



Artigiani
Imprenditori
d'Italia

Osservatorio
Burocrazia

SINTESI

ALLA RICERCA DEI MESTIERI SMARRITI



NEL DEDALO DEI RAPPORTI STATO-REGIONI

FEBBRAIO 2024

PREMESSA

Nella V edizione dell'Osservatorio Burocrazia, CNA si addentra nel dedalo delle competenze legislative tra Stato e Regioni per comprendere quali sono le principali difficoltà che incontrano alcuni mestieri artigiani, sia nella fase di avvio che nello svolgimento quotidiano dell'attività.



Lo scopo dell'analisi è l'approfondimento dell'impatto della riforma del titolo V della Costituzione (legge n. 3/2001) sulla disciplina che regola l'esercizio delle predette attività e i relativi procedimenti amministrativi.

Nello specifico, l'Osservatorio ha messo in luce il fatto che relativamente alle attività produttive non sempre il binomio decentramento/semplificazione amministrativa ha prodotto esiti positivi.

Le Regioni sono da sempre identificate come gli enti preposti alla cura degli interessi dei territori, per questo già prima della legge n. 3/2001 vi sono state attribuite alcune competenze legislative esclusive in materia di artigianato. Tuttavia, la semplice devoluzione delle materie scaturita dalla riforma del Titolo V della Costituzione non ha determinato una rigida divisione di competenze tra Stato e Regioni, in quanto negli anni si è complicato l'intreccio tra le materie a causa di un mutato scenario economico, della crescente esigenza di garantire effettiva concorrenza del mercato e degli indirizzi impressi dalla normativa europea sul diritto interno.

Ad un esame attento, infatti, si osserva che l'ordinario svolgimento delle attività produttive presenta interconnessioni più profonde di quelle che appaiono da una mera lettura del riparto costituzionale. Materie cioè che possono rientrare in diversi titoli di competenza, generando interferenze e sovrapposizioni tra competenze statali e regionali (ambiente, concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni, semplificazione, istruzione). Ed effettivamente, questo è ancora più preminente se si considera che la promozione del sistema produttivo locale passa attraverso una visione di insieme che coinvolge sia l'aspetto definitorio che quello formativo, lavoristico, creditizio e soprattutto procedimentale.

L'analisi e il confronto tra diverse esperienze regionali in materia di mestieri artigiani ha evidenziato una serie di criticità dovute essenzialmente a differenze territoriali di tipo normativo ed amministrativo, che danno luogo ad anomalie e a difficoltà nello svolgimento dell'attività di impresa, in quanto le norme regionali hanno spesso introdotto ulteriori limiti e restrizioni

alle attività produttive in controtendenza rispetto alle esigenze del mercato. Il panorama delineato dall'indagine si presenta molto variegato, fatto per la maggior parte di leggi nuove e di riordino, periodicamente modificate o integrate senza che vi sia l'opportuno raccordo tra sistema centrale e regioni, quindi spesso senza la condivisione di standard di uniformità a livello nazionale relativamente ad aspetti essenziali per l'esercizio degli otto mestieri indagati.

Dall'analisi compiuta emerge un sistema normativo che, nei suoi tratti generali, risulta dominato dalla frammentazione. Alla riduzione del ruolo delle fonti statali corrisponde l'ampliamento delle fonti degli altri livelli di governo, soprattutto regionale e locale.

Ciò si traduce in una sensibile differenziazione della struttura dei procedimenti, a seconda dell'istituzione titolare della corrispondente competenza normativa.

Al contempo, però, il rapporto mostra la necessità di trovare più incisivi strumenti di collaborazione, al fine di individuare una soglia generale (minima) di omogeneità che va garantita su tutto il territorio.

Per questo è fondamentale potenziare gli strumenti di collaborazione e concertazione interistituzionale, quale il sistema delle Conferenze, sedi idonee a realizzare soluzioni condivise rispetto a scelte legislative che interessano i territori.

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 dagli imprenditori dei 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 300 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 reperire 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.

ANALISI DEI MESTIERI

ARTIGIANATO ALIMENTARE



La prima attività analizzata 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.

Per comprendere a pieno la questione, è necessario inquadrare la natura giuridica di tali imprese di produzione alimentare.

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

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”.

Da tale formulazione si desume 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).

Il suddetto quadro normativo, piuttosto generico, ha dato luogo all'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 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. 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). 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, senza l'ottenimento di un ulteriore specifico titolo abilitativo, quello dell'esercizio di vicinato (proprio del commercio).

Vedi figura 2.2.

Pur potendo considerare in astratto le bibite prodotti accessori, per incertezza o eccessiva prudenza, molti comuni richiedono alle imprese ulteriori requisiti. 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, fino a 22, in molti casi già in possesso della PA. Senza dimenticare il considerevole aggravio in termini di costi e tempi.

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 (figura 2.3).

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



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

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.

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 la 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 (figura 2.4).

Oltre ai limiti strutturali imposti all'interno dei locali, altre criticità sono state riscontrate in merito agli spazi esterni, cosiddetti de hors. Strutture che si presentano con tipologie diverse, in base alla loro stabilità e ancoraggio al suolo. L'utilizzo di tali spazi esterni viene considerata 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 pro-

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

Stoviglie tovagliati monouso e arredi non coordinati	Valle d'Aosta Torino Belluno	Imperia Piacenza Siena	Salerno Siracusa Ragusa
Stoviglie e tovagliati monouso	Vercelli Verbania Biella Parma Ravenna	Carrara Firenze Pescara Provincia di Foggia	(vico del Gargano) Messina
Arredi non coordinati	Ancona Livorno Pisa		
Nessun limite	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



FIGURA 2.5 – QUANDO È CONSENTITO L'USO DEI DEHORS

<p>SÌ con un titolo del commercio e nel rispetto di vincoli di metratura ed arredi consentiti</p> <p>Valle d'Aosta Biella Cremona Belluno Imperia Bologna Ferrara Ravenna Forlì Cesena Reggio Emilia Piacenza Ancona Provincia di Rieti Carrara Grosseto</p> <p>Arezzo Firenze Prato e Pistoia Siena Livorno Viterbo Verbania Campobasso San Salvo (Chieti) Pescara Salerno Provincia di Foggia (vico del Gargano) Carpino (Prov. Foggia)</p> <p>Matera Potenza Siracusa Ragusa Messina Catania Enna Agrigento</p>	<p>MAI </p> <p>per l'attività artigiana di somministrazione non assistita</p> <p>Novara Vercelli Torino Como La Spezia Parma Pisa Caltanissetta Palermo Trapani</p>
---	---

duzione artigianale di tipo alimentare, che ad oggi annovera oltre 70.000 unità produttive (figura 2.5).

Ciò premesso, è chiaro che 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.

Sul punto, invece, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2280 del 2019 ha precisato che l'unico discrimine tra somministrazione assistita e non assistita di alimenti e bevande è costituito dalla presenza o meno del servizio assistito ai tavoli con personale dipendente deputato a tale servizio. Successivamente con la sentenza dell'8 febbraio 2021, n. 1125 il Consiglio di Stato ha affermato 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.



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.

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.

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, progettato 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 2.6).

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 operazio-

FIGURA 2.6 – MODALITÀ DI DEPOSITO DELL'ATTESTAZIONE FER



FIGURA 2.7 – UNA REGIONE, PIÙ CATASTI



ni 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 e dei rapporti di efficienza energetica.

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 2.7).

Il principale vantaggio è rappresentato dall'avere 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 2.8).

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 2.8 - LA GIUNGLA DELLE PIATTAFORME





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.

L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE NEL QUADRO COSTITUZIONALE

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.

La riforma del titolo V della Costituzione del 2001 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 es-

senziali 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.

La difficoltà maggiore è stata quella di realizzare un modello in grado di rendere i percorsi di istruzione professionale una 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.

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 (figura 2.9).

Tuttavia, vi sono una serie di peculiarità di carattere regionale relativamente alle ore di corso (figura 2.10).

PROBLEMATICHE DEL SISTEMA IeFP

Le principali criticità sono tre.

La prima è la forte disomogeneità tra i percorsi di formazione regionale 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.

FIGURA 2.9 - DURATA PERCORSI IeFP



FIGURA 2.10 - ORE DEI CORSI IeFP



TATUAGGIO E PIERCING



Tatuaggio e piercing

7.605

Imprese artigiane

9.428

Addetti

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, 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 2.11).

FIGURA 2.11 – DISCIPLINA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ DI TATUAGGIO E PIERCING

SÌ	Piemonte	Friuli Venezia	Marche
	Lombardia	Giulia	Abruzzo
NO	Trento	Emilia Romagna	Lazio
	Bolzano	Liguria	Sicilia
	Veneto	Toscana	
	Valle d'Aosta	Basilicata	
	Umbria	Calabria	
	Molise	Sardegna	
Campania			
Puglia			

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 2.12).

FIGURA 2.12 - STESSO CORSO DIVERSA DURATA



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.

L'evidente disparità del monte ore previsto dalle varie Regioni fa comprendere che con il corso regionale si vanno ad acquisire esclusivamente le nozioni fondamentali per svolgere l'attività nel rispetto della normativa sanitaria, ma non si può sostituire il diploma o i corsi professionali.

Per cui gli operatori, in mancanza di adeguati standard di formazione al livello nazionale, si rivolgono molto spesso a corsi offerti da soggetti privati che operano sul mercato per acquisire maggiori competenze e professionalità.



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 2.13).

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.

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 2.14).

Si richiama, a titolo esemplificativo la previsione di un corso di massimo 21 ore a corsi di 600 ore a discrezione della regione interessata.

FIGURA 2.13 – DISCIPLINA REGIONALE SULLA TOELETTATURA DEGLI ANIMALI

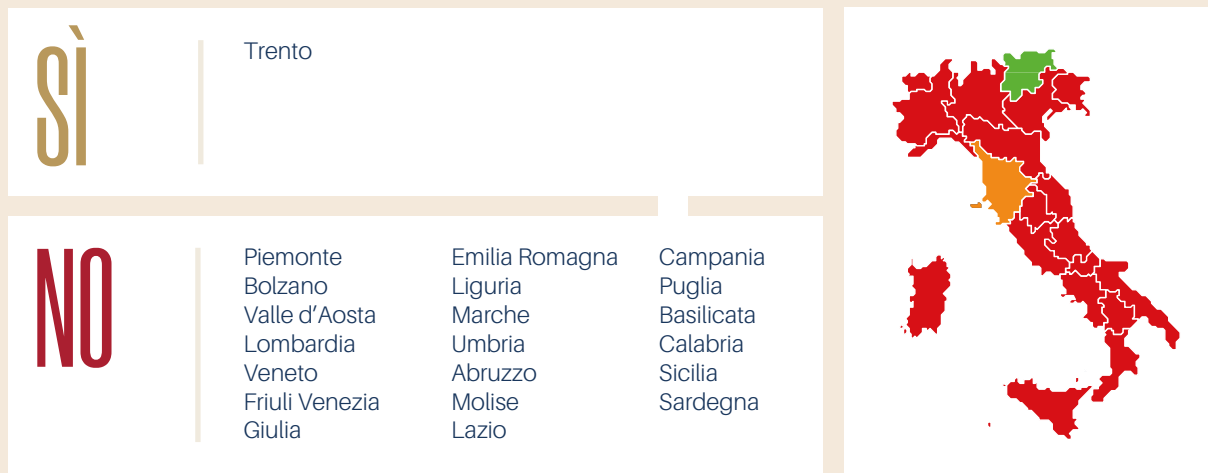
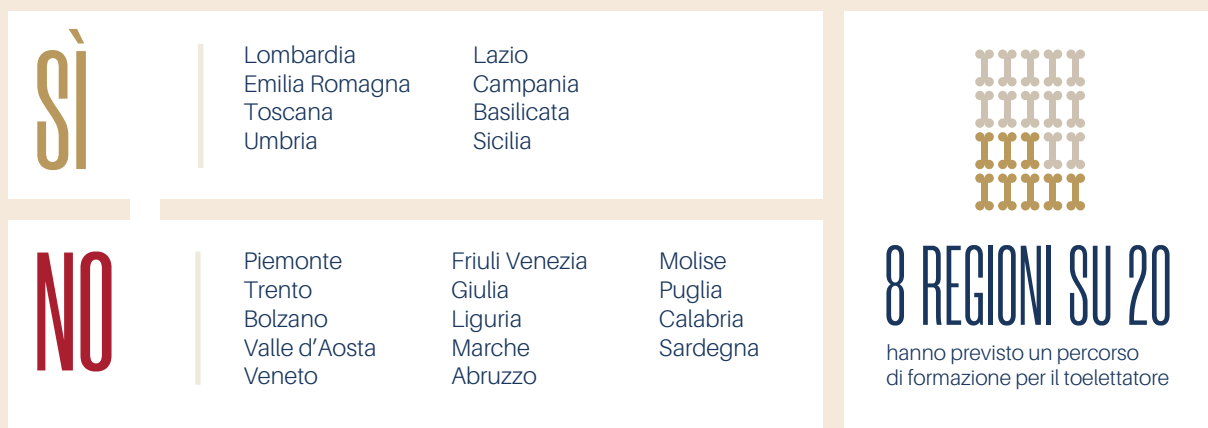
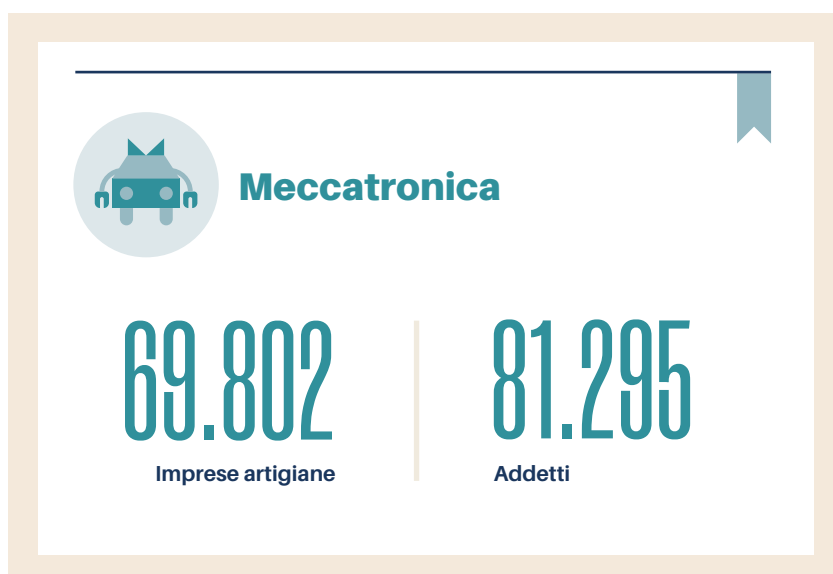


FIGURA 2.14 – PERCORSO FORMATIVO PER I TOELETTATORI





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), potevano continuare l'attività fino al 4 gennaio 2024. 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.

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 2.15).

In base alle circolari dettate dalle Camere di Commercio, tranne poche eccezioni, si configura la nascita di una nuova attività, la meccatronica, e non una variazione 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 stati un vero e proprio rompicapo per migliaia di piccole aziende.

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 mecatronico si può scegliere uno o entrambi i codici ATECO a seconda se si svolgono riparazioni meccaniche o riparazioni elettriche.

FIGURA 2.15 – TITOLO PER LA VARIAZIONE DELLA POSIZIONE DA ELETTRAUTO O AUTORIPARATORE A MECCATRONICO



CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi realizzata, 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 dei percorsi formativi;
- rendere interoperabili le banche dati pubbliche;
- dare risposte efficaci ai nuovi mestieri, attraverso la definizione di standard sulla formazione e sullo 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

16 h →
24 h →
32 h →

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

Tatuaggio e piercing

Da 12 a 1500 ore di corso annue previste dalle regioni

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 elettrouto

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

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

LE PROPOSTE CNA



Artigiani
Imprenditori
d'Italia

Osservatorio
Burocrazia