uniformità sull'intero territorio nazionale.

Per «coordinamento informatico dai dati» si intende la competenza dello Stato non solo per la definizione delle regole tecniche per l'organizzazione dei dati ma anche degli aspetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, materia affidata dalla Costituzione alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

Sul punto è utile richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 17 del 2004. La prima pronuncia in materia di «e-Government costituzionale», relativa ai giudizi di legittimità promossi con ricorsi delle Regioni Marche, Toscana e Basilicata sull'art. 29 della legge n. 448/2001.

Particolarmente interessante è la censura sollevata dalla Regione Basilicata in relazione al comma 7 del citato articolo, il quale, prevedendo che il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, per il miglioramento della qualità dei servizi e la razionalizzazione della spesa per informatica, definisca gli indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, sentita la Conferenza unificata, sarebbe illegittimo in quanto il legislatore avrebbe previsto un potere statale di indirizzo e coordinamento, non più configurabile dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

La Corte, dichiarando la censura non fondata, ha osservato che attengono al coordinamento di cui alla lettera r) dell'articolo 117, secondo comma, «anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia

informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati» e che agli organi dello Stato è attribuito il «coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione».

Questa comunicabilità ancora oggi è difficile da raggiungere in quanto sono presenti 158.656 dataset, la cui titolarità spetta alle pubbliche amministrazioni sparse sul territorio. Peraltro, ciascun insieme di dati contenuto in database delle pubbliche amministrazioni è organizzato secondo uno schema diverso (a silos).

La logica cosiddetta a silos di dati determina quattro principali problemi:

- le decisioni delle amministrazioni non si basano sugli effettivi dati disponibili, poiché non vi è un accesso a tutte le piattaforme, per cui il processo decisionale è imperfetto;
- molti silos non sono coerenti con altri set di dati e gli stessi vengono aggiornati in modo disomogeneo sui vari database, creando problemi di qualità, accuratezza e integrità dei dati;
- si riscontra una duplicazione di piattaforme e processi: i silos di dati aumentano i costi ICT accrescendo il numero di server e di dispositivi di archiviazione che un'organizzazione deve acquistare;
- set di dati isolati riducono le opportunità di condivisione delle informazioni e collaborazione tra amministrazioni.
- Il superamento delle criticità sopra richiamate è fondamentale sia in termini di efficienza che di trasparenza dell'operato della PA.

## I CONTROLLI SUGLI IMPIANTI TERMICI

L'indagine ha riscontrato molte difformità regionali anche sul fronte dei controlli da eseguire sugli impianti, ai sensi degli articoli 7 e 8 del DPR n. 74/2013<sup>23</sup>. Le operazioni di controllo funzionale e di manutenzione dell'impianto devono essere eseguite da ditte abilitate in possesso della qualifica professionale (ai sensi del DM 37/08) conformemente alle indicazioni di chi ha realizzato l'impianto o, in assenza, dal manutentore, in virtù delle indicazioni fornite dal produttore delle apparecchiature e attenendosi alla periodicità prevista nelle istruzioni tecniche per l'uso dei diversi impianti installati.

Il controllo sull'efficienza energetica, invece, va effettuato di norma in occasione degli interventi di controllo funzionale e di manutenzione, integrandone le



# PROPOSTA

- Allineare l'intervallo temporale dei **CORSI DI AGGIORNAMENTO** per gli operatori FER con quello delle **NORME TECNICHE SPECIFICHE DI INTEROPERABILITÀ** del modulo di attestazione relativo al corso di aggiornamento degli operatori FER, in modo da rendere automatica la trasmissione dall'ente formativo alla Camera di commercio.

finalità secondo una cadenza prevista a livello nazionale dal DPR n. 74/2013, ma con la facoltà delle Regioni di prevedere periodicità più restrittive.

Al termine delle operazioni di controllo, la norma prevede che l'operatore rediga e sottoscriva un rapporto di efficienza energetica. Una copia del rapporto deve essere consegnata al proprietario dell'impianto che l'allega al libretto, un'altra va trasmessa al catasto regionale o alla provincia autonoma per garantirne il costante aggiornamento e per permettere il monitoraggio delle attività di controllo.

Le Regioni hanno, di fatto, individuato modalità e tempistiche diverse per lo svolgimento delle attività di manutenzione, di accertamento e per la trasmissione dei rapporti di efficienza energetica.

Per la maggior parte dei casi i controlli avvengono solo su impianti censiti, tranne alcune eccezioni. Un esempio è rappresentato dalla regione Piemonte che cerca di privilegiare gli impianti sopra i 150 kw. La regione Marche ha invece manifestato l'impegno a verificare gli impianti tramite informazioni fornite dalle varie aziende fornitrici (figura 2.13).

FIGURA 2.13 – IMMOBILI E CONTROLLI



Quanto alle autorità competenti ad effettuare i controlli, non c'è univocità sul territorio nazionale, in quanto si alternano Provincia, Comune e Regione (figura 2.14).

<sup>23</sup> Le operazioni di controllo dell'efficienza energetica comprendono:

- il controllo del sottosistema di generazione;
- la verifica della presenza e della funzionalità dei sistemi di regolazione della temperatura centrale e locale nei locali climatizzati;
- la verifica della presenza e della funzionalità dei sistemi di trattamento dell'acqua, dove previsti.



FIGURA 2.14 – CONTROLLI E AUTORITÀ PREPOSTE

<b>Regione</b> 	Friuli Venezia Giulia Valle d'Aosta Toscana	Emilia Romagna Umbria	
<b>Provincia</b>	Bolzano Trento Basilicata		
<b>Provincia Comune</b>	Campania Marche Piemonte Lombardia	Puglia Abruzzo Veneto Sicilia	Liguria Lazio

- Approvare **LINEE GUIDA** uniformi in materia di **CONTROLLI SUGLI IMPIANTI TERMICI**, condivise a livello regionale, al fine di superare differenze di comportamento.

- Unificare i catasti regionali con **UN'UNICA PIATTAFORMA NAZIONALE**, in modo da definire informazioni standard e ridurre le numerose piattaforme presenti a livello locale.

Anche nel caso in cui l'ente preposto sia la Provincia o il Comune, i controlli non avvengono in modo uniforme. Questo per due motivi: una valutazione discrezionale dell'ente, la presenza di regole differenti per comminare le sanzioni, nonché l'utilizzo di software gestionali diversi da comune a comune della stessa regione.

Queste differenze creano una serie di criticità. In particolare, si riscontra nella maggior parte delle Regioni l'assenza di linee guida in materia di esecuzione dei controlli, per cui si va incontro a differenze interpretative delle norme e delle relative applicazioni, a valutazioni tecniche discrezionali e al fatto che i controlli vengono eseguiti in prevalenza su impianti certificati.

# ESTETICA E ACCONCIATURA



Altro approfondimento compiuto con l'indagine riguarda il percorso formativo per l'estetica e l'acconciatura. Nonostante la presenza delle due leggi di settore, la legge n. 1/90 per l'estetica e la legge n. 174/2005 per l'acconciatura, a seguito della riforma costituzionale del 2001 si è delineato un doppio binario per i percorsi professionali a seconda che gli studenti abbiano o meno assolto all'obbligo scolastico.

La formazione in estetica appare anzitutto frutto di una disciplina pensata in un contesto giuridico e sociale precedente alla riforma del titolo V della Costituzione.

Il percorso professionale delineato dalla legge 1/90 tiene conto della concorrenza tra Stato e Regioni nella definizione dei corsi di qualifica e abilitazione e nelle modalità operative di svolgimento dell'attività. Ancora oggi questa legge rappresenta il punto di riferimento per coloro i quali intendono dedicarsi all'attività professionale di estetica, ma risulta alquanto obsoleta. Trent'anni dopo la sua approvazione il mercato del lavoro è profonda-

mente cambiato, così come le abitudini dei clienti e, di riflesso, le modalità di svolgimento dell'attività che, rispetto all'attuale quadro regolatorio, appaiono fortemente limitate.

Lo stesso discorso vale per la legge sull'acconciatura, la quale, anche se emanata successivamente e se tiene conto della nuova competenza esclusiva residuale delle Regioni in tema di istruzione e formazione professionale, risulta antiquata e non al passo con i tempi.

## L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE NEL QUADRO COSTITUZIONALE

Anche sul versante dell'istruzione e della formazione professionale non mancano le contraddizioni tra la normativa statale e quella regionale e tra le differenti normative regionali.

In questa prospettiva, prima di evidenziarne le fattezze e i rimedi apprestati dal legislatore, pare utile ripercorrere tre tappe:

1. il fondamento costituzionale della competenza residuale delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionali;
2. il processo di trasferimento di tale competenza dallo Stato alle Regioni, che ha preso avvio a partire dagli anni 70;
3. la riforma costituzionale del 2001 che ha suggellato tale trasferimento.

Prima tappa: la Costituzione repubblicana del 1947 assegnava, all'articolo 117, l'istruzione artigiana e professionale alla potestà concorrente tra Stato e Regioni.

Seconda tappa: tale competenza è stata tuttavia oggetto, a partire dagli anni settanta, di una serie di interventi legislativi che si ponevano lo scopo di trasferirla in quote crescenti alle Regioni.

I tre principali provvedimenti sono il DPR n. 10 del 1972, il DPR 616/77 e il decreto legislativo 112/98, in materia di formazione professionale.

Tale crescente trasferimento ha incontrato il favore della stessa Corte costituzionale, secondo cui "l'istruzione artigiana e professionale si caratterizza per la diretta finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche anche se non riconducibili ai concetti tradizionali di arti e mestieri (sentenza n. 89/1977), ma allo stesso tempo si distingue dall'istruzione in senso lato attinente all'ordinamento scolastico e di competenza statale, poiché ha come

scopo la complessiva formazione della personalità” (sentenza n. 89/1977). Terza tappa: capolinea di questo percorso è stata, nel 2001, la riforma del titolo V della Costituzione, che ha affidato l’istruzione e la formazione professionale alla competenza esclusiva delle Regioni.

Nell’ottica del legislatore, una volta fissati i livelli essenziali ad iniziativa dello Stato, alle Regioni spetta il compito di definire un sistema di istruzione e formazione sulla base delle specifiche caratteristiche sociali e produttive del proprio territorio.

In questo solco, si iscrivono i percorsi regionali di IeFP (Istruzione e Formazione e Professionale) che, in qualità di fattori di sviluppo sociale ed economico del territorio, perseguono gli obiettivi dell’innalzamento del livello di istruzione e della prevenzione dell’abbandono scolastico, in particolare per gli studenti svantaggiati.

Sulla scorta della legge costituzionale n. 3/2001, il Parlamento ha approvato la legge 28 marzo 2003, n. 53 (cosiddetta legge Moratti) con la quale ha delegato al Governo la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (cosiddette IeFP). Delega che ha previsto anche la riforma dei cicli scolastici fondata sull’integrazione tra istruzione e formazione professionale.

L’idea di fondo era quella di garantire all’istruzione e formazione professionale la stessa dignità rispetto al sistema di istruzione previsto dall’ordinamento generale, dando alle Regioni una certa autonomia relativamente alla definizione della formazione professionale e alla organizzazione del relativo servizio.

Veniamo alle contraddizioni e ai rimedi.

L’intreccio di titoli “istruzione e formazione professionale” anziché “istruzione e formazione artigiana” ha creato nel tempo numerosi problemi interpretativi e, soprattutto, difficoltà per il legislatore regionale di trovare spazi di normazione autonoma. La difficoltà maggiore è stata quella di realizzare un modello in grado di conferire dignità propria ai percorsi di istruzione professionale, quale reale alternativa ai percorsi liceali e tecnici.

La ragione è principalmente una: le strutture formative che possono realizzare percorsi di istruzione e formazione professionale sono quelle accreditate dalle Regioni in base a criteri che ne definiscono standard minimi di qualità a livello generale ma, ad oggi, il sistema di istruzione e formazione professionale non è ancora assicurato allo stesso modo da tutte le Regioni.

Si alternano strutture accreditate ad ore di flessibilità concesse agli istituti professionali, per cui c’è ancora sovrapposizione tra i due percorsi.

Nel tentativo di appianare questa difficoltà, sono intervenuti tre provvedimenti legislativi ma con risultati non del tutto soddisfacenti.

Il primo è il decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 che ha previsto un riordino degli istituti e disposto organici raccordi tra i percorsi degli istituti tecnico-professionali e quelli di istruzione e formazione professionale, finalizzati

al conseguimento di qualifiche e diplomi professionali di competenza delle Regioni in un apposito repertorio nazionale<sup>24</sup>.

Uno dei risultati più importanti è stata l'estensione sul territorio nazionale del valore delle qualifiche rilasciate dalle Regioni, sino ad allora non equiparabili ai titoli di studio rilasciati dagli altri istituti scolastici. In altri termini, con l'ingresso dell'IeFP nel sistema educativo, sia le qualifiche che i diplomi professionali diventano titolo valido per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e formazione, al pari di quello scolastico<sup>25</sup>.

Il secondo provvedimento è stato il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61 che ha perseguito il principale obiettivo di superare la sovrapposizione tra istruzione professionale e istruzione tecnica, attraverso il rafforzamento dell'identità dell'istruzione professionale.

Ne consegue che, ad oggi, una volta concluso il primo ciclo di scuola, gli studenti possono scegliere tra i percorsi di istruzione professionale di durata quinquennale, finalizzati al conseguimento del diploma e realizzati da scuole statali e paritarie riconosciute, e i percorsi IeFP di durata triennale per il conseguimento di qualifiche e di durata quadriennale per l'ottenimento di diplomi professionali realizzati da istituzioni formative accreditate dalle Regioni.

Il terzo ed ultimo provvedimento è stato il DM 17 maggio 2018, che ha definito i criteri di raccordo tra i due percorsi.

Insomma, attualmente, come si evince dalle pagine che seguono, il sistema di IeFP si presenta ancora disorganico e parcellizzato.

## IL SISTEMA DI IeFP IN ESTETICA E ACCONCIATURA PREVISTO DALLE REGIONI

Nella maggior parte delle Regioni viene previsto un percorso triennale di operatore del benessere con indirizzo estetico o di acconciatore, con la possibilità di frequentare un quarto anno per ottenere un diploma professionale di tecnico di trattamenti estetici ovvero di acconciatura.

Tuttavia, vi sono una serie di peculiarità di carattere regionale relativamente alle ore di corso e alla previsione di un quarto o quinto anno (figura 2.15). In Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia dopo il triennio si ottiene la qualifica di operatore estetico o acconciatore, dopo il quarto anno il diploma di tecnico dei trattamenti. Al termine di questo percorso è possibile ottenere l'abilitazione professionale per avviare la propria attività.

<sup>24</sup> Il sistema complessivo di istruzione e formazione professionale fa riferimento alla definizione condivisa a livello nazionale, in un apposito Repertorio di figure professionali sia per percorsi di durata triennale (22 qualifiche) che quadriennale (21 diplomi).

<sup>25</sup> Sono diplomi spendibili su tutto il territorio nazionale in quanto riferiti a standard comuni concordati tra le Regioni e approvati con accordi Stato - Regioni o in Conferenza Unificata.

FIGURA 2.15 – DURATA PERCORSI leFP



La Provincia autonoma di Trento, ad esempio, prevede due anni per frequentare il percorso professionale di estetica ed acconciatura, un anno per ottenere la relativa qualifica professionale e il quarto anno per l'abilitazione all'attività professionale.

Alcune Regioni prevedono anche la frequentazione di un quinto anno (Lombardia, la provincia autonoma di Bolzano, il Molise) in modo da consentire agli studenti eventualmente di conseguire l'esame di Stato e proseguire il percorso universitario (figura 2.16).

Quanto alle ore di corso, in Abruzzo e Campania sono 990 all'anno per tre anni. La Basilicata fornisce supporto all'attività tramite gli istituti professionali e realizza un monte ore triennale di 198 ore.

Le altre Regioni prevedono anche un quarto ed un quinto anno con monte ore diverso<sup>26</sup>. La Calabria e l'Emilia Romagna prevedono 1000 ore all'anno per tre anni e anche al 4 anno per ottenere il diploma.

Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Lazio, Marche e Sicilia prevedono 1056 ore annue per tre anni e 1056 al quarto anno. Il diploma è stato attivato in apprendistato e in alternanza scuola lavoro suddivise in 990 ore d'aula e 495 di formazione in azienda.

<sup>26</sup> Monte ore suddiviso tra teoria e laboratorio

FIGURA 2.16 - ORE DEI CORSI IeFP



Piemonte, Liguria, Lombardia, Umbria, Molise, Puglia e Sardegna prevedono un monte ore di 990 ore per tre anni. Al quarto anno oltre 990 ore e in Lombardia è possibile effettuare un quinto anno sempre della stessa durata per ottenere l'abilitazione all'attività professionale.

La provincia autonoma di Bolzano prevede 1394 ore per tre anni, 1200 al quarto anno e 990 ore al quinto anno. La provincia autonoma di Trento prevede 1066 ore per tre anni e 1066 ore al quarto e quinto anno.

Per tutti i percorsi descritti è previsto l'apprendistato per ottenere la qualifica e il diploma professionale, cosiddetto sistema duale, definito in base a linee guida standard. Le modalità attuative del sistema regionale prevedono che l'apprendistato sia inserito nell'articolazione modulare dei percorsi di IeFP a partire dalla seconda annualità.

Da ultimo, vanno segnalate alcune best practice, realizzate dalle Regioni Lombardia e Toscana che prevedono l'inizio del percorso di istruzione e formazione professionale subito dopo la conclusione della terza media, mentre nelle altre Regioni, come l'Emilia Romagna si entra nel percorso di IeFP dopo un anno di scuola superiore svolta in qualsiasi istituto al fine di completare l'obbligo scolastico.



# PROPOSTA

- Aggiornare le  
**LEGGI DI SETTORE**

alla luce  
dell'evoluzione  
del mercato

- Prevedere

**STANDARD OMOGENEI  
A LIVELLO NAZIONALE**

in materia di istruzione  
e formazione professio-  
nale (IeFP)

## PROBLEMATICHE DEL SISTEMA IeFP

Le principali criticità sono tre.

La prima è la forte disomogeneità tra i percorsi di formazione regionale<sup>27</sup> con inevitabili riverberi sulla qualità della formazione.

Ritardi nella formazione si riscontrano ancora nelle Regioni del sud Italia, che registrano poche strutture ad hoc per l'istruzione e la formazione professionale.

La seconda riguarda la dimensione temporale, a causa del mancato contemporaneo avvio dei percorsi formativi diversamente da quelli scolastici: dopo la terza media, hanno pronto avvio solo i percorsi di IeFP in Lombardia e in Toscana.

La terza riguarda la difficoltà di reperimento delle risorse necessarie per attivare percorsi di IeFP, elemento quest'ultimo che non aiuta ad avere una visione unitaria e la conseguente definizioni di costi standard.

Alla luce di questo quadro si possono trarre alcune conclusioni.

Da un lato, sono necessarie leggi in materia di IeFP che definiscano standard omogenei a livello nazionale. Tali interventi devono tenere conto dei principi costituzionali applicabili agli IeFP, quali il diritto di accesso e l'adempimento dell'obbligo di istruzione.

Dall'altro lato, vanno assicurate risorse adeguate a garantire un livello di indirizzo unitario dell'implementazione del sistema di IeFP.

Da ultimo, va affrontata la tematica spinosa dell'aggiornamento delle leggi di settore dell'estetica e dell'acconciatura, al fine di coordinare i percorsi professionali previsti (900 ore annue e relativa abilitazione; apprendistato e corso regionale di 300 ore; esperienza professionale qualificata e corso regionale di 300 ore) con quelli dell'IeFP, in modo da innalzare la qualità della formazione e coordinare l'ingresso nel mercato.

<sup>27</sup> A tal proposito va chiarito che l'istruzione obbligatoria ha durata dieci anni, da 6 a 16 anni di età, e comprende gli otto anni del primo ciclo di istruzione e i primi due anni del secondo ciclo, che, appunto, possono essere frequentati nella scuola secondaria di secondo grado-statale o nei percorsi di istruzione e formazione professionale regionale.

# TATUAGGIO E PIERCING

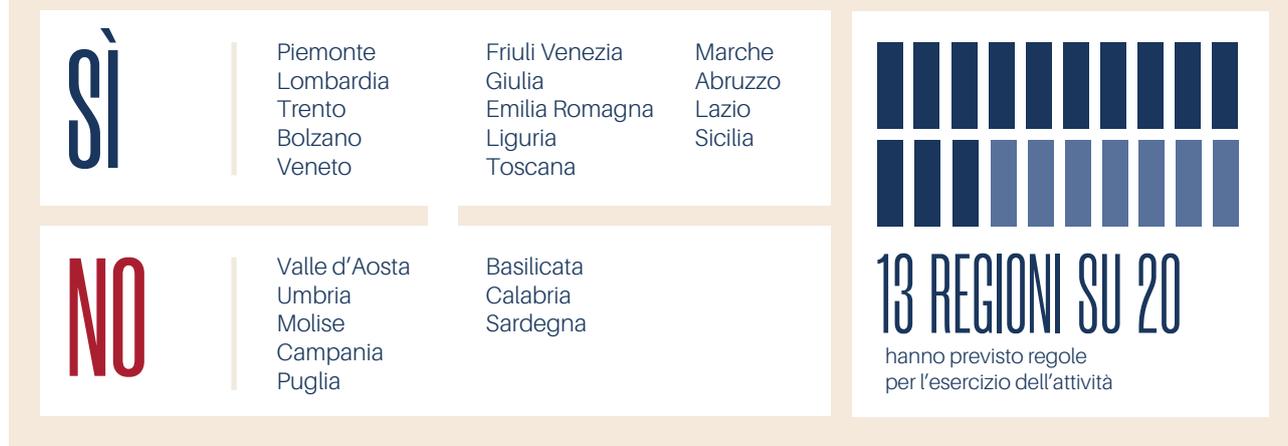


In Italia le attività di tatuaggio e piercing non sono al momento regolamentate da una specifica legislazione nazionale. L'unico riferimento è rappresentato dalle Linee guida per l'esecuzione di procedure di tatuaggio e piercing in condizioni di sicurezza emanate dal Ministero della Salute (circolari del 5 febbraio 1998 n. 2.9/156 e del 16 luglio 1998 n. 2.8/633).

Tali circolari danno essenzialmente indicazioni sui requisiti igienici per praticare tatuaggi e piercing in sicurezza e prendono in considerazione i rischi di trasmissione di infezioni e di eventuali effetti tossici dovuti alle sostanze utilizzate per la pigmentazione del derma. Prevedono, inoltre, tra le indicazioni finali, l'adeguata formazione degli operatori ma non entrano nel merito del percorso formativo o della modalità di avvio dell'attività, rimessa alla competenza esclusiva regionale in base al riparto costituzionale.

Ed infatti, a livello locale, solo alcune Regioni hanno disciplinato queste attività, adottando specifici provvedimenti normativi, altre si sono limitate a recepire le Linee guida del Ministero e altre ancora non hanno affrontato la questione (figura 2.17).

FIGURA 2.17 – DISCIPLINA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ DI TATUAGGIO E PIERCING



Le Regioni ancora sprovviste di normativa specifica su tatuaggio e piercing sono: Valle d'Aosta, Trento, Bolzano, Umbria, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sardegna, nelle quali appunto sono state recepite le linee guida in materia di igiene e sanità ovvero riconosciuti i profili di tatuatore e piercer, ma non è stato previsto un percorso ad hoc.

## LA FORMAZIONE

La prima barriera all'accesso è costituita dal possesso dei requisiti professionali, quindi dalla frequenza o meno ai corsi, laddove previsti.

Le circolari del Ministero della Salute prevedono un'adeguata formazione obbligatoria degli operatori, attraverso i corsi regionali. Il quadro nazionale relativamente ai suddetti profili risulta molto articolato e disomogeneo.

Si va da un minimo di 12 ad un massimo di 1500 ore. Di norma il corso standard, previsto dalle Linee guida ministeriali, è della durata di 90 ore.

Solitamente l'assolvimento del percorso di igiene e sanità consta di 30 o al massimo 90 ore per entrambi i profili di tatuatore e piercer (figura 2.18).

FIGURA 2.18 – STESSO CORSO DIVERSA DURATA



Discorso a parte per la Valle d'Aosta, in cui il corso di igiene e sicurezza non è mai stato attivato, ma alcuni Comuni ne richiedono l'attestazione come requisito necessario per avviare l'attività. In questo caso è necessario svolgere i corsi fuori Regione.

Nello specifico, in Piemonte è stato previsto un unico corso per tatuatori e piercer della durata di almeno 1500 ore di cui almeno 500 ore di tirocinio o laboratorio. La legge regionale è stata approvata a gennaio 2023 ma, in attesa del regolamento attuativo, la disciplina non è pienamente operativa.

In Lombardia per entrambi i profili sono previste 1000 ore di attività teorico-pratiche e almeno 500 ore di tirocinio in tutto o in parte in laboratorio. Coloro che sono in possesso dell'attestato di competenze per l'operatore di piercer e vogliono acquisire l'attestato di competenze di operatore di tatuaggio devono frequentare un percorso integrativo di operatore di tatuaggio di complessive 500 ore (250 teoriche e 250 di tirocinio). Gli operatori in possesso dell'attestato di competenze per l'operatore di tatuaggio che vogliono acquisire l'attestato di competenze di piercer devono frequentare un percorso integrativo di operatore di tatuaggio di complessive 500 ore (250 teoriche e 250 di tirocinio). Gli allievi in possesso della qualifica triennale di operatore delle cure estetiche o dell'attestato di competenza biennale di estetiste o dell'attestato di competenza di specializzazione estetista possono usufruire di un credito formativo massimo pari a 750 ore, di cui 250 sul tirocinio e 500 sulla parte teorica pratica.

A Trento, in base alla delibera della Giunta Provinciale n. 2131 del 28 agosto 2003, l'esercizio dell'attività è subordinato al possesso di attestazione di idoneità igienico-sanitaria rilasciata a richiesta dell'interessato dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari che certifichi: la rispondenza dei locali, la sussistenza delle condizioni strumentali e organizzative. La formazione ha durata di 60 ore.

A Bolzano, il Decreto del Presidente della Provincia 13 giugno 2007, n. 371, subordina l'esercizio delle attività di tatuaggio o piercing al rilascio, da parte del Servizio igiene e sanità pubblica territorialmente competente, dell'autorizzazione relativa ai locali, agli impianti e relative attrezzature, previo sopralluogo per accertare la sussistenza dei requisiti igienici e sanitari strutturali e delle attrezzature.

Chiunque intenda esercitare, anche temporaneamente, l'attività deve dimostrare di aver frequentato positivamente uno dei corsi di formazione sulle norme igieniche e comportamentali della durata minima di 30 ore. La conclusione positiva del corso è presupposto indispensabile per ricevere l'autorizzazione per l'esercizio, anche temporaneo, delle attività di tatuaggio e piercing<sup>28</sup>. Il corso di formazione regionale dell'Emilia Romagna, in base alla DGR 465/2007, attiene agli aspetti di igiene e sicurezza. Viene erogato dal Dipartimento di Sanità Pubblica ed ha una durata di 12 ore di lezione, più 2 ore di esercitazione pratica. Al termine del corso viene rilasciato un attestato di partecipazione valido in tutto il territorio regionale.

In Toscana la qualifica professionale di tecnico qualificato in tatuaggio si intende conseguita mediante il superamento di un esame finale (davanti ad una commissione) preceduto dallo svolgimento di un percorso formativo, che prevede la partecipazione ad un corso della durata di 600 ore. Coloro che esercitano attività di tatuaggio partecipano ogni cinque anni ad un corso di aggiornamento della durata di 20 ore, al termine del quale è previ-

<sup>28</sup> Devono essere in possesso dell'autorizzazione anche gli orafi e gli argentieri iscritti presso la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura e altri operatori che non solo si limitano ad applicare al solo lobo dell'orecchio esclusivamente gioielli monouso preconfezionati in confezioni sterili, utilizzando l'apposita pinza.

sto lo svolgimento di un test finale. Coloro che, in possesso della qualifica di tecnico in tatuaggio, intendono svolgere attività di piercing, conseguono la corrispondente qualifica mediante il superamento di un esame finale. Per essere ammessi al superamento dell'esame finale di cui al comma 1, è necessario lo svolgimento di un percorso formativo della durata di 300 ore per le competenze relative all'area tecnico-professionale.

Nella regione Marche la qualifica di operatore di tatuaggio e piercing va conseguita previa frequentazione di un corso di 700 ore di cui almeno il 40 per cento in tirocinio formativo.

In Abruzzo la legge regionale ha previsto la qualificazione di operatore di tatuaggio e trucco permanente previa frequenza ad un corso professionale della durata di 450 ore.

La regione Campania, pur in assenza di una legge regionale, ha previsto uno standard formativo per l'operatore di tatuaggio e piercing rinvenibile nella frequenza ad un corso regionale della durata di 600 ore e ad un corso organizzato dall'ASL in materia di igiene e sicurezza.

La Regione Sicilia prevede linee guida in materia di tatuatori e piercer che consistono in un percorso formativo obbligatorio erogato dall'ASL competente della durata minima di 60 ore.

Le differenze di carattere normativo si riflettono anche sulle modalità di svolgimento dell'attività, con evidente disparità di trattamento e di accesso al mercato.

## LIMITI DI ETÀ

Per gli utenti, relativamente all'attività di tatuaggio, è vietato eseguirli ai minori di 18 anni senza il consenso informato dei genitori o del tutore. In alcune Regioni è comunque vietato eseguire tatuaggi ai minori di 14 anni (per esempio in Toscana) o addirittura di 18 anni (come per esempio in Sicilia). Per i piercing è necessario il consenso dei genitori per i soggetti minorenni. Dal punto di vista dell'operatore, invece, vengono ammessi ai corsi di formazione per esercenti le attività di tatuaggio o piercing coloro i quali abbiano raggiunto la maggiore età, elemento propedeutico all'apertura dell'attività artigiana.

Oltre al requisito della maggiore età, anche in ragione della tempistica limitata dei corsi, le Regioni richiedono criteri diversi (figura 2.19).

La Lombardia, La Liguria e la Sicilia richiedono il possesso di un diploma di scuola secondaria di primo grado. La provincia autonoma di Trento il superamento positivo del biennio di una scuola superiore di secondo grado o una formazione professionale biennale a tempo pieno, mentre quella di Bolzano un diploma di scuola superiore di primo grado (terza media) o superiore oppure diploma estero equivalente.

In Veneto, per essere ammessi ai corsi occorre aver compiuto i 18 anni ed aver conseguito un diploma di scuola secondaria di 2° grado oppure avere una qualifica professionale almeno triennale. Per titoli di studio conseguiti all'estero è necessario presentare una serie di documentazioni da validare. Gli studenti stranieri possono partecipare ai corsi previa verifica di un adeguato livello di conoscenza della lingua italiana attestabile attraverso il possesso di un titolo di studio italiano o, in sua assenza, della certificazione di competenza linguistica di livello B2 standard da parte di uno degli enti certificatori riconosciuti.

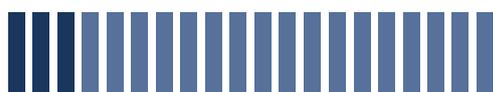
In Emilia Romagna e in Friuli Venezia Giulia la delibera non prevede alcun requisito di istruzione in ingresso. Per questo occorre far riferimento alle norme nazionali sul diritto di istruzione e formazione che richiedono un'istruzione per almeno 10 anni. L'adempimento dell'obbligo di istruzione è finalizzato al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il 18° anno di età. Il requisito dei 10 anni di scolarità appare irrinunciabile per l'apprendimento degli argomenti oggetto di studio e per il corretto esercizio dell'attività di cui trattasi. Lo stesso vale per Marche, Umbria, Abruzzo e Campania.

In Toscana per accedere al corso occorre aver conseguito alternativamente un diploma di istruzione di secondo ciclo; una qualifica professionale di secondo livello o un diploma di scuola secondaria di primo ciclo ed esperienza lavorativa biennale.

FIGURA 2.19 – TITOLI DI STUDIO RICHIESTI PER ACCEDERE AI CORSI



FIGURA 2.20 – TITOLO ABILITATIVO PER L'AVVIO DELL'ATTIVITÀ



**3 REGIONI SU 20**

richiedono solo una Scia sanitaria per avviare l'attività

## AVVIO DELL'ATTIVITÀ

Le differenze di carattere normativo si riflettono anche sui procedimenti amministrativi connessi all'avvio dell'attività. Sebbene questa abbia risvolti importanti sulla salute in termini di igiene e sicurezza dei prodotti utilizzati oltre che degli inchiostri, il titolo abilitativo per avviare l'attività muta da regione a regione (figura 2.20).

Si va da una Scia da presentare al Suap e da una successiva comunicazione in Camera di commercio<sup>29</sup>, comprensiva di atti propedeutici (planimetria dei locali, notifica sanitaria, autorizzazione o autodichiarazione sugli scarichi), ad una semplice notifica sanitaria prima di procedere con l'iscrizione in Camera di commercio (Piemonte).

La Provincia autonoma di Bolzano prevede il rilascio da parte del Servizio igiene e sanità pubblica territorialmente competente di un'autorizzazione relativa ai locali, agli impianti ed alle attrezzature che si intendono destinare al suddetto scopo, previo sopralluogo per accertare la sussistenza dei requisiti igienici e sanitari strutturali e delle attrezzature.

## PROSPETTIVE ED EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Dall'analisi appena conclusa occorre prendere atto che, in assenza di una legge quadro nazionale, spiccano differenze e complessità notevoli tra le varie Regioni che generano profonde disparità territoriali in termini di formazione e di requisiti per l'avvio delle attività.

Gli interventi dei legislatori regionali, nell'ambito di provvedimenti dalle finalità in apparenza omogenee, finiscono per creare una regolazione di settore disseminata in numerosi e distinti atti (leggi regionali, delibere regionali, linee guida di igiene e sanità), in un susseguirsi, come si è visto, di norme, titoli abilitativi, requisiti, durata di corsi e adempimenti tra i quali è impervio districarsi.

Si registra così una preoccupante tendenza a realizzare interventi, da un lato, troppo invasivi del profilo, dall'altro, eccessivamente indulgenti.

In questi casi, però, la mancanza di competenze adeguate del tatuatore per carenza di formazione comporta l'esposizione dei clienti a possibili rischi e ad una prestazione non comparabile fra Regioni, perché ci sono operatori con robusti percorsi di qualificazione e altri che difettano di una formazione adeguata.

<sup>29</sup> Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Campania, Sicilia.



# PROPOSTA

- Adottare una **NORMATIVA DI RIFERIMENTO** a carattere nazionale che stabilisca le definizioni generali delle attività
- Approvare uno **STANDARD FORMATIVO** condiviso a livello regionale unitamente a standard sui requisiti utili per l'avvio delle attività
- Adottare la **MODULISTICA STANDARD** e le specifiche per l'interoperabilità dei sistemi

L'evidente disparità del monte ore previsto dalle varie regioni fa comprendere che con il corso regionale si acquisiscono esclusivamente le nozioni fondamentali per svolgere l'attività nel rispetto della normativa sanitaria, in modo da saper utilizzare gli strumenti di base. Ma questi brevi corsi non possono sostituire un diploma o un corso professionale di durata superiore. Per questo, spesso, gli operatori si rivolgono a corsi equiparati o decidono di partecipare a masterclass tematiche organizzate da soggetti privati che operano sul mercato, al fine di acquisire maggiori competenze e conoscenze e sopperire alle mancanze formative della propria Regione.

È di tutta evidenza la necessità addivenire, in tempi rapidi, ad uno standard formativo nazionale uniforme, in modo da garantire a tutti gli operatori le stesse conoscenze di base.

Al contempo, è auspicabile adottare una legge di settore che contenga informazioni essenziali omogenee relative alle definizioni e all'esercizio dell'attività. In parallelo, attraverso l'Agenda per la Semplificazione, andrebbe condivisa tra i diversi livelli di governo la modulistica unica con annesse specifiche tecniche per l'interoperabilità dei sistemi, in modo da facilitare gli operatori nello svolgimento dell'attività d'impresa.

# TOELETTATURA DI ANIMALI



La tutela degli animali è divenuta un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico con la legge 14 agosto 1991, n. 281 che ha compiuto un importante passo in avanti dal punto di vista etico-culturale, riconoscendo agli animali d'affezione il diritto alla vita e vietando la soppressione di quelli randagi.

Al fine di disciplinare una maggiore e sempre più puntuale interrelazione tra l'uomo e gli animali, l'Accordo Stato Regioni del 6 febbraio 2003 ha introdotto la nozione di toelettatura di animali come attività economica ricompresa nel "commercio di animali da compagnia".

Sebbene tale Accordo rappresenti un importante punto di partenza per l'avvio delle attività legate al benessere degli animali di affezione, la figura del toelettatore non gode di un regime normativo differenziato in quanto rientra tra i servizi di cura degli animali da compagnia unitamente alla presa in pensione, all'addestramento e alla custodia, accomunati sotto lo stesso Codice Ateco 96.09.04.

La mancanza di una disciplina ad hoc a carattere nazionale in grado di distinguere attività tra loro differenti, fa sì che il settore rientri tra le attività libere e, soltanto a tratti, regolato da normative regionali che hanno approfondito aspetti diversi. Questo comporta disuguaglianze territoriali notevoli sotto il profilo della qualificazione e della modalità di svolgimento dell'attività di toelettatura (figura 2.21).

Nessuna Regione ha adottato una legge che disciplini questo nuovo mestiere, ma il suo esercizio è regolato in linea generale da delibere regionali e da

numerosi regolamenti comunali. Le leggi regionali approvate riguardano la tutela degli animali in senso ampio, ma non si soffermano puntualmente sull'attività di toelettatura. Quest'ultima, infatti, viene semplicemente elencata per la gran parte tra le attività commerciali relative agli animali, ma non viene delineato un percorso vero e proprio.

La panoramica delle leggi regionali che segue riflette già dalla rubrica le differenze regionali in materia.

In particolare, la regione Abruzzo, nella L.R. 18 dicembre 2013, n. 47 relativa alle norme sul controllo del randagismo, anagrafe canina e protezione degli animali da affezione, tratta dell'attività commerciale di vendita di animali. La regione Basilicata, nella L.R. 30 novembre 2018, n. 46 "Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione", disciplina le procedure per l'avvio di attività economiche con animali da compagnia o d'affezione. In attuazione, il Regolamento regionale 2 febbraio/2021, n. 1, all'art. 32 indica i requisiti strutturali per l'esercizio dell'attività di toelettatura (almeno una sala d'attesa, una sala per le attività di lavaggio, tosatura, toelettatura, un servizio igienico ad uso privato, pavimento impermeabile, facilmente lavabile e disinfettabile, di colore chiaro, fornito di scarico sifonato delle acque di lavaggio, pareti lavabili e disinfettabili e di colore chiaro fino all'altezza di 2 metri, etc.). Completano la disciplina i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale.

FIGURA 2.21 – DISCIPLINA REGIONALE SULLA TOELETTATURA DEGLI ANIMALI



La regione Campania ha approvato la L.R. 11 aprile 2019, n. 3 recante “Disposizioni volte a promuovere e a tutelare il rispetto ed il benessere degli animali d'affezione e a prevenire il randagismo”, prevede l'attivazione delle strutture destinate all'attività di toelettatura.

La regione Calabria non dispone di una legislazione che disciplini puntualmente l'attività di toelettatura, ma si annovera la L.R. n. 41/1990 "Istituzione dell'anagrafe canina, prevenzione del randagismo e protezione degli animali", come modificata dalla L.R. n. 4/2000, e la L.R. 09 luglio 2013, n. 31 "Norme in materia di Pet Therapy - Terapia, attività ed educazione assistita con animali.

La regione Emilia Romagna prevede una Delibera di GR n. 736 del 09/05/2005 recante “Prime disposizioni per le attività di formazione dei Responsabili di strutture di commercio, allevamento, addestramento e custodia animali da compagnia”, emanata in attuazione della L.R. 17 febbraio 2005, n. 5. Completano la disciplina i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale.

Nella regione Friuli-Venezia Giulia, la L.R. 11 ottobre 2012, n. 20 recante “Norme per il benessere e la tutela degli animali di affezione” sottopone l'esercizio delle attività di commercio di animali (nella cui definizione è inclusa la toelettatura) ad alcuni adempimenti di carattere amministrativo. In più, vanno osservati i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale.

La regione Lazio non dispone di una legislazione regionale che disciplini l'attività di commercio di animali, e neppure, di toelettatura. Il DGR dicembre 2006, n. 866 ha comunque recepito l'accordo Stato-Regioni sulle disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy del 6 febbraio 2003.

Anche in Liguria manca una legislazione regionale sulla materia. Vi sono i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale, per cui l'esercizio dell'attività è consentito previo rilascio dell'autorizzazione sanitaria, in osservanza dell'Accordo del 2003.

Stesso discorso per la Lombardia, che non dispone di una legislazione regionale sulla materia. Per cui il toelettatore di animali da compagnia è inserito nel Quadro Regionale degli Standard Professionali (QRSP) con delibera DG Istruzione, Formazione e Lavoro del 23 ottobre 2019 n. 15197 e successiva delibera del 19 dicembre 2019 n. 18737. Vi sono poi i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale.

Le Marche, con Delibera G.R. 16 dicembre 2013, n. 1697 detta alcune Linee guida concernenti i requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi richiesti per l'erogazione delle prestazioni veterinarie da parte di strutture pubbliche e private e linee guida concernenti il benessere degli animali da compagnia e pet-therapy.

In Molise, il Regolamento 21 marzo 2006, n. 1 recante norme per il mantenimento degli animali da compagnia e per la realizzazione e la gestione delle strutture di ricovero per cani, che recepisce l'accordo sancito il 6 febbraio 2003 tra il Ministero della Salute e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy e all'articolo 5 prevede adempimenti per l'avvio dell'attività.

La regione Piemonte non dispone di una legislazione regionale che disciplini l'attività di toelettatura. La delibera G.R. 12 febbraio 2007, n. 35-5274 ha comunque recepito l'accordo Stato-Regioni sulle disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy del 6 febbraio 2003. Neppure la regione Puglia dispone di una legislazione regionale che disciplini l'attività di toelettatura. La L.R. 7 febbraio 2020, n. 2 Norme sul controllo del randagismo, anagrafe canina e protezione degli animali da affezione, definisce infatti genericamente le attività economiche con animali d'affezione come qualsiasi attività che coinvolga animali, dalla quale si ricavi un vantaggio economico o commerciale, anche se praticata tramite internet. La regione Sardegna non dispone di una legislazione regionale sulla toelettatura di animali, ma questa viene genericamente fatta rientrare nelle attività artigiane, di cui alla L. n. 443/1985.

In Toscana, la L.R. 20 ottobre 2009, n. 59 tratta genericamente di norme per la tutela degli animali.

La Provincia autonoma di Trento, con delibera G.P. 05 dicembre 2013, n. 2533 ha disciplinato i requisiti per l'esercizio del commercio di animali di affezione - L.P. 28 marzo 2012, n. 4 (Protezione degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), ivi inclusa l'attività di toelettatura, che però viene fatta rientrare nelle attività commerciali.

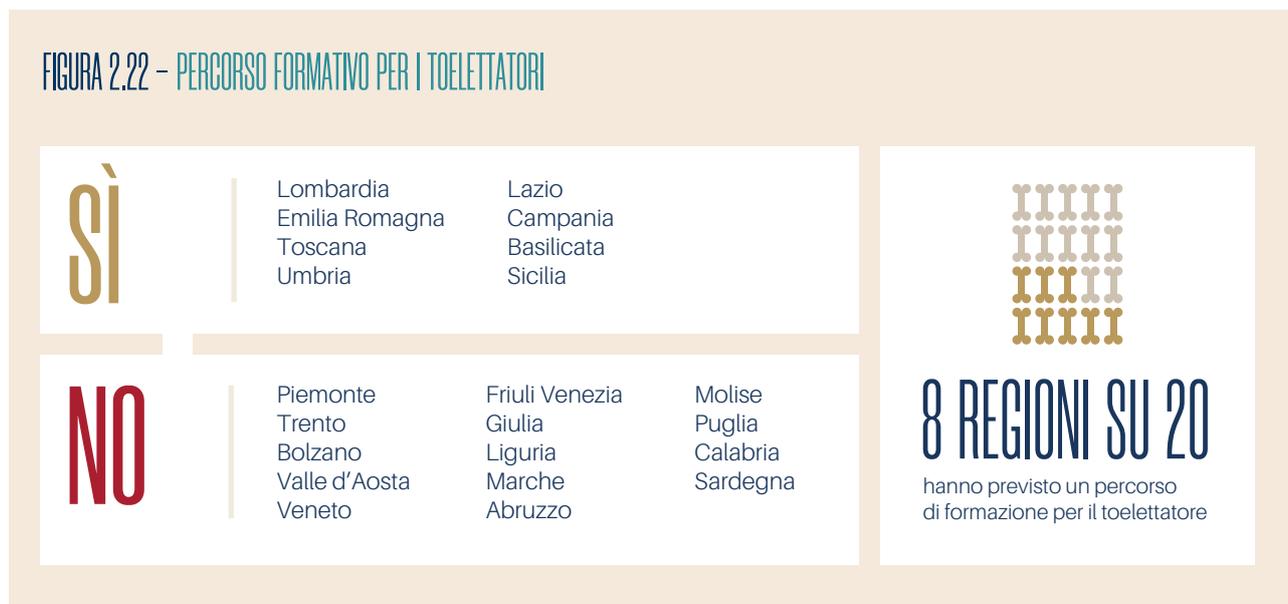
L'Umbria non dispone di una legislazione regionale che disciplini l'attività di toelettatura e la legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 "testo unico in materia di sanità e servizi sociali" fa rientrare l'attività di toelettatura nelle attività artigiane, di cui alla L. n. 443/1985.

In Veneto non è stata prevista una legislazione regionale sull'attività di toelettatura.

Val d'Aosta. La L.R. n. 37/2010, all'articolo 13, dispone che chiunque intenda procedere all'allestimento, a fini commerciali, di allevamenti, centri di vendita, centri di addestramento o pensioni per animali di affezione domestici deve farne preventiva richiesta al Comune territorialmente competente al fine di ottenere l'autorizzazione sanitaria all'esercizio delle predette attività. In attuazione della citata legge, la Delibera G.R. 24/08/2012, n. 1731 di approvazione delle linee guida regionali per la tutela degli animali d'affezione, definisce commercio di animali da compagnia: qualsiasi attività economica quale, ad esempio, l'attività di toelettatura.

Quella della toelettatura degli animali di affezione è un'attività economica di cura non veterinaria svolta da operatori qualificati che consiste, si potrebbe

FIGURA 2.22 – PERCORSO FORMATIVO PER I TOELETTATORI



dire, nell'insieme dei trattamenti e delle prestazioni di lavaggio, asciugatura, spazzolatura e taglio del pelo, effettuati secondo gli standard di riferimento. Quanto al percorso formativo, nonostante l'eterogeneità della normativa, varie Regioni hanno previsto degli standard professionali e formativi ai fini dell'esercizio all'attività di toelettatore di animali domestici nell'ambito del proprio territorio (figura 2.22).

Si richiama, a titolo esemplificativo la previsione di un corso di massimo 21 ore previsto dall'Emilia Romagna per commercianti, addestratori ed allevatori di animali e toelettatori che intendono operare ex novo nel settore. A questa si affiancano la Campania con corsi di 250 ore e la Sicilia con corsi di 600 ore<sup>30</sup>.

Come accade per il tatuaggio e il piercing, anche nell'attività in esame accanto ai corsi regionali gli operatori possono frequentare corsi organizzati da soggetti formatori privati, in modo da accrescere le proprie competenze. Per porre rimedio alle evidenti disparità oggi esistenti è necessario prevedere uno standard formativo a livello nazionale, che consenta a tutti gli operatori di avere la stessa formazione di base.

In conclusione, anche questa attività necessita di una legge di settore che ne definisca i tratti essenziali uniformi su tutto il territorio. Parimenti, occorre inserire il toelettatore nel catalogo dei procedimenti tra le attività artigiane, in modo da definirne lo stesso titolo abilitativo.

<sup>30</sup> Regioni Sicilia (D.A. n. 408 del 29 giugno 2021 e Allegati) e Umbria (Determinazione Dirigenziale n.1173 del 05/10/2022 in attuazione del D.G.R. n. 834 del 25 luglio 2016).

## MODALITÀ DI AVVIO DELL'ATTIVITÀ

Quello della toelettatura di animali rappresenta un caso emblematico nel panorama dei mestieri artigiani, in quanto, in base ad una prima ricognizione effettuata dal D.lgs. n. 222/2016, cd. "SCIA 2" dei regimi amministrativi delle attività commerciali e assimilate, essa rientra tra le cosiddette attività libere, senza una puntuale disciplina di settore<sup>31</sup>. Al riguardo, va precisato che nell'ambito dell'artigianato è complesso raggiungere una ricognizione esaustiva perché per quanti mestieri si possano elencare ve ne sono sempre altri non tipizzati che vengono svolti sul territorio nazionale.

Su tale aspetto occorre fare una riflessione, in quanto se da un lato è giusto lasciare aperto uno sguardo al futuro verso i nuovi mestieri artigiani, dall'altro va trovato un momento di sintesi normativa in modo da non creare eccessive disparità tra operatori disciplinati in modo diverso da regione a regione.

Con riferimento alle modalità di avvio dell'attività, in assenza di una legge che ne delinea i tratti essenziali non è chiaro quale regime amministrativo sia applicabile all'attività di toelettatura di animali da affezione. Pertanto, ciascuna regione e provincia autonoma ha provveduto a normare per proprio conto. In alcuni casi, la disciplina relativa al regime amministrativo applicabile all'attività di toelettatore si rinviene nei regolamenti comunali, in altri si assimila l'attività a quella commerciale. Il regime è essenzialmente quello della SCIA, ma non mancano eccezioni (Figura 2.23).

FIGURA 2.23 – TITOLO ABILITATIVO PER L'AVVIO DELL'ATTIVITÀ



<sup>31</sup> In particolare, il decreto riporta nella tabella A, ad esso allegata, la ricognizione delle attività del commercio e assimilabili. Per ciascuna attività, la tabella indica il regime amministrativo applicabile con l'eventuale concentrazione dei regimi (autorizzazione, silenzio assenso, SCIA, SCIA unica, SCIA condizionata, comunicazione) e i riferimenti normativi (articolo 2). Sul punto, anche l'articolo 1, comma 2, del D.lgs. n. 126/2016, cd. "SCIA 1", precisa che le attività private, ove non espressamente individuate ai sensi dei Dlgs. attuativi della Riforma della PA n. 124 del 2015 o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono da considerarsi libere.



# PROPOSTA

- Adottare una **NORMATIVA DI RIFERIMENTO** a carattere nazionale che individui le definizioni generali delle attività
- Approvare uno **STANDARD FORMATIVO** condiviso a livello regionale e i relativi requisiti utili per l'avvio delle attività
- Adottare la **MODULISTICA STANDARD** e le relative specifiche tecniche per l'interoperabilità dei sistemi

Nel caso di Scia, è noto che accanto alla segnalazione vengono richiesti anche altri atti propedeutici, quali: scheda tecnica e relativa planimetria dei locali, una relazione sull'attività, notifica sanitaria, autorizzazione agli scarichi, la descrizione delle attrezzature utilizzate per l'attività; il nome del responsabile dell'assistenza degli animali, in possesso di qualificata formazione sul benessere animale.

Nel caso di comunicazioni o altri titoli abilitativi non si esclude, in ogni caso la richiesta di ulteriori pareri ed autorizzazioni sugli aspetti ambientali o di salute e sicurezza sul lavoro.

Nel dettaglio, in Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Veneto per l'apertura dell'attività prevedono la presentazione di una Scia al SUAP del comune territorialmente competente.

Il Piemonte e la Valle d'Aosta richiedono prima una Scia sanitaria e poi l'iscrizione in CCIAA, allegando un curriculum professionale da cui si rilevi un minimo di esperienza nel settore.

In Provincia di Bolzano l'attività artigiana di "salone per cani" chiede l'autodichiarazione circa l'idoneità dei locali e l'impresa deve essere in possesso della relativa autorizzazione del servizio veterinario. Mentre nel comune di Trento l'attività di toelettatura, vendita animali d'affezione, addestramento cani e custodia a fini commerciali è soggetta a Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) da presentare al Comune.

# MECCATRONICA



Le attività appartenenti alle categorie meccanica-motoristica ed elettrauto sono state accorpate in un'unica nuova categoria denominata “meccatronica” dalla legge 224/2012.

Le imprese che alla data di entrata in vigore della legge (5 gennaio 2013) risultavano iscritte al Registro delle imprese sia per la meccanica-motoristica che per l'attività di elettrauto, sono state abilitate d'ufficio alla nuova attività di meccatronica.

Le imprese che, invece, alla data del 5 gennaio 2013 erano iscritte al Registro Imprese per una sola delle attività (meccanica/motoristica oppure elettrauto), possono continuare l'attività fino al 4 gennaio 2024<sup>32</sup>. Entro questa data, peraltro prorogata più volte (al 2018, al 2023 e infine al 2024), i responsabili tecnici delle imprese erano tenuti a conseguire l'abilitazione alla categoria mancante (meccanica - motoristica o elettrauto) tramite la frequenza con esito positivo di appositi corsi di formazione regionali della durata di 40 ore limitatamente alle discipline relative all'abilitazione professionale non posseduta.

I corsi di formazione devono essere riconosciuti dalla Regione o dalle Province autonome e sono rivolti esclusivamente ai soggetti che rivestono la qualifica di responsabile tecnico di imprese già iscritte nel Registro delle imprese e abilitate alle attività di meccanica-motoristica o a quella di elettrauto alla data del 5 gennaio 2013. Il superamento del corso di 40 ore consente l'immediata qualificazione del responsabile tecnico all'abilitazione non posseduta, senza dover dimostrare esperienza lavorativa di almeno un anno per tale abilitazione.

<sup>32</sup> La legge n. 14 del 24 febbraio 2023 ha prorogato di un anno il termine per l'adeguamento dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività di meccatronica.

Il decorso del termine del 4 gennaio 2024, senza la regolarizzazione della posizione comporta la decadenza dell'abilitazione del responsabile tecnico in carica e, di conseguenza, la cessazione o la sospensione dell'attività. In assenza di tale comunicazione da parte dell'impresa l'Ufficio del Registro Imprese è chiamato ad avviare il procedimento per l'inibizione delle attività di meccanica-motoristica oppure di elettrauto.

## LA REGOLARIZZAZIONE DELLA POSIZIONE

Come anticipato in precedenza, entro il 4 gennaio 2024 le imprese di autoriparazione già iscritte alla data del 5 gennaio 2013 per una o più categorie di attività (meccatronica – gommista – carrozzeria), potevano chiedere l'ampliamento ad una nuova categoria di attività di autoriparazione non posseduta, con la sola frequenza, con esito positivo, di percorsi formativi agevolati senza dover dimostrare l'esercizio dell'attività di autoriparazione come operaio qualificato alle dipendenze di imprese, già operanti nel settore non posseduto, per almeno un anno nell'arco degli ultimi cinque.

Tuttavia, la comunicazione dell'acquisizione della nuova qualifica non è avvenuta con il medesimo iter nei vari comuni italiani. Per la maggior parte dei casi è stata richiesta la presentazione di una Scia al SUAP territoriale di riferimento alla stregua di una apertura ex novo dell'attività, con ulteriori costi, autorizzazioni e tempi onerosi per imprese che sono in attività già da molti anni.

Peraltro, nella maggior parte dei casi non si tratta di una semplice SCIA, bensì di una Scia unica (art. 19-bis comma 2, legge 241/1990), o condizionata (art. 19-bis comma 3, legge 241/1990), qualora per lo svolgimento di un'attività siano necessarie altre SCIA o comunicazioni e notifiche ovvero quando l'attività è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati e non può essere avviata subito, bensì subordinatamente al rilascio del nulla osta.

Si va da 200 euro dei diritti di istruttoria ai quali aggiungere i costi per gli allegati tecnici e le relazioni dei professionisti (Figura 2.24).

L'analisi dei dati aiuta a comprendere che, fatta eccezione per Pavia, Ragusa e Catania, la maggior parte dei territori ha optato per la richiesta di una nuova Scia al SUAP e di una contestuale comunicazione in Camera di commercio. O meglio, in base alle circolari dettate dalle Camere di Commercio, si configura la nascita di una nuova attività, la meccatronica, e non una va-

FIGURA 2.24 – TITOLO PER LA VARIAZIONE DELLA POSIZIONE DA ELETTRAUTO O AUTORIPARATORE A MECCATRONICO



FIGURA 2.25 – NUMERO DI ADEMPIMENTI CONNESSI ALLA SCIA



riazione dei requisiti professionali dell'attività già in essere. Discorso a parte riguarda Firenze, in cui la Camera di commercio ha aggiornato d'ufficio e in automatico tutte le posizioni delle imprese iscritte come elettrauto e riparatore meccanico di auto, senza la presentazione di pratiche amministrative. A ciò consegue che gli operatori hanno dovuto attivarsi per assolvere una serie di adempimenti amministrativi che sono un vero e proprio rompicapo per migliaia di piccole aziende (figura 2.25).

Anche in questo caso la situazione è variegata: alcuni comuni non richiedono oltre la Scia la presentazione di ulteriori allegati, mentre molti altri richiedono una serie di atti presupposti<sup>33</sup>. Ed infatti, le principali criticità connesse a questa tipologia di mestiere attengono essenzialmente alla poca chiarezza in merito agli adempimenti da eseguire per la regolarizzazione della singola posizione.

Il comune di Sanremo, che gestisce le pratiche ancora con i modelli cartacei da inviare con PEC, ha predisposto un modello ad hoc da compilare e sottoscrivere<sup>34</sup> dal titolare o dal legale rappresentante. Alla pratica vanno allegati: Documento di identità; Attestato rilasciato a fine corso a dimostrazione del requisito. La data inizio attività deve coincidere con la data di presentazione dell'istanza al Comune.

La comunicazione da presentare alla Camera di commercio per la variazione di attività varia per modulistica, allegati e versamenti a seconda si tratti di ditta individuale o società. Altra variabile da tenere in considerazione per istruire la pratica e quindi per gli allegati ed i versamenti è l'inquadramento della Ditta ossia se questa sia già iscritta all'albo Artigiani oppure sia iscritta al Registro Imprese e desideri essere iscritta all'Albo Artigiani. Alla pratica vanno allegati: la SCIA per la nuova sezione mecatronica (comprensiva della nomina o della conferma del responsabile tecnico per la medesima sezione, da presentare al SUAP del Comune competente), l'attestazione di frequenza e il superamento con esito positivo del corso di 40 ore<sup>35</sup>.

Per il Comune della Spezia è opportuno comunicare tramite una modulistica cartacea i dati catastali dell'immobile e la superficie complessiva coperta, nonché dichiarare di essere in regola con le normative comunali. È necessario allegare al modulo una copia dei vari titoli autorizzativi (inizio attività, impatto acustico, autorizzazione scarichi).

Il comune di Livorno richiede l'attestazione di requisiti morali, dei requisiti professionali, l'autorizzazione per emissioni in atmosfera, la comunicazione per impatto acustico, prevenzione incendi se superficie maggiore a 300mq, la comunicazione per industria insalubre, l'eventuale SCIA per insegna.

Il comune di Salerno oltre alla presentazione dei suddetti documenti, ha reso noti alcuni casi nei quali in base ai piani regolatori dei comuni del salernitano, approvati in un momento successivo rispetto all'apertura dell'attività principale, non è più prevista la possibilità di avviare una nuova atti-

<sup>33</sup> Scia, comunicazioni in CCIAA, variazione posizione Agenzia delle Entrate, INAIL, Attestato di fine corso, requisiti di onorabilità, requisiti professionali del responsabile tecnico, dati catastali, AUA emissioni in atmosfera, comunicazioni di impatto acustico, prevenzione incendi, comunicazione di industria insalubre, Scia per insegna, planimetria, relazione tecnica, diritti di segreteria, idoneità dei locali, autorizzazione agli scarichi, certificato di destinazione d'uso dei locali.

<sup>34</sup> Nel campo note andrà indicato "Trattasi di adeguamento requisiti ai sensi della L. 224/2012 del 05/01/2013, la ditta/società già svolgeva attività di autoriparazione, si tratta di adeguamento ai sensi della l 224/112 del 05/01/2013.

<sup>35</sup> Per quelle ditte in cui il responsabile tecnico che, alla data di entrata in vigore della legge (5 gennaio 2013), aveva già compiuto 55 anni può proseguire l'attività fino all'età prevista, ai sensi della disciplina vigente in materia, per il conseguimento della pensione di vecchiaia; regolarizzazione mediante presentazione di una pratica telematica di Comunicazione unica al Registro delle imprese con la seguente indicazione nelle note della stessa: "comunicazione di prosecuzione dell'attività ai sensi dell'art. 3 comma 3 della L. 224/2012". Tale forma di prosecuzione dell'attività verrà indicata in visura di seguito all'attività primaria/secondaria, prevalente ed eventualmente artigiana; in tale ipotesi non saranno necessari allegati.



# PROPOSTA

- **INTRODURRE  
UN CODICE ATECO**  
ad hoc per l'attività  
di meccatronica
- **SEMPLIFICARE  
IL REGIME  
AMMINISTRATIVO**  
per l'aggiornamento  
della posizione degli  
operatori già in attività

vità artigiana laddove attualmente si trovano le officine. In tali ipotesi per dirimere la questione e regolarizzare la posizione degli imprenditori è intervenuta la conferenza dei servizi, con un conseguente aumento dei costi di istruttoria e dei tempi di conclusione del procedimento.

Il comune di Enna richiede la dimostrazione di tutti i requisiti, compresi quelli dei locali e delle attrezzature, destinazione d'uso, autorizzazione agli scarichi e del certificato di agibilità del fabbricato, che in molti edifici manca o non è facilmente reperibile e rallenta la conclusione del procedimento. Infine, le contraddizioni relative alla valutazione dell'attività alla stregua di una nuova apertura trovano il culmine nella mancanza di un codice ATECO ad hoc per le attività di meccatronica, tanto è vero che per svolgere l'attività di tecnico meccatronico si può scegliere uno o entrambi i codici ATECO a seconda se si svolgono riparazioni meccaniche o riparazioni elettriche.



# CAPITOLO

# 3.

## CONCLUSIONI

*“Nessuno Stato governato correttamente può esistere se mancano coloro che assicurano ordine e buona organizzazione”*

Aristotele

analisi contenuta nei capitoli precedenti ha ritratto le problematiche salienti della cattiva burocrazia e dei suoi numerosi intrecci con una normativa alluvionale frutto di un riparto di competenze che ha ingenerato numerose incertezze, sia per le amministrazioni che per le imprese.

Molto spesso si tratta di sovrapposizione di competenze, comprovate dalla constatazione che le norme “si prestano ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, ponendosi all’incrocio di diverse competenze attribuite dalla Costituzione rispettivamente, o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero a quella concorrente dello Stato e delle Regioni, ovvero infine a quella residuale delle Regioni, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri”<sup>36</sup>. In altri casi, invece, “l’intreccio di competenze è tale da non permettere di individuare una materia prevalente sulle altre, per cui è fondamentale applicare il principio di leale collaborazione, che deve permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie”<sup>37</sup>.

Dall’indagine in commento emerge che l’assetto costituzionale, tratteggiato dalla riforma del 2001, ha determinato frammentazioni e differenze che, con ogni probabilità, meccanismi di collaborazione e di raccordo tra Stato e Regioni più efficaci avrebbero contenuto, restituendo un quadro istituzionale più chiaro ed omogeneo.

Il riferimento alle peripezie dei mestieri artigiani analizzati nell’Osservatorio può aiutare a comprendere meglio la questione.

Nel settore impiantistico, oltre ad una differente prassi regionale relativa ai corsi di aggiornamento per responsabili tecnici, è emersa una scarsa interoperabilità delle banche dati con riferimento al catasto degli impianti termici. Ogni regione ha sviluppato una propria piattaforma autonoma con specifiche modalità di accesso e procedure. Le piattaforme non sono interoperabili e soprattutto non sono state istituite in tutte le Regioni. Questo comporta, nei fatti, l’impossibilità di costruire policy sull’efficientamento energetico del Paese rispondenti ai reali bisogni.

Parimenti, le imprese artigiane del settore alimentare possono vendere e far consumare sul posto propri prodotti in base alla legge sull’artigianato, ma notevoli criticità si riscontrano per vendere alimenti e bevande altrui che risultano strumentali ed accessori all’attività. La materia, rimessa alla competenza regionale, è caratterizzata da un quadro regolatorio contraddittorio e

<sup>36</sup> Corte costituzionale sentenze n. 237 del 2009 e n. 219 del 2005

<sup>37</sup> Corte costituzionale sentenze n. 44 del 2014, n. 273 del 2013 e n. 50 del 2008.

per certi versi obsoleto che non tiene conto delle nuove esigenze del mercato, delle nuove abitudini dei consumatori e inserisce di frequente una serie di limiti all'attività artigiana discriminandola rispetto a quelle commerciali. Abbiamo avuto modo di verificare sul campo che le Regioni anziché introdurre misure a sostegno delle oltre 70.000 imprese artigiane del settore, spesso hanno finito per ostacolarne l'attività introducendo regole oltremodo invasive sull'altezza dei tavoli, sul materiale delle stoviglie, sulle misure degli sgabelli, in modo da scoraggiare i consumatori a scegliere locali dove diventa scomodo consumare alimenti o bevande. Al contempo, tale "puntualità" nella regolamentazione dello svolgimento dell'attività non è stata utilizzata per l'attività agricola, che può consentire la vendita e il consumo sul posto dei beni propri e altrui senza vincoli ossessivi e la necessità di dotarsi di ulteriori titoli abilitativi.

Altra questione di non poco conto riguarda la formazione professionale: una babele per l'attività di estetica, acconciatura e per i nuovi mestieri di tatuatore, piercer, toelettatore di animali. Sono emersi diversi problemi relativi alla formazione professionale in estetica e in acconciatura per i soggetti che ancora non hanno assolto all'obbligo scolastico. La formazione professionale di questi ultimi differisce a livello regionale a seconda se sia stato attivato un percorso di istruzione e formazione professionale (IeF.P.) o si sia frequentato un corso privato. Il percorso prescelto e talvolta obbligato in base alla presenza o meno degli istituti nel proprio territorio, influisce sulla qualità della formazione e della preparazione degli operatori.

Quanto ai nuovi mestieri, le attività di tatuaggio, di piercing e di toelettatura degli animali non sono al momento regolamentate da una specifica legislazione nazionale, ma l'unico riferimento è rappresentato dalle circolari emanate dal ministero della Salute, che definiscono criteri basilari di igiene per eseguire le prestazioni. In questo vuoto normativo le Regioni hanno emanato leggi specifiche per regolare tali settori, prevedendo ore di formazione e modalità di avvio dell'attività differenti a seconda del territorio (si va da 20 a 1500 ore di formazione, così come dalla Scia alla comunicazione).

Da ultimo, la panoramica ha messo a fuoco l'attività di meccatronica e la relativa mancanza di un indirizzo uniforme della prassi. Sono emerse differenze applicative territoriali sullo svolgimento dell'attività di meccatronica. Le imprese già operanti nel settore dell'autoriparazione, che perfezionano l'abilitazione nella sezione meccatronica o ampliano i requisiti di qualificazione, sono tenute a comunicare la variazione del requisito professionale molto spesso con una Scia. La variazione viene considerata alla stregua di una apertura ex novo dell'attività, richiedendo la presentazione della dichiarazione e di tutti gli atti ad essa presupposti, moltiplicando gli oneri amministrativi.

Gli esempi appena richiamati ci fanno riflettere su come le differenti scelte operate dalle Regioni hanno favorito il consolidarsi di modelli diversi e, in

molti casi, un effetto disorientamento sugli operatori economici.

In ragione di ciò, appare evidente anzitutto la necessità di un potenziamento delle forme di raccordo interistituzionale, che siano effettivamente in grado di valorizzare l'autonomia territoriale. La differenziazione regionale deve realizzarsi muovendo da una modalità d'azione coordinata, in grado di valorizzare le specificità all'interno di una visione unitaria.

CNA ritiene necessaria una più incisiva collaborazione tra i diversi livelli di governo, nonché tra quest'ultimi e gli stakeholders, in primis le associazioni d'impresa.

Questo anche in un'ottica di migliorare la qualità della regolazione.

Legiferare meglio vuol dire semplificare la vita dei cittadini e delle imprese. Per questo, CNA chiede un confronto permanente sui mestieri artigiani (attraverso tavoli tecnici composti da rappresentanti dei ministeri, delle Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dell'ANCI e dell'UPI, nonché delle categorie produttive) a partire da quelli esaminati nel nostro Osservatorio Burocrazia, al fine di:

- semplificare e razionalizzare il quadro normativo e regolamentare;
- aggiornare e riordinare le leggi di settore a partire dal coordinamento tra percorsi normativi;
- rendere interoperabili le banche dati pubbliche;
- dare risposte efficaci ai nuovi mestieri, attraverso la definizione di standard omogenei sulla formazione e lo svolgimento dell'attività;
- valorizzare le best practice locali in un contesto nazionale.

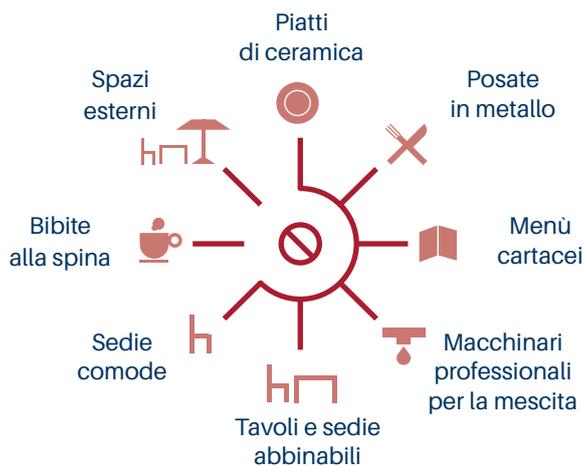




## Artigianato alimentare

# Mangiare scomodo!

Gli artigiani non possono offrire



## Installazione e manutenzione di impianti



**formazione:** stessa materia, diversa durata dei corsi regionali per aggiornamento della qualifica professionale

## Fino a 7 piattaforme

in ogni regione per il **catasto degli impianti termici**



in **5** su **20** regioni

l'**autorità competente** alla gestione del catasto degli impianti termici è la **provincia** oltre alla **regione**



## Estetica e acconciatura

Da **3** a **5** anni

la durata variabile dei **percorsi regionali di istruzione e formazione professionale** (leFP)



Da **198** a **1394**

**le ore** di **corso** annue previste dalle regioni

Solo **2** su **20** regioni

prevedono **l'avvio dei corsi leFP subito dopo la terza media**



### Tatuaggio e piercing

Da **12** di corso  
annue  
previste  
dalle regioni  
a **1500** ore

**13** su **20** regioni



hanno disciplinato l'attività

Non c'è  
ancora



una legge  
di settore



### Toelettatura di animali

Nessuna  
regione ha previsto una  
disciplina  
ad hoc



Manca  
una legge  
di settore

solo **8** su **20** regioni hanno previsto  
un percorso  
formativo  
per i toelettatori  
di animali



### Meccatronica

Prima  
meccanico  
o elettrauto



Oggi  
meccatronico

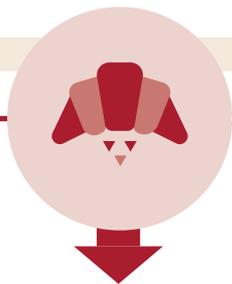
**70%**

dei comuni  
l'aggiornamento  
equivale  
all'apertura  
di nuova attività

**30%**

dei comuni  
l'aggiornamento  
è una semplice  
comunicazione

**BUROCRAZIA E MESTIERI**



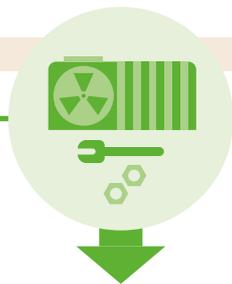
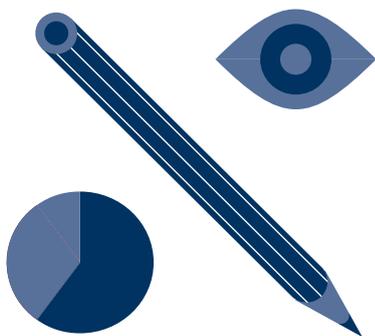
## Artigianato alimentare

Modificare e aggiornare la **legge sull'artigianato**, in modo da:

1. Specificare cosa si intende per **consumo sul posto** delle imprese artigiane

2. Esplicitare i concetti di **strumentalità ed accessorietà**, considerando beni accessori quelli la cui vendita in **forma prevalente** viene effettuata in abbinamento a prodotti di propria produzione

3. Chiarire che la prevalenza va individuata sulla base del **maggior tempo** impiegato nell'attività e del **maggior reddito** dell'attività artigiana rispetto a quella commerciale



## Installazione e manutenzione di impianti

1. Allineare l'intervallo temporale dei **corsi di aggiornamento** per gli operatori FER con quello delle **norme tecniche**

2. Uniformare le **specifiche di interoperabilità** del modulo di attestazione relativo al corso di aggiornamento degli operatori FER, in modo da rendere automatica la trasmissione dall'ente formativo alla Camera di commercio

3. Approvare **linee guida** uniformi in materia di **controlli sugli impianti termici**, condivise a livello regionale, al fine di superare differenze di comportamento

4. Unificare i catasti regionali con **un'unica piattaforma nazionale**, in modo da definire informazioni standard e ridurre le numerose piattaforme presenti a livello locale



## Estetica e acconciatura

1. Aggiornare le **leggi di settore** alla luce dell'evoluzione del mercato

2. Prevedere **standard omogenei a livello nazionale** in materia di istruzione e formazione professionale (IeFP)



## Tatuaggio e piercing

1. Adottare una **normativa di riferimento** a carattere nazionale che stabilisca le definizioni generali delle attività

2. Approvare uno **standard formativo condiviso** a livello regionale unitamente a standard sui requisiti utili per l'avvio delle attività

3. Adottare la **modulistica standard e le specifiche per l'interoperabilità dei sistemi**

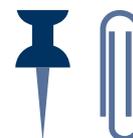


## Toelettatura di animali

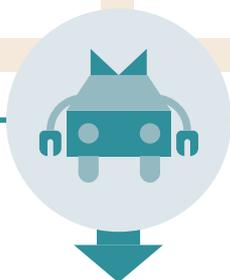
1. Adottare una **normativa di riferimento a carattere nazionale** che individui le definizioni generali delle attività

2. Approvare uno **standard formativo condiviso a livello regionale** e i relativi requisiti utili per l'avvio delle attività

3. Adottare la **modulistica standard e le relative specifiche tecniche per l'interoperabilità dei sistemi**



# LE PROPOSTE CNA



## Meccatronica

1. Introdurre un **codice ATECO ad hoc** per l'attività di meccatronica

2. **Semplificare il regime amministrativo** per l'aggiornamento della posizione degli operatori già in attività







Artigiani  
Imprenditori  
d'Italia

Osservatorio  
Burocrazia