

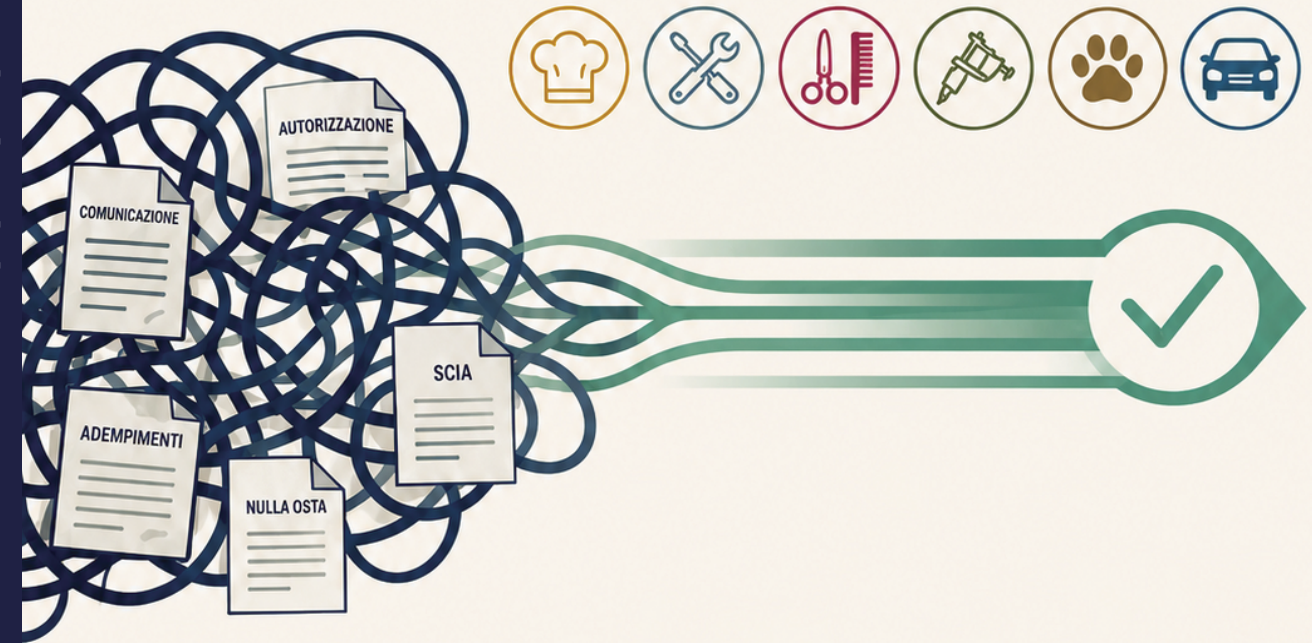
S. Battini
M. Savino

Professioni artigiane e semplificazione amministrativa

a cura di

Stefano Battini e Mario Savino

Professioni artigiane



ISBN 979-12-235-0704-9



9 791223 507049

Euro 20,00

Editoriale Scientifica
Napoli

**Professioni artigiane
e semplificazione amministrativa**

a cura di

Stefano Battini e Mario Savino

EDITORIALE SCIENTIFICA

NAPOLI

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.

via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0704-9

INDICE

INTRODUZIONE

Stefano Battini e Mario Savino

| | |
|--|----|
| 1. L'oggetto e gli obiettivi della ricerca | 9 |
| 2. Le scelte di metodo | 10 |
| 3. I principali risultati | 11 |

L'ARTIGIANATO ALIMENTARE

Giampiero Cassola e Lorenzo Ricci

| | |
|--|----|
| 1. Premessa | 15 |
| 2. Il quadro normativo europeo | 17 |
| 3. Ricostruzione storica: dalla Costituente alla legge quadro del 1985 | 21 |
| 4. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni e la sua evoluzione | 25 |
| 5. Il regime amministrativo: dall'iscrizione all'albo all'inizio dell'attività | 29 |
| 6. La somministrazione al pubblico di alimenti e bevande | 34 |
| 6.1. L'"oggetto" della somministrazione | 35 |
| 6.2. Le "forme" della somministrazione | 37 |
| 6.2.1. La complessa nozione di "servizio assistito": l'incerto quadro normativo... | 40 |
| 6.2.2. (Segue...) e l'oscillante contributo della giurisprudenza | 42 |
| 7. Riflessioni conclusive | 47 |

GLI INSTALLATORI DI IMPIANTI TRA SEMPLIFICAZIONI E DIFFERENZIAZIONI

Tommaso Mazzetti di Pietralata e Alessandro Paccione

| | |
|---|----|
| 1. Introduzione | 57 |
| 2. La qualificazione degli installatori | 59 |
| 2.1. Gli impianti al servizio degli edifici in generale | 60 |
| 2.2. Gli impianti FER | 66 |
| 2.3. Gli installatori di impianti in Francia: spunti dalla comparazione | 71 |
| 3. Il catasto degli impianti termici: una riforma incompiuta | 72 |
| 3.1. Brevi cenni di inquadramento normativo | 72 |

| | |
|---|----|
| 3.2. Principali criticità applicative | 73 |
| 4. Considerazioni conclusive e prospettive di riforma | 74 |
| 4.1. La formazione: verso una maggiore convergenza | 74 |
| 4.2. Il catasto impianti: verso l'accentramento? | 75 |

LA DISCIPLINA DELLE PROFESSIONI ARTIGIANE
DI ESTETISTA E ACCONCIATORE:
PROBLEMI APERTI E PROSPETTIVE DI RIFORMA

Elena Cammarata e Gioia Maria Scipio

| | |
|--|-----|
| 1. Introduzione | 77 |
| 2. Il quadro normativo europeo | 78 |
| 3. Il quadro normativo nazionale | 81 |
| 3.1. La disciplina statale | 81 |
| 3.2. Il riparto costituzionale di competenze | 85 |
| 3.3. Il regime amministrativo | 87 |
| 3.4. L'accesso alla professione e i percorsi formativi | 90 |
| 4. I problemi aperti e le prospettive di riforma | 93 |
| 5. Conclusioni | 99 |
| 6. Tabella A: Quadro della legislazione regionale | 101 |

LA DISCIPLINA DELLE PROFESSIONI ARTIGIANE
DI PIERCER E TATUATORE:
STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE

Valerio Bontempi e Maria Giusti

| | |
|---|-----|
| 1. Introduzione | 103 |
| 2. Il quadro normativo europeo | 106 |
| 3. Il caso francese | 109 |
| 4. Il caso italiano | 113 |
| 4.1. La disciplina statale, ovvero l'assenza di una legge quadro | 115 |
| 4.2. Le discipline regionali: un esempio di disordine regolatorio | 115 |
| 4.3. Prospetto delle normative regionali | 116 |
| 5. Riflessioni conclusive: problemi aperti e prospettive di riforma | 129 |
| 6. Appendice delle fonti normative rilevanti | 131 |

IL REGIME DELLA PROFESSIONE DI TOELETTATORE DI ANIMALI:
 VERSO UNA REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE?
 PROFILI CRITICI E PROSPETTIVE DI RIFORMA

Francesca Calcagni e Michele Fascetti

| | |
|---|-----|
| 1. Introduzione | 137 |
| 2. Il quadro normativo europeo | 138 |
| 3. Il quadro normativo nazionale ed il riparto della potestà legislativa: la disciplina delle “professioni” | 140 |
| 3.1. L’evoluzione della disciplina statale ed il quadro normativo vigente | 142 |
| 4. I problemi aperti e le criticità del quadro normativo attuale | 144 |
| 5. Prospettive di riforma | 153 |
| 5.1. Ulteriori prospettive di rilievo | 156 |
| 6. Conclusioni | 157 |

AUTORIPARAZIONI: UN TENTATIVO DI SEMPLIFICAZIONE
 OSTACOLATO DALL’AUTONOMIA REGIONALE

Valentina Falco

| | |
|--|-----|
| 1. Introduzione | 159 |
| 2. Il quadro normativo europeo | 160 |
| 3. Il quadro normativo nazionale | 162 |
| 3.1. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni | 162 |
| 3.2. L’evoluzione della disciplina statale | 166 |
| 3.2.1. Le modifiche del 2012 | 169 |
| 3.2.2. Il correttivo del 2017 | 172 |
| 3.3. La disciplina vigente | 175 |
| 3.3.1. Regime amministrativo per l’apertura di una nuova attività | 177 |
| 3.3.2. Il regime amministrativo per la regolarizzazione delle imprese attive | 181 |
| 4. I problemi aperti e le prospettive di riforma | 182 |
| 5. Conclusioni | 185 |

INTRODUZIONE

Stefano Battini e Mario Savino

SOMMARIO: 1. L'oggetto e gli obiettivi della ricerca. – 2. Le scelte di metodo. – 3. I principali risultati.

1. L'oggetto e gli obiettivi della ricerca

In che modo la legge contempera la libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) con la tutela e lo sviluppo dell'artigianato (art. 45 Cost.)? Come interagisce la potestà legislativa delle Regioni in materia di artigianato con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e con la potestà concorrente relativa alle professioni (art. 117 Cost.)? Quali sono i pro e quali i contro della scelta, compiuta con la riforma del Titolo V, di riservare alla legislazione regionale maggiori spazi di intervento in questo ambito? La regolazione amministrativa, in questo ambito, risponde a logiche di semplificazione o di complicazione, di liberalizzazione o di protezionismo?

Il volume non ambisce a fornire una risposta esaustiva a questi interrogativi, ma a fornire spunti utili per orientarsi rispetto ad essi. Gli studi ivi riuniti, svolti da giovani studiosi di diritto amministrativo, hanno preso spunto da un Rapporto dell'Osservatorio burocrazia della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA), dal titolo "Alla ricerca dei mestieri smarriti. Nel dedalo dei rapporti Stato-Regioni", pubblicato a febbraio 2024.

Il tema della semplificazione dei regimi che regolano le professioni artigianali, benché poco indagato, costituisce un terreno di particolare interesse sia per l'impatto sui soggetti regolati, sia per la stratificazione dei livelli regolatori. Da un lato, le competenze legislative regionali si intrecciano con quelle statali, secondo il complesso riparto delineato dall'art. 117 Cost., ma anche con i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea. Dall'altro, i regolatori sono chiamati a individuare un punto di equilibrio tra la liberalizzazione del mercato, imposta dal diritto dell'Unione, e le istanze degli operatori economici, oscillanti tra il piano della semplificazione e quello della protezione degli interessi della categoria rispetto a quelli di operatori antagonisti.

Muovendo da questa duplice constatazione, la ricerca persegue un triplice obiettivo. Innanzitutto, intende verificare se e in quale misura i processi di semplificazione amministrativa abbiano contribuito a ridurre gli oneri regolatori, le incertezze applicative e le diseguaglianze territoriali nell'accesso e nell'esercizio delle professioni artigiane. In questa prospettiva, la semplificazione non è un valore in sé, ma una tecnica di regolazione il cui impatto dipende dalla qualità del disegno normativo e della sua attuazione.

Un secondo obiettivo è l'analisi "sul campo" degli effetti prodotti dalla regionalizzazione delle competenze legislative e amministrative. A distanza di oltre vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina delle professioni artigiane offre un osservatorio privilegiato per valutare se l'autonomia territoriale abbia favorito soluzioni regolatorie più aderenti alle esigenze dei contesti locali o se invece prevalgano i costi legati alla frammentazione normativa.

Il terzo obiettivo è collocare il dibattito sulla semplificazione nel quadro più ampio dei vincoli dettato dal diritto dell'Unione europea: in particolare, dei vincoli derivanti dalla tutela della concorrenza, dalla libertà di stabilimento e dalla parità di condizioni di accesso al mercato tra operatori economici. In questa prospettiva, la semplificazione, e il suo rapporto con la liberalizzazione, cessa di essere una questione di diritto amministrativo interno, per diventare un problema di compatibilità delle scelte regolatorie nazionali con le norme sovranazionali che alimentano il mercato unico.

2. Le scelte di metodo

Il volume riunisce sei capitoli, dedicati ad altrettante professioni artigianali: dall'artigianato alimentare agli installatori di impianti, dalle professioni di estetista e acconciatore ai tatuatori e piercer, fino ai toelettatori di animali e al settore delle autoriparazioni (c.d. mecatronica). La selezione dei settori corrisponde a quella compiuta dal richiamato Rapporto CNA sui "mestieri smarriti", le cui analisi e proposte di semplificazione sono assunte come base di partenza.

I capitoli hanno una struttura comune. In ciascuno di essi si procede alla ricostruzione del quadro normativo, all'analisi del riparto di competenze tra Stato e Regioni e all'esame del regime amministrativo, con particolare attenzione ai titoli abilitativi, ai procedimenti di accesso e ai controlli sull'esercizio dell'attività. Questa struttura riflette alcune scelte metodologiche generali.

La prima è l'opzione in favore di un approccio analitico e concreto. L'analisi è rivolta verso settori specifici, contigui ma eterogenei, che rivelano differenti gradi di regolazione e diversi livelli di esposizione alla concorrenza. Si è così in grado di cogliere non solo le peculiarità dei singoli settori, ma soprattutto di rilevare l'esistenza di problemi trasversali – frammentazione normativa, asimmetrie territoriali, incertezza applicativa – e di individuarne le ricadute nei singoli ambiti.

In secondo luogo, la ricerca è orientata a verificare l'impatto che le norme effettivamente producono sugli interessi delle categorie interessate. La disamina dell'intreccio tra le fonti europee, statali e regionali è finalizzata a individuare i precetti normativi che effettivamente orientano l'attuazione sul piano amministrativo. È l'interazione tra fonti legislative e funzioni amministrative che conferma, in un dato spazio regolatorio, l'accesso alle singole professioni e le modalità di esercizio delle rispettive attività economiche.

In terzo luogo, e in modo collegato, data la centralità della dimensione amministrativa, ampio spazio è dedicato all'analisi dei procedimenti, dei titoli abilitativi, delle prassi applicative e della giurisprudenza rilevante. La semplificazione non è soltanto una tecnica legislativa, ma il risultato dell'interazione tra norme, amministrazioni e soggetti regolati e deve, dunque, tener conto dei meccanismi di coordinamento tra livelli di governo, della capacità amministrativa degli enti coinvolti e delle modalità di interazione tra questi ultimi e i privati.

Nel loro insieme, queste scelte metodologiche riflettono l'intento di superare una lettura astratta o formalistica della semplificazione amministrativa, per restituirne invece una rappresentazione problematica, attenta alle dinamiche istituzionali e agli effetti della regolazione sulle categorie di operatori economici nei diversi contesti di mercato. Insomma, l'idea generale è che la politica di semplificazione amministrativa non è una astratta e neutrale eliminazione di passaggi burocratici inutili, ma la ricerca di un modo più efficiente ed efficace di contemperare gli interessi sociali coinvolti nei regimi amministrativi.

3. I principali risultati

I contributi raccolti nel volume aiutano a comprendere le tensioni strutturali che attraversano la regolazione delle professioni artigiane e che riguardano, per un verso, il rapporto tra autonomia regionale e vincoli europei; per

altro verso, la domanda degli operatori economici, che è, insieme, di semplificazione e di protezione.

In questa prospettiva, il capitolo di Giampiero Cassola e Lorenzo Ricci analizza la disciplina dell'artigianato alimentare quale ambito sensibile alle frizioni tra livelli di governo. Ricostruiti l'evoluzione della disciplina nazionale e il quadro normativo europeo, il contributo esamina il riparto di competenze tra artigianato, alimentazione e tutela della concorrenza. L'attenzione si concentra sul regime amministrativo e, in particolare, sulla somministrazione di alimenti e bevande. In questo ambito, la nozione di "servizio assistito" e il ruolo della giurisprudenza rappresentano fattori di ambiguità e disomogeneità. Ne derivano effetti rilevanti sulla concorrenza e sulla certezza del diritto, che alimentano richieste di stabilizzazione e di uniformità regolatoria.

Il capitolo di Tommaso Mazzetti di Pietralata e Alessandro Paccione si occupa della disciplina degli installatori di impianti. L'analisi mostra gli esiti contraddittori dei tentativi di semplificazione. La qualificazione giuridica degli operatori e la distinzione tra impianti tradizionali e impianti alimentati da fonti rinnovabili mettono in luce un quadro frammentato. Il confronto con l'esperienza francese rafforza questa lettura. Il focus sul catasto degli impianti termici evidenzia una riforma priva di un disegno unitario. Anche qui, la semplificazione si accompagna a una domanda di protezione degli operatori rispetto a incertezze applicative e oneri differenziati.

Il capitolo di Elena Cammarata e Gioia Maria Scipio è dedicato alle professioni di estetista e acconciatore. La ricostruzione del quadro normativo europeo e nazionale conduce all'analisi del riparto costituzionale delle competenze. Il regime amministrativo e i percorsi di accesso alla professione rivelano forti diseguaglianze territoriali. I requisiti formativi e abilitanti variano sensibilmente da regione a regione. Queste differenze incidono sulle condizioni di esercizio dell'attività e sulla concorrenza. Al tempo stesso, alimentano richieste di intervento pubblico volte a ristabilire condizioni più uniformi di tutela e di accesso al mercato.

Il capitolo di Valerio Bontempi e Maria Giusti esamina le professioni di piercer e tatuatore. L'assenza di un quadro statale e la proliferazione di discipline regionali producono un evidente disordine regolatorio. Il confronto con il modello francese accentua il carattere problematico del caso italiano. I profili di tutela della salute e i requisiti di accesso all'attività risultano disomogenei e incerti. La frammentazione normativa incide sulla certezza del diritto e sulla concorrenza. Anche in questo ambito emerge una domanda di regolazione più stabile, percepita dagli operatori come strumento di protezione.

Il capitolo di Francesca Calcagni e Michele Fascetti affronta il regime della professione di toelettatore di animali. L'analisi del quadro europeo e nazionale mette in evidenza l'assenza di una disciplina organica. Le differenze regionali incidono sull'accesso alla professione e sulla tutela degli interessi pubblici coinvolti, in particolare il benessere animale. Il settore appare esposto a incertezze regolatorie che penalizzano gli operatori e rafforzano la richiesta di una regolamentazione nazionale più uniforme.

Il capitolo di Valentina Falco, infine, analizza la disciplina delle autoriparazioni. Il settore è assunto come caso paradigmatico delle tensioni tra semplificazione e autonomia regionale. La ricostruzione delle riforme del 2012 e del correttivo del 2017 mostra i limiti di un intervento statale non accompagnato da un effettivo coordinamento. Il regime amministrativo per l'apertura e la regolarizzazione delle attività resta segnato da disomogeneità territoriali. Queste differenze ostacolano la semplificazione, alterano le condizioni di concorrenza e rafforzano, ancora una volta, la domanda di protezione degli operatori rispetto a un mercato regolato in modo diseguale.

Nel loro insieme, i contributi convergono su un dato di fondo. La semplificazione amministrativa nel settore delle professioni artigiane esprime una profonda ambivalenza. Riduce vincoli e adempimenti. Al tempo stesso, genera nuove incertezze, soprattutto in un contesto caratterizzato da forti differenze regolatorie su base territoriale. La domanda di semplificazione si intreccia così con una domanda di protezione che è, essa stessa, ambivalente: è una domanda di protezione in senso economico, cioè rispetto alla concorrenza "asimmetrica" da parte di altre categorie considerate più forti, ma è anche una domanda di protezione giuridica rispetto alla frammentazione normativa e all'instabilità delle regole.

La ricerca suggerisce che la semplificazione non può essere ridotta a una logica di sottrazione normativa. Richiede anche scelte consapevoli sul piano istituzionale, coordinamento tra livelli di governo, una armonizzazione minima che coesista con il principio autonomistico. In assenza di tali condizioni, la semplificazione rischia di tradursi in una nuova forma di disuguaglianza regolatoria.

L'ARTIGIANATO ALIMENTARE*

Giampiero Cassola e Lorenzo Ricci

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo europeo. – 3. Ricostruzione storica: dalla Costituente alla legge quadro del 1985. – 4. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni e la sua evoluzione. – 5. Il regime amministrativo: dall'iscrizione all'albo all'inizio dell'attività. – 6. La somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. – 6.1. L'“oggetto” della somministrazione. – 6.2. Le “forme” della somministrazione. – 6.2.1. La complessa nozione di “servizio assistito”: l'incerto quadro normativo... – 6.2.2. (Segue...) e l'oscillante contributo della giurisprudenza. – 7. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

L'artigianato alimentare rappresenta un settore di rilevante interesse non solo per il suo valore economico e produttivo, ma anche in ragione del ruolo culturale e sociale che riveste all'interno delle comunità locali e nazionali. La produzione artigianale di alimenti è, infatti, strettamente legata a tradizioni, saperi e tecniche tramandate nel tempo, che contribuiscono alla conservazione del patrimonio gastronomico di un territorio e ne caratterizzano l'identità. Attraverso tali pratiche, si valorizzano prodotti tipici, spesso legati a denominazioni di origine o a indicazioni geografiche protette, che diventano espressione di una cultura locale e simbolo di autenticità e qualità.

Dal punto di vista economico, l'artigianato alimentare contribuisce in modo significativo al tessuto produttivo del Paese, soprattutto nelle piccole e medie imprese, costituendo un'importante fonte di occupazione e un pilastro per lo sviluppo sostenibile delle aree rurali¹. Il settore richiede competenze specifiche, ma anche flessibilità e capacità di innovazione, che lo rendono altamente dinamico, capace di adattarsi ai mutamenti del mercato e alle nuove esigenze dei consumatori, sempre più attenti alla qualità, alla sostenibilità ambientale e alla tracciabilità dei prodotti.

* Nonostante il lavoro sia il frutto di una piena condivisione fra i due autori, a Giampiero Cassola sono da attribuire i paragrafi 1, 5, 6, 6.1, 6.2, 6.2.1 e 6.2.2, mentre, a Lorenzo Ricci, i paragrafi 2, 3, 4 e 7.

¹ Si veda, Centro studi CNA, *L'artigianato in Italia*, 2022, in *cna.it*.

In questo contesto, le politiche pubbliche giocano un ruolo centrale nella promozione dell'artigianato alimentare, mediante una regolazione mirata e interventi che ne favoriscano lo sviluppo. Lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dedica parte delle risorse alla rigenerazione dei piccoli centri e alla valorizzazione del patrimonio culturale, storico e artigianale del Paese (M1C3.2). Il Piano, infatti, nel contrastare la concentrazione del turismo nelle grandi città, intende promuovere un rilancio delle aree rurali e dei piccoli borghi, con particolare attenzione alla valorizzazione delle tradizioni locali, incluse quelle legate all'artigianato alimentare. I relativi investimenti mirano a sostenere lo sviluppo economico e sociale delle zone svantaggiate attraverso progetti integrati a base culturale, con il recupero del patrimonio storico e la promozione di nuove forme di turismo sostenibile, basate sui prodotti locali e sulle tradizioni artigianali².

Le politiche pubbliche in esame si scontrano, tuttavia, con una serie di criticità legate essenzialmente a differenze territoriali di tipo normativo e amministrativo, che riflettono un'incerta distribuzione costituzionale delle competenze e che danno luogo ad anomalie e difficoltà nello svolgimento dell'attività di impresa.

Partendo, appunto, dai profili costituzionali, l'artigianato alimentare sconta la peculiarità di essere riconducibile (almeno) a tre diverse materie, appartenenti alle tre distinte sfere di competenza legislativa di cui all'art. 117, Cost.: l'artigianato, che (a partire dalla riforma del 2001) è di competenza residuale regionale, l'alimentazione di competenza concorrente e la tutela della concorrenza di competenza esclusiva statale. Questa tripartizione genera interferenze e sovrapposizioni tra competenze statali e regionali e richiede di individuare un difficile punto di equilibrio tra autonomia regionale, libertà di concorrenza in condizioni di pari opportunità e certezza del diritto.

Non meno incerto appare il quadro legislativo, fortemente condizionato dalla riforma costituzionale del 2001, e che vede, ancora oggi, convivere la legge quadro sull'artigianato del 1985 con normative regionali di più recente emersione che, in alcuni casi, ne escludono l'applicazione e, in altri, ne fanno espresso rinvio. Ciò porta a interrogarsi sull'effettiva vigenza della legge quadro, specie nelle ipotesi di contrasti con la legislazione regionale.

Il terzo piano di indagine concerne i profili amministrativi del settore dell'artigianato alimentare. Se, in sostanza, il regime amministrativo per

² Si vedano gli investimenti 2.1 "Attrattività dei borghi" e 2.2 "Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale".

l'esercizio dell'attività pare conformarsi – salvo alcune peculiarità – al principio di libertà di iniziativa economica privata sancito dall'art. 41, c. 1, Cost., le vere complessità attengono all'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. A tal proposito, il recente rapporto "Osservatorio burocrazia" della Confederazione Nazionale dell'Artigianato (CNA) ha efficacemente evidenziato come due aspetti della somministrazione siano fortemente critici, per difformità e per incertezza del diritto: l'oggetto, da intendersi quale possibilità di somministrare (non solo prodotti propri, ma) anche prodotti altrui e le forme della somministrazione (non assistita).

A titolo esemplificativo, le imprese artigiane del settore alimentare possono, in assenza di un ulteriore titolo abilitativo, somministrare bevande confezionate di altri operatori economici? La somministrazione di bevande alla spina o di caffè è considerata assistita o non assistita? I tavoli di una impresa artigiana del settore alimentare possono essere apparecchiati con tovaglie e stoviglie?

Le questioni individuate risultano cruciali non solo al fine di garantire la certezza del diritto agli operatori economici della categoria artigiana, bensì anche per assicurare una corretta applicazione dei principi di libertà di iniziativa economica e di libera concorrenza, sollecitando conseguentemente una riflessione sui labili confini esistenti tra le attività artigiane del settore alimentare (pizzerie d'asporto, gelaterie, ecc.) e quelle commerciali di somministrazione (ristoranti, bar, ecc.).

2. *Il quadro normativo europeo*

Il panorama normativo che, a livello europeo, sembra possibile ricostruire rispetto al tema dell'artigianato alimentare è piuttosto complesso e variegato. Esso, invero, sconta l'assenza di una normativa *ad hoc* sul punto, essendo, viceversa, il risultato di una serie di atti (principalmente regolamenti) che si sono manifestati a partire dai primi anni 2000, in relazione ai quali si può operare una distinzione sulla base di almeno tre diverse finalità che appaiono caratterizzarli: *i*) la sicurezza alimentare³,

³ Rispetto al tema della sicurezza alimentare a livello di legislazione europea, nella prospettiva del diritto amministrativo, cfr. almeno S. CASSESE, *La nuova disciplina alimentare europea*, in ID. (a cura di), *Per un'Autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, 2002, p. 11 ss.; M. SAVINO, *Autorità e libertà nell'Unione Europea: la sicurezza alimentare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 2, p. 413 ss.; D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli*

ii) la tutela della salute pubblica⁴ e, infine, *iii*) la protezione dei consumatori⁵.

Il Regolamento (CE) n. 178/2002 stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, comprese talune disposizioni in materia di sicurezza alimentare nonché di rintracciabilità dei prodotti. Il legislatore ricorda, innanzitutto, l'importanza, rispetto al mercato interno, della libera circolazione di alimenti che siano sani e sicuri (cons. 1), sul presupposto della necessità di garantire un livello elevato sia della salute umana che della stessa vita (cons. 2). Pertanto, è fondamentale che i requisiti di sicurezza degli alimenti non presentino significativi elementi di disparità fra le legislazioni dei vari Stati (cons. 3). Tuttavia, si sottolinea come sussistano, in realtà, differenze da questo punto di vista, le quali finiscono per ostacolare la stessa libera concorrenza, impattando, dunque, in termini negativi sul mercato interno (cons. 4). Di conseguenza, diviene centrale intervenire al fine di configurare una base comune in materia di legislazione alimentare (cons. 5).

Sulla base di queste premesse, si afferma la finalità del presente regolamento, che consiste nel costituire la base normativa necessaria per poter, così, assicurare un livello elevato di tutela della salute umana nonché degli interessi dei consumatori, con particolare attenzione al profilo concernente la diversità dell'offerta di alimenti, compresi i prodotti tradizionali, garantendo, al contempo, il funzionamento del mercato interno. Si prevedono i principi comuni e le competenze necessarie, così come i mezzi idonei ad assicurare un

ordinamenti giuridici ultrastatali, Milano, 2012.

⁴ In proposito, per un inquadramento generale, R. SAIJA, F. RENDE, *Tutela della salute, sicurezza e qualità del cibo nel diritto alimentare europeo*, in *Scienze e Ricerche*, 2015, 7, p. 25 ss. A partire dal regolamento (UE) n. 1169/2011 in tema di tutela dei consumatori (come si vedrà più avanti) il legislatore europeo individua una serie di "gruppi" di informazioni che sono rivolti, direttamente e indirettamente, alla tutela della salute dei consumatori. Al primo gruppo appartengono le informazioni sulla protezione della salute dei consumatori nonché sull'uso sicuro dei relativi alimenti, mentre, nell'altra categoria, rientrano le informazioni concernenti le caratteristiche nutrizionali dei prodotti alimentari (su cui I. CANFORA, *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, 2, p. 119 ss. e, più di recente, A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, X, Torino, 2026, p. 385 ss.).

⁵ La protezione dei consumatori in ambito alimentare presenta tratti peculiari tali da ritenere che si tratti di una disciplina dotata di una propria specificità rispetto a quella prevista per la tutela dei consumatori in generale; sul punto cfr. il lavoro monografico di C. LOSAVIO, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto ad essere informato*, Milano, 2007.

solido fondamento scientifico, oltre che una serie di procedure e meccanismi organizzativi in grado di sostenere l'attività decisionale nel campo della sicurezza alimentare (art. 1, par. 1). Inoltre, attraverso il presente regolamento, si istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (par. 2), prevedendo altresì che esso si applichi a tutte le fasi della produzione: dalla trasformazione degli alimenti a quella della loro distribuzione (par. 3).

Un ulteriore regolamento che acquista rilevanza ai presenti fini è quello in materia di igiene alimentare. Il regolamento (CE) n. 853/2004, oltre a disciplinare il profilo relativo all'igiene dei prodotti alimentari, stabilisce i requisiti igienici per le imprese alimentari, incluse, giustappunto, quelle artigianali. Impone, inoltre, l'adozione di sistemi di autocontrollo basati sui principi HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*).

Dopo aver ricordato uno degli obiettivi del regolamento (CE) n. 178/2002, ossia quello del livello elevato rispetto alla protezione della vita e della salute umana (cons. 1), il legislatore detta una serie di principi che ispirano la disciplina in materia di igiene dei prodotti alimentari (art. 1). Anzitutto, sussiste il principio per cui la responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti ricade sull'operatore del settore alimentare (lett. a), sicurezza che deve essere garantita lungo tutta la catena, a partire da quella relativa alla produzione primaria (lett. b). Inoltre, si sofferma l'attenzione sull'importanza del c.d. mantenimento della catena del freddo per tutti quegli alimenti che non possono essere immagazzinati a temperatura ambiente in condizioni di sicurezza, in particolare per quelli congelati (lett. c). Infine, si fa riferimento a quei principi HACCP già richiamati; è necessario, infatti, che essi siano alla base delle diverse procedure, unitamente all'applicazione di una corretta prassi igienica, con l'intenzione, così, di accrescere la responsabilità degli operatori alimentari (lett. d).

Sempre nell'ambito dell'igiene dei prodotti alimentari, si colloca il regolamento (CE) n. 853/2004 – già ricordato in precedenza –, il quale stabilisce una serie di disposizioni specifiche per l'igiene dei prodotti di origine animale, disposizioni che sono applicabili anche alle attività artigianali che producono alimenti a base di carne, latticini e pesce, sulla base del presupposto per cui taluni alimenti (fra i quali rientrano quelli di origine animale) possano presentare specifici rischi per la salute umana, richiedendo, pertanto, l'applicazione di apposite disposizioni in materia di igiene. Infatti, rispetto agli alimenti di origine animale sono stati spesso segnalati rischi di tipo microbiologico e chimico. Si specifica, inoltre, che il presente regolamento si applica anche ai prodotti di origine animale che siano stati o meno oggetto di trasformazione (art. 1).

In questo ambito, assume altresì importanza il regolamento (UE) n. 1151/2012, attraverso il quale si definisce la disciplina circa i sistemi delle c.d. indicazioni geografiche (IGP e DOP) nell'UE. Il legislatore detta i requisiti per la registrazione, la protezione e la promozione di tali indicazioni, con l'obiettivo di fornire un quadro giuridico chiaro per la protezione dei prodotti alimentari.

Ulteriori interventi che contengono indicazioni utili circa la qualità dei prodotti, si hanno con il regolamento (UE) n. 1305/2013, il quale, nello stabilire una serie di disposizioni per lo sviluppo rurale, si concentra, in particolare, sulla sostenibilità delle pratiche agricole nonché sulla promozione della qualità degli alimenti. Infine, sotto questo profilo, riveste senz'altro importanza il regolamento (UE) n. 848/2018 in materia di sostenibilità e qualità degli alimenti, ponendo l'accento sui sistemi di certificazione per prodotti biologici.

Quest'ultimo regolamento è da inquadrare all'interno di una stagione caratterizzata da una sempre maggiore attenzione per il tema della sostenibilità (anzitutto ambientale), dove la strategia "Farm to Fork"⁶, da collocare all'interno del processo regolatorio del *Green Deal* europeo⁷, è destinata, sotto questo profilo, ad acquisire centralità. Essa, invero, mira a garantire un sistema alimentare equo, sano e compatibile con le istanze di salvaguardia delle diverse matrici ambientali e, per far ciò, propone una serie di misure dirette alla promozione di pratiche agricole sostenibili, nonché alla riduzione dell'uso di pesticidi, al miglioramento della biodiversità ed alla garanzia di una maggiore trasparenza nella filiera alimentare.

Con specifico riferimento alla filiera agroalimentare, il regolamento (UE) n. 633/2019 si occupa di disciplinare le pratiche commerciali sleali, tentando

⁶ Il riferimento è a COM (2020), 381. Su tale strategia cfr. G. DE LUCA, *La strategia dal produttore al consumatore e la questione della sostenibilità economica del Green Deal per i produttori primari*, in *Rivista di diritto agrario*, 2022, 4, p. 650 ss. Si tratta di una strategia fortemente connessa alla PAC 2023-27, su cui, di recente, cfr. L. RUSSO, *La Politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l'attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2025, p. 329 ss.

⁷ COM (2019), 640. Sul punto cfr. almeno E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 1, p. 19 ss.; D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, 2024. Sulle implicazioni, sia di ordine istituzionale quanto di carattere economico, derivanti dal *Green Deal* cfr. A. LALLI, *Implicazioni istituzionali ed economiche delle regolazioni e dei programmi del Green Deal europeo*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 2024, 2, p. 1 ss.

di proteggere i produttori e di garantire condizioni più eque, le quali possono influire sia sulla qualità che sulla sostenibilità degli stessi alimenti.

Sul versante della tutela dei consumatori in ambito alimentare, si colloca invece il regolamento (UE) n. 1169/2011, con il quale il legislatore ripone l'attenzione al tema della fornitura di informazioni al consumatore, con particolare riferimento al profilo dell'etichettatura nonché a quello relativo all'informazione nutrizionale, incluse le disposizioni circa l'indicazione degli allergeni. Si ricorda, innanzitutto, l'importanza che la tutela dei consumatori riveste nel contesto dell'UE, richiamando espressamente l'art. 169 del TFUE (e l'art. 114 TFUE, dove si definiscono gli strumenti che l'UE può utilizzare per tutelare gli stessi consumatori).

Tale regolamento stabilisce, dunque, le misure al fine di garantire un livello elevato di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo altresì conto delle differenze di percezione che sussistono fra gli stessi consumatori, nonché delle loro esigenze in materia di informazione, ovviamente sempre tentando di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno (art. 1, par. 1). Si stabiliscono, quindi, i principi, i requisiti e le responsabilità che disciplinano le informazioni sugli alimenti, avuto particolare riguardo al profilo dell'etichettatura degli alimenti. Il regolamento, inoltre, definisce gli strumenti tesi a garantire il diritto dei consumatori all'informazione, così come le procedure per la fornitura di informazioni sugli alimenti (par. 2).

Infine, sembra opportuno sottolineare che il legislatore europeo, con il regolamento (UE) n. 651/2014, nell'ambito della definizione delle misure in materia di aiuti Stato, comprese quelle in favore delle imprese di medio-piccole dimensioni, detta una serie di disposizioni che trovano applicazione anche rispetto alle imprese artigiane.

Se questo è l'articolato complesso normativo che appare assumere rilievo allorché si affronti il tema dell'artigianato alimentare, conviene ora concentrare l'attenzione sull'evoluzione della legislazione interna, così da (tentare di) fornire un quadro complessivo del settore in esame.

3. Ricostruzione storica: dalla Costituente alla legge quadro del 1985

La prima disciplina organica in tema di artigianato, a partire dall'istituzione della Repubblica e, quindi, dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, risale alla legge 25 luglio 1956, n. 860, la quale intendeva for-

nire un inquadramento autonomo della materia “artigianato”⁸, coerentemente con l’autonomia riconosciutagli dal Costituente, avendo, infatti, quest’ultimo affermato che «la legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell’artigianato» (art. 45, c. 2, Cost.)⁹. Tuttavia, tale legge avrà durata relativamente breve poiché, con l’attuazione delle Regioni – avvenuta, come noto, nel 1970 –, si pone l’esigenza di rivedere la disciplina nella prospettiva di un suo adeguamento rispetto alla formulazione di cui all’art. 117 Cost. e, dunque, al potere legislativo che da tale disposizione deriva(va) in capo alle Regioni stesse entrate a tutti gli effetti in vigore¹⁰.

Successivamente il legislatore, attraverso una serie di interventi¹¹, ha ri-

⁸ Nel testo si utilizza il termine “materia” a proposito del settore dell’artigianato in quanto – come si vedrà meglio nel prosieguo – già nella formulazione originaria della disposizione di cui all’art. 117, c. 2, Cost., l’artigianato era ricompreso fra le materie rispetto alle quali sussisteva il potere legislativo delle Regioni (nei limiti, ovviamente, «dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni», c. 1).

⁹ In proposito, cfr. M. NIGRO, *Art. 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 45-47. Rapporti economici*, tomo III, Bologna-Roma, 1980, p. 51 ss. Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente in materia di artigianato, cfr. C. PINELLI, *Vicende costituzionali dell’artigianato*, in *Istituzioni del federalismo*, 2023, 3, p. 687 ss.

¹⁰ Le Regioni, dunque, a partire da tale data, assumono un ruolo centrale in punto di funzione legislativa, non più unicamente nelle mani dello Stato ma oggetto di condivisione con queste ultime e ciò – lo si vedrà – ha avuto delle implicazioni evidenti in tema di (evoluzione della) disciplina dell’artigianato alimentare, oltre ad aver contribuito a creare non pochi problemi avuto riguardo all’uniforme applicazione sull’intero territorio della normativa, come si avrà modo di esaminare più avanti.

¹¹ Il riferimento è, in particolare, ai: d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 2, d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 10, nonché al d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616. Attraverso tali interventi, infatti, venne effettuata la devoluzione in capo alle Regioni di una serie di funzioni amministrative. Con il primo decreto si trasferirono le funzioni amministrative concernenti: la disciplina e lo sviluppo delle imprese artigiane, l’incremento della produzione artigiana e dello smercio dei prodotti dell’artigianato, l’assistenza tecnica ed artistica e la tutela dell’artigianato, la disciplina delle cooperative e dei consorzi fra imprese artigiane, gli organi di rappresentanza nonché di tutela degli interessi dell’artigianato (commissioni provinciali e regionali per l’artigianato), l’esecuzione di rilevazioni e di indagini di tipo economico rispetto all’attività dell’artigianato e, infine, la realizzazione di forme di incentivazione dello sviluppo tecnico ed economico dell’artigianato (art. 2). Mediante il secondo decreto, invece, si attribuirono le funzioni amministrative in materia di istruzione artigiana e professionale (art. 1), mentre, con il decreto del ‘77, vennero demandate le funzioni amministrative a Province, Comunità montane e Comuni (artt. 1-2), compresa la ridefinizione delle funzioni ex art. 63 (in tema di artigianato) e quelle previste agli artt. 35-41 (rispetto all’istruzione artigiana). Inoltre, con tale intervento si riconobbe alle Regioni – con riferimento alle materie oggetto di delega da parte dello Stato – il

conosciuto un ruolo di maggiore rilevanza alle Regioni in materia di artigianato, sino ad arrivare alla legge 8 agosto 1985, n. 443 (c.d. legge quadro sull'artigianato), tutt'ora formalmente vigente¹². Pertanto, l'attenzione sarà anzitutto dedicata alle parti della disciplina che si ritengono più utili per l'esame del tema oggetto del presente contributo.

Con tale legge¹³, il legislatore chiarisce, in primo luogo, quale sia l'ambito di operatività, in materia di artigianato, delle Regioni, delimitandone di conseguenza lo spazio in punto di potestà legislativa. In proposito, è necessario ricordare che l'assetto circa il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni era diverso da quello attuale, non essendo ancora intervenuta la riforma del titolo V del 2001 che ha (ri)configurato su altre basi il tema del riparto di competenze, con un ruolo maggiore riconosciuto alle Regioni, come meglio si vedrà nel paragrafo successivo. Ciò osservato, la legge dell'85 disponeva che, in coerenza con quella che era la formulazione dell'art. 117, c. 1, Cost., le Regioni emanassero norme legislative in materia di artigianato nell'ambito dei principi enucleati da essa (con l'eccezione delle specifiche competenze delle Regioni a statuto speciale nonché delle Province autonome) (art. 1, c. 1). Conseguentemente, alle Regioni – sulla base anche degli indirizzi propri della programmazione nazionale – spettava l'adozione di provvedimenti aventi la duplice finalità, da un lato, di tutelare e sviluppare l'artigianato e, dall'altro, di valorizzare le produzioni artigiane nelle loro diverse espressioni territoriali, artistiche e tradizionali, avuto specifico riguardo ai profili relativi alle agevolazioni in tema di accesso al credito, all'assistenza tecnica, alla ricerca applicata, alla formazione professionale, all'associazionismo economico, alla realizzazione di insediamenti artigiani nonché alle agevolazioni in relazione alle esportazioni (c. 2). Infine, si prevedeva che

potere di emanare norme legislative sia di organizzazione che di spesa, nonché norme di attuazione ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 Cost. (a detta del quale le leggi della Repubblica potevano «demandare alle Regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione») (art. 7, c. 1). Si prevedeva altresì che le Regioni potessero emanare norme di legge con le quali subdelegare alle Province, ai Comuni ed agli altri Enti locali l'esercizio delegato di funzioni amministrative dello Stato, disciplinando i poteri di indirizzo nonché i relativi rapporti finanziari (art. 7, c. 2).

¹² Già auspicata in precedenza da una parte della dottrina, M.S. GIANNINI, *Per una legge-quadro sull'artigianato*, in *Scritti*, VI, 1970-1976, Milano, 2005, p. 895 ss.

¹³ Per un esame della quale cfr. G. FERRARI, *L'artigianato*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, III, Milano, 2000, p. 2515 ss., e, più di recente, H. CAROLI CASAVOLA, *Artigianato*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, 2022, p. 126 ss.

le Regioni esercitassero le proprie funzioni amministrative mediante una delega agli enti locali¹⁴ (c. 3).

Un'ulteriore precisazione – utile ai fini dello svolgimento del presente scritto – attiene alla definizione di “impresa artigiana”¹⁵. La legge, dopo aver definito l'imprenditore artigiano¹⁶, fornisce la nozione di impresa artigiana, in base alla quale si considera tale l'impresa che, «esercitata dall'imprenditore artigiano nei limiti dimensionali di cui alla presente legge, abbia per scopo prevalente lo svolgimento di un'attività di produzione di beni, anche semilavorati, o di prestazioni di servizi, escluse le attività agricole e le attività di prestazione di servizi commerciali, di intermediazione nella circolazione dei beni o ausiliarie di queste ultime, di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, salvo il caso che siano solamente strumentali e accessorie all'esercizio dell'impresa» (art. 3, c. 1). Il legislatore prevede, inoltre, che l'impresa artigiana, «nei limiti dimensionali di cui alla presente legge e con gli scopi di cui al precedente comma», possa essere «costituita ed esercitata in forma di società, anche cooperativa, escluse le società per azioni ed in accomandita per azioni, a condizione che la maggioranza dei soci, ovvero uno nel caso di due soci, svolga in prevalenza lavoro personale, anche manuale, nel processo produttivo e che nell'impresa il lavoro abbia funzione preminente sul capitale» (c. 2)¹⁷.

¹⁴ Salvo, ovviamente, rispetto a quelle funzioni e/o a quelle circostanze in ordine alle quali sussisteva la necessità di un esercizio da parte direttamente delle stesse Regioni in ragione del principio di adeguatezza, con una “chiamata in sussidiarietà” ex art. 118, c. 1 Cost.

¹⁵ Di recente, si veda G. CAPURSO, *L'impresa artigiana: problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino, 2022.

¹⁶ È considerato imprenditore artigiano colui il quale «esercita personalmente, professionalmente e in qualità di titolare, l'impresa artigiana, assumendone la piena responsabilità con tutti gli oneri ed i rischi inerenti alla sua direzione e gestione e svolgendo in misura prevalente il proprio lavoro, anche manuale, nel processo produttivo» (art. 2, c. 1).

¹⁷ Una definizione di impresa artigiana si aveva già con la legge del '56 (derubricata, non a caso, *Norme per la disciplina giuridica delle imprese artigiane*) richiamata in precedenza, la quale affermava che «è artigiana, a tutti gli effetti di legge, l'impresa che risponde ai seguenti requisiti fondamentali: a) che abbia per scopo la produzione di beni o la prestazione di servizi, di natura artistica od usuale; b) che sia organizzata ed operi con il lavoro professionale, anche manuale, del suo titolare e, eventualmente, con quello dei suoi familiari; c) che il titolare abbia la piena responsabilità dell'azienda e assuma tutti gli oneri e i rischi inerenti alla sua direzione ed alla sua gestione. La qualifica artigiana di un'impresa è comprovata dall'iscrizione nell'albo di cui all'art. 9. Non costituisce ostacolo per il riconoscimento della qualità artigiana dell'impresa la circostanza che la stessa adoperi macchinari ed utilizzi fonti di energia. Essa può svolgere la sua attività, purché non in contrasto con le leggi sul lavoro, in luogo fisso,

Per quanto più qui di interesse, si può osservare come tale definizione contempli, a tutti gli effetti, le imprese artigiane a carattere alimentare e, più precisamente, ne rende possibile, da parte loro, a talune condizioni, anche la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande¹⁸. Infatti, laddove la disposizione fa riferimento alla “somministrazione al pubblico di alimenti e bevande”, il legislatore intende escludere questa attività, salvo che non sia strumentale ed accessoria all’esercizio di impresa. Di conseguenza, è da considerarsi legittima l’attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande¹⁹, da parte dell’impresa artigiana, allorché essa sia strumentale ed accessoria all’attività di impresa.

Se questa è la ricostruzione storica dell’evoluzione normativa dell’artigianato²⁰, è ora opportuno esaminare il profilo circa il riparto di competenze legislative.

4. *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni e la sua evoluzione*

Come già anticipato, l’assetto configurato dal legislatore in tema di artigianato mediante la legge n. 433/1985 è destinato a rimanere pressoché immutato sino al 2001, quando il legislatore costituzionale interverrà sul Titolo V della Carta costituzionale, segnando un radicale mutamento circa il rapporto fra Stato e Regioni per quanto attiene al profilo del(le competenze in punto di esercizio del) potere legislativo.

Ciò detto, appare comunque necessario sottolineare come, già prima della riforma costituzionale da ultimo richiamata, vi fosse stato un intervento – sul piano della legislazione ordinaria – che, sia pur a Costituzione invariata, muoveva nella direzione di un decentramento delle funzioni (amministrative)

presso l’abitazione del suo titolare o in apposita bottega o in altra sede designata dal committente, oppure in forma ambulante o di posteggio, quale che sia il sistema della remunerazione».

¹⁸ In proposito cfr. G. GRECO, voce *Alimenti e bevande (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica*, I, Roma, 1988, p. 1 ss.

¹⁹ Per “attività di somministrazione” si intende «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» (art. 1, c. 1, legge 25 agosto 1991, n. 287).

²⁰ In attesa della riforma del settore a seguito della delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di aggiornare, razionalizzare e riordinare la disciplina di cui alla l. n. 443/1985 (art. 15, l. 11 marzo 2026, n. 34).

in materia di artigianato. Invero, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il legislatore ha aumentato il novero delle attribuzioni amministrative alle Regioni, ampliandone, dunque, i relativi compiti. Dopo aver chiarito che le funzioni amministrative concernenti la materia “artigianato”²¹ comprendono anche tutte le funzioni relative alla erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere (indipendentemente dalla denominazione utilizzata dal legislatore nel caso di specie) alle imprese artigiane – avuto specifico riguardo alle imprese artistiche (art. 12) e quali che siano le funzioni ed i compiti riservati allo Stato (art. 13) –, il legislatore afferma che ciascuna delle funzioni amministrative, per come definite dall’art. 12²², sono attribuite alle Regioni. Il ruolo di queste ultime è altresì rafforzato dalla disposizione successiva, attraverso la quale esse sono tenute a provvedere all’incentivazione delle imprese artigiane sulla base di quanto disposto dalle leggi regionali. Inoltre, si prevede che le Regioni subentrino alle amministrazioni statali nei diritti e negli obblighi derivanti dalle convenzioni che le stesse Regioni hanno stipulato in forza di leggi e che risultino essere in vigore alla data di emanazione del presente decreto legislativo, addivenendo, ove occorra, ad atti integrativi (rispetto alle stesse convenzioni) per gli eventuali adeguamenti che dovessero risultare necessari (art. 15, c. 1).

Fatta questa precisazione, si può adesso soffermare l’attenzione sulla riforma costituzionale del 2001, il cui esito ha determinato, da un punto di vista letterale e formale, un’espunzione dell’artigianato dall’attuale art. 117 Cost.; tale disposizione, infatti, non contempla più espressamente la materia “artigianato” (rientrante prima nell’elenco delle materie di competenza concorrente), con la conseguenza per cui, in ragione dell’inversione della c.d. “clausola di residualità”²³, essa deve ora ritenersi di competenza (residuale) delle Regioni²⁴. Ciò, per quello che più interessa in questa sede, produce evidenti implicazioni rispetto alla legge quadro ed alla sua attuale applicazione.

La legge quadro sull’artigianato, infatti – come già anticipato –, si inseriva in un diverso contesto circa i rapporti tra Stato e Regioni nel quale queste

²¹ L’elenco delle funzioni amministrative in materia di artigianato era previsto dall’art. 63 del d.p.r. n. 616/1977, già richiamato al paragrafo precedente (nt. 11).

²² Con l’esclusione di quelle riservate allo Stato (art. 13).

²³ Per effetto della riforma costituzionale la materia dell’artigianato deve considerarsi di competenza esclusiva delle Regioni dato che non rientra nelle materie di competenza concorrente espressamente elencate all’art. 117, c. 2, Cost.

²⁴ Sulla potestà legislativa residuale delle Regioni, fra i primi, cfr. L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 2-3, p. 343 ss.

ultime avevano, come noto, la sola facoltà di emanare, nelle materie espressamente previste dalla precedente formulazione dell'articolo 117 Cost., «norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni» (c. 1). Pertanto, sulla base dell'attuale assetto costituzionale in punto di riparto delle competenze legislative, non sussiste dubbio alcuno sull'esito della soluzione del contrasto fra l'odierna formulazione di cui all'art. 117, c. 4, Cost. (che attribuisce alle Regioni la competenza esclusiva in tema di artigianato) e la l. n. 443/1985 (la quale, diversamente, muoveva da un altro presupposto, quello cioè della competenza concorrente, conformando, quindi, il potere legislativo delle Regioni all'interno dei principi fissati dallo Stato): esso non può che essere risolto a favore del primo. Di conseguenza, si deve ritenere che le Regioni non incontrino più il limite di cui all'art. 1 della legge quadro, quanto (solamente) quello di cui all'art. 117, c. 1, Cost.

Da ciò discende, sul piano pratico-operativo, una non più piena vigenza della l. n. 443/1985²⁵, almeno avuto riguardo a quelle parti in cui si definiva lo spazio di intervento delle Regioni²⁶. Diversamente, si deve ritenere che la legge del 1985 rimanga in vigore – come osservato di recente anche in dottrina²⁷ – per le sole parti della disciplina non coperte dalle diverse legislazioni di fonte regionale.

Sino a qui, tuttavia, i possibili problemi sorti per effetto della riforma delle competenze legislative sarebbero di piuttosto agevole soluzione: le Regioni avrebbero la facoltà di prevedere proprie discipline in tema di artigianato, mentre, per le parti da esse eventualmente non disciplinate, si applicherebbero le disposizioni contenute nella legge quadro²⁸. Ciò detto, il problema non è da considerarsi esaurito, essendo, in realtà, più complesso; complessità, fra l'altro, destinata ad aumentare nel caso in esame, venendo in rilievo non solamente la materia dell'artigianato ma, inevitabilmente, anche quella

²⁵ Si tratta di una sorta di abrogazione tacita.

²⁶ Va da sé che la soluzione inversa – ossia quella di ritenere ancora in vigore la disciplina emanata dal legislatore del 1985 nella parte in cui definisce l'ambito di operatività del potere legislativo delle Regioni – condurrebbe, è evidente, ad un contrasto con l'attuale formulazione di cui all'art. 117, c. 4, Cost., aprendo la possibilità per una declaratoria in termini di incostituzionalità, da parte della Corte costituzionale, della legge quadro.

²⁷ H. CAROLI CASAVOLA, *Artigianato*, cit., p. 139.

²⁸ La quale, dunque, ha, tutt'al più, una valenza meramente residuale, di "copertura" cioè di ciò che non è oggetto di normazione regionale.

che fa capo all'alimentazione (di competenza, all'opposto, concorrente), e non solo. Invero, entra in gioco anche quella della (tutela della) concorrenza (di competenza esclusiva statale). Pertanto, si è dinanzi ad un quadro che rischia di risultare non del tutto chiaro in ragione sia della trasversalità di talune materie (la tutela della concorrenza)²⁹ che della co-titolarità di altre (l'alimentazione) e che, in quanto tale, reclama alcune precisazioni, con specifico riguardo al settore in questione, il quale, quindi, somma a sé due materie di – in parte – distinta titolarità legislativa.

È, anzitutto, opportuno chiarire che la possibile scissione operata dal legislatore costituzionale con l'art. 45, c. 2, Cost. in tema di artigianato, laddove cioè fa riferimento sia alla sua "tutela" che al suo "sviluppo", era ricondotta ad un'unità già a partire dalla legge quadro poiché la Carta costituzionale si limitava a rimettere la relativa disciplina alla legislazione ordinaria e la normativa del 1985 attribuiva alla legge regionale sia la regolamentazione del momento della tutela che di quello dello sviluppo (art. 1, c. 2). Ciò osservato, pur a fronte di una materia di esclusiva competenza regionale come quella dell'artigianato, tale competenza "esclusiva"³⁰ non è del tutto priva di limiti; infatti, essa incontra comunque limitazioni di ordine costituzionale rappresentate dai principi fondamentali, i quali, essendo tessuto unificante la Repubblica, "avvolgono" l'intero ordinamento e concorrono all'uniformità dello stesso. Perciò, la disciplina del 1985, oltre a svolgere una funzione suppletiva delle eventuali lacune presenti nelle legislazioni regionali – come già osservato in precedenza –, rileva altresì in termini di limite alle stesse discipline regionali in ragione della salvaguardia del principio, in particolare, di uguaglianza³¹, il quale potrebbe essere compromesso da regimi regionali fra loro fortemente diversificati, come pare, del resto, essere avvenuto nel caso in esame (lo si vedrà meglio più avanti). Di conseguenza, è da ritenersi legittimo un intervento del legislatore nazionale allorché la sua finalità sia quella di assicurare la parità di trattamento, in tal caso fra operatori economici, a prescindere dal luogo in cui essi esercitano la propria attività.

²⁹ Cfr. G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni: la lezione dell'esperienza. Atti del Seminario svoltosi in Roma* (Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015), Milano, 2016, p. 79 ss.

³⁰ Si utilizza il termine "esclusiva" in senso difforme dal significato proprio di cui all'art. 117 Cost. che sta, come noto, ad indicare la competenza dello Stato; nel testo, in questo caso, il termine è da considerarsi sinonimo di "competenza residuale".

³¹ Sul punto cfr. C. PINELLI, *Vicende costituzionali dell'artigianato*, cit., p. 693.

Se, dunque, rispetto all'artigianato il ruolo dello Stato si manifesta unicamente, per mezzo della legge quadro, al fine di evitare lesioni al principio di uguaglianza a causa delle marcate differenze sul piano delle legislazioni di fonte regionale, rimane da capire come operi il rapporto fra Stato e Regioni. Il ragionamento, da questo punto di vista, sembra dover muovere dalla materia dell'alimentazione, rispetto alla quale, pertanto, lo Stato è titolare del potere di determinare i principi fondamentali che servono a costituire la "cornice" entro la quale le singole Regioni sono legittimate a normare, cornice che svolge la funzione di prevenire e tutelare l'effettività di quegli stessi principi fondamentali fissati dalla prima parte della Costituzione. Inoltre – come si anticipava – entra in gioco anche la materia della (tutela della) concorrenza, la quale impatta inevitabilmente sul settore dell'artigianato alimentare, rappresentando, quindi, un ulteriore condizionamento dello Stato sulle Regioni.

L'assetto che sembrerebbe doversi delineare a seguito di quanto osservato parrebbe caratterizzarsi da una centralità del principio di collaborazione fra Stato e Regioni proprio in quanto il settore dell'artigianato alimentare – in ragione di taluni tratti peculiari che lo caratterizzano (rappresentati anzitutto dalla presenza di materie appartenenti a diversi livelli di governo) – vede sia competenze statali che regionali e, conseguentemente, reclama l'intervento di entrambi i soggetti. La sola legislazione regionale, invero, comporterebbe un'alterazione della concorrenza ed un non pieno rispetto dei principi fondamentali in materia alimentare, finendo per determinare, in ultima analisi, una lesione del principio di uguaglianza fra i vari operatori economici del settore, situazione evidentemente inaccettabile sia dal punto di vista costituzionale che sotto quello di tenuta complessiva del sistema.

5. Il regime amministrativo: dall'iscrizione all'albo all'inizio dell'attività

La disciplina delineata dalla l. n. 443/1985 si basa sul principio di libertà di iniziativa economica privata sancito dall'art. 41, c. 1, Cost. e ne attua la portata con l'espressa esclusione di «limitazioni alla libertà di accesso del singolo imprenditore all'attività artigiana e di esercizio della sua professione» (art. 2, c. 2). Nel prosieguo, si intende verificare se e come il regime amministrativo previsto sia conforme a tale principio, a partire dall'iscrizione all'albo delle imprese artigiane sino al modello di inizio attività.

Per quanto concerne l'iscrizione all'albo, la questione è alquanto contro-

versa, alla luce del fatto che l'iscrizione è definita come «costitutiva e condizione per la concessione delle agevolazioni a favore delle imprese artigiane» dall'art. 5, c. 4, della stessa legge quadro e da alcune delle più recenti normative regionali³². Per superare la presunta incompatibilità con l'art. 2, c. 2, e, soprattutto, i dubbi di incostituzionalità con l'art. 41 Cost., la dottrina ha da subito ritenuto costitutiva l'iscrizione unicamente al fine di ottenere le agevolazioni a favore delle imprese artigiane³³ di cui allo stesso art. 5, c. 4, ritenendola, invece, meramente dichiarativa ai fini dell'ottenimento della qualifica di impresa artigiana³⁴.

Tale orientamento – tutt'oggi prevalente³⁵ – si fonda innanzitutto sul fatto che già la precedente disciplina di cui all'art. 1, c. 2, l. n. 860/1956 attribuiva valore dichiarativo all'iscrizione, ove affermava che la «qualifica artigiana di un'impresa è comprovata dall'iscrizione nell'albo di cui all'art. 9»³⁶. Inoltre, la giurisprudenza costituzionale dell'epoca aveva dichiarato l'incostituzionalità di una legge della Provincia di Bolzano che prevedeva l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese artigiane come condizione per l'esercizio dell'attività artigiana, ritenendola un'indebita ingerenza dei pubblici poteri nell'esplicazione di un'attività lavorativa e respingendo la tesi secondo la quale l'obbligo di iscrizione per le imprese artigiane era volto a promuovere una maggiore capacità professionale anche a tutela dei terzi³⁷.

Questa tesi trova conferma non solo nell'assenza di un ente associativo professionale degli artigiani, al cui albo sarebbe, allora, giustificata (e neces-

³² Art. 13, c. 3, legge reg. Toscana 22 ottobre 2008, n. 53; art. 2, c. 2, legge reg. Emilia-Romagna 9 febbraio 2010, n. 1.

³³ La legge 25 luglio 1952, n. 949 riconosce alle imprese artigiane la possibilità di ottenere un contributo in conto interessi e in conto capitale su fondi statali e/o regionali ovvero sotto forma di agevolazioni fiscali. Si riconosce altresì la possibilità di ammettere alla richiesta di finanziamento tutte le spese sostenute nei sei mesi precedenti alla domanda di finanziamento, con la possibilità che il periodo di finanziamento si possa estendere di ulteriori 6 mesi, arrivando così a 12, rispetto alle spese per acquisto di locali, impianti o ammodernamento di laboratori e fabbricati.

³⁴ G. DE VERGOTTINI, in F. CAVAZZUTI, A.M. ALBERTI (a cura di), *Commentario della legge-quadro per l'artigianato 8 agosto 1985*, n. 433, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1986, p. 1044.

³⁵ H. CAROLI CASAVOLA, *Artigianato*, cit., p. 132; G. FERRARI, *L'artigianato*, cit., p. 2529.

³⁶ Sul valore dichiarativo delle iscrizioni durante la disciplina della precedente l. n. 860/1956, si veda: F. FUSILLO, voce «Artigianato», in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, 1958, p. 137; A. FORMIGGINI, *L'impresa artigiana*, in *Rivista di diritto civile*, 1958, 2, p. 339 ss.

³⁷ Cfr. Corte cost., 15 giugno 1956, n. 6.

saria) l'iscrizione, bensì anche nell'assenza dei presupposti che ne giustificerebbero la costituzione, quali, su tutti, l'esigenza di abilitazione formale all'esercizio della professione, nonché un vaglio preventivo della professionalità nella prospettiva della tutela dei terzi³⁸.

Infine, un'ulteriore conferma sembra essere offerta dall'art. 6, c. 2, della legge quadro, che correla direttamente l'iscrizione nella separata sezione dell'albo dei consorzi e delle società consortili all'attribuzione delle agevolazioni previste per le imprese artigiane, senza richiamarne il carattere costitutivo.

Quanto detto porta a ritenere che l'iscrizione di cui all'art. 5, c. 4, abbia, da una parte, una mera efficacia dichiarativa dell'esistenza dei requisiti dell'impresa artigiana e, dall'altra, produca effetti costitutivi ai soli fini delle agevolazioni previste, senza tuttavia mettere in dubbio la preesistenza dell'impresa artigiana³⁹. Conseguentemente, «l'attività artigiana può essere liberamente esercitata anche a prescindere dall'iscrizione all'albo, come testualmente affermato dall'art. 2, c. 2, che esclude limiti alla libertà di accesso all'attività artigiana e all'esercizio della professione»⁴⁰. Allo stesso modo, quanto agli effetti costitutivi della (domanda di) iscrizione, a fondamento vi è pur sempre il diritto soggettivo di beneficiare delle agevolazioni previste; il che comporta che l'attività dell'amministrazione sia meramente vincolata all'accertamento della sussistenza dei requisiti di legge.

Dello stesso avviso sembra essere anche la giurisprudenza che, pur affrontando la questione limitatamente ai fini contributivi e ai fini dell'applicazione dell'art. 2751-*bis*, n. 5, c.c., relativo al privilegio generale sui beni mobili dei crediti riguardanti l'impresa artigiana, offre elementi che confermano la ricostruzione dottrinale sopra esaminata.

La Cassazione, infatti, ha affermato che «l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane ex art. 5 della l. n. 443/1985 non ha valore costitutivo per l'insorgenza del rapporto assicurativo dell'artigiano (ai sensi delle leggi n. 463 del 1959 e n. 233 del 1990), e del conseguente obbligo contributivo, i quali vengono ad esistenza automaticamente con l'espletamento, da parte del titolare dell'impresa, delle attività aventi le caratteristiche previste dagli artt. 3 e 4 della medesima legge»⁴¹.

³⁸ G. DE VERGOTTINI, *Commentario della legge-quadro*, cit., p. 1046.

³⁹ Ivi, p. 1045; H. CAROLI CASAVOLA, *Artigianato*, cit., p. 132; G. FERRARI, *L'artigianato*, cit., p. 2529.

⁴⁰ G. DE VERGOTTINI, *Commentario della legge-quadro*, cit., p. 1047.

⁴¹ Cass. civ., Sez. lavoro, Ordinanza, 26 gennaio 2021, n. 1680. In senso analogo, si veda

Ancor più chiaramente, nel confermare che l'iscrizione all'albo «non spiega di per sé alcuna influenza, neppure quale presunzione iuris tantum della natura dell'impresa», ai fini dell'applicazione dell'art. 2751-*bis*, n. 5, c.c., la giurisprudenza ha correlato la «natura costitutiva» dell'iscrizione unicamente al beneficio delle «provvidenze previste dalla legislazione (regionale) di sostegno», senza menzionarne gli effetti sull'esercizio dell'attività⁴².

Se questa ricostruzione pare convincente sul piano teorico, sul piano pratico si scontra con un dato di comune esperienza, e cioè che il dimensionamento dell'impresa da parte dell'operatore economico nei limiti imposti dalla legge è finalizzato proprio a beneficiare degli incentivi legislativamente previsti per l'impresa artigiana, con la conseguenza che è difficilmente immaginabile un'impresa che, pur possedendo i requisiti per essere qualificata artigiana, rinunci volutamente all'iscrizione all'albo ed ai benefici ad essa connessi, rischiando di compromettere la propria concorrenzialità sul mercato⁴³.

In altre parole, assumendo la prospettiva secondo cui gli incentivi e le agevolazioni non sono benefici aggiuntivi che le imprese artigiane ricercano in via ipotetica, bensì si rivelano regole essenziali per la stessa sopravvivenza delle imprese, allora rimarrebbero dubbi di costituzionalità sulla (effettiva) libertà di esercizio dell'attività di impresa artigiana e sulla natura (nei fatti) costitutiva dell'iscrizione all'albo⁴⁴. Dubbi che potrebbero comunque essere

Cass. civ., Sez. lavoro, Sentenza, 1 dicembre 2016, n. 24555: «In tema di inquadramento ai fini contributivi, l'impresa che chiede l'accertamento della natura artigiana ha l'onere di provare la sussistenza degli elementi richiesti per tale inquadramento, senza potersi limitare ad invocare l'iscrizione nel relativo albo, che ha valore meramente indiziario e che, anche quando acquisisce valore costitutivo per effetto dell'art. 5 della l. n. 443/1985, può essere contestata a fini specifici, quale quello della classificazione dell'impresa agli effetti previdenziali».

⁴² Cass. civ., Sez. I, 9 maggio 2013, n. 11024. In senso analogo, in tema di contributi comunitari per gli investimenti delle imprese artigiane, si veda Cass. civ., Sez. VI - 1, Ordinanza, 19 marzo 2012, n. 4336: «In tema di contributi comunitari per gli investimenti delle imprese artigiane, di cui alla legge della Regione Lazio 7 settembre 1987, n. 51, la iscrizione all'albo di dette imprese, da provare mediante la produzione del relativo certificato, è condizione costitutiva per la concessione anche del contributo; pertanto, è legittima la revoca del contributo concesso ove la notificazione della Commissione provinciale per l'artigianato, abbia retrodata gli effetti dell'iscrizione, contrastando tale atto amministrativo con l'art. 5, comma 4, della legge quadro sulle imprese artigiane n. 443 del 1985».

⁴³ G. FERRARI, *L'artigianato*, cit., p. 2518; G. DE VERGOTTINI, *Commentario della legge-quadro*, cit., p. 1045.

⁴⁴ V. ANGIOLINI, *Libertà costituzionale e garanzie amministrative nell'organizzazione dell'artigianato*, in *Notiziario giuridico regionale*, 1986, pp. 11-12.

superati, aderendo alla lettura dell'art. 41, c. 3, Cost., volta a riconoscere al legislatore un potere conformativo anche nei confronti dell'autonomia privata, nel senso di legittima imposizione all'operatore economico di un determinato modello prefissato, al quale è tenuto ad attenersi⁴⁵.

La controversa questione legata alla natura giuridica dell'iscrizione all'albo trova nuove fonti di dibattito nella legislazione regionale che, in alcuni casi, non si è limitata a richiamare la previsione di cui all'art. 5, c. 4, legge quadro.

È emblematico, in tal senso, l'esempio della legge reg. Emilia-Romagna 9 febbraio 2010, n. 1, che, se all'art. 2, c. 4, richiama la formula di cui al menzionato art. 5, c. 4, legge quadro, all'art. 2, c. 1, afferma che «all'Albo regionale delle imprese artigiane, suddiviso in sezioni provinciali, sono tenute ad iscriversi le imprese artigiane»⁴⁶. Quest'ultima previsione – che trova plurime conferme nei portali istituzionali delle Camere di commercio territoriali⁴⁷ – prescrive chiaramente come obbligatoria l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane, ponendosi in aperto contrasto con l'art. 41 Cost.

Non da meno risultano le previsioni di cui alle leggi regionali di Veneto, Lazio e Toscana, che richiedono all'interessato di presentare alla Camera di commercio la dichiarazione attestante il possesso dei requisiti «ai fini dell'avvio dell'attività di impresa artigiana»⁴⁸.

Alla luce dell'esame svolto è possibile evidenziare come parte delle Regioni abbiano autonomamente prescritto l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo quale elemento costitutivo dell'impresa artigiana e necessario per lo svolgimento della relativa attività, noncuranti del principio costituzionale di libertà di iniziativa economica. Come visto, tuttavia, tale presunta incompatibilità è fortemente attenuata nella pratica, ove le imprese artigiane sono chiamate comunque ad iscriversi all'albo per beneficiare delle agevolazioni regionali e rimanere competitivi nel mercato.

Nonostante tali questioni ancora oggi aperte, come accennato, sembra difficile negare che ad ogni cittadino spetti un diritto soggettivo pieno all'esercizio dell'attività, con la conseguenza che l'atto all'uopo necessario non può che essere (al più) una mera comunicazione, qualificabile come atto privato riconducibile alla segnalazione certificata di inizio attività, di cui

⁴⁵ Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, p. 180 ss.

⁴⁶ Analogamente, si veda anche l'art. 8, cc. 1 e 8 legge reg. Puglia 18 aprile 2023, n. 7.

⁴⁷ Si segnalano, romagna.camcom.it e bo.camcom.gov.it.

⁴⁸ Si vedano, l'art. 10, c. 2, legge reg. Veneto, 12 ottobre 2018, n. 102; l'art. 16, c. 1, legge reg. Lazio, 17 febbraio 2015, n. 3; l'art. 14, c. 1, legge reg. Toscana 22 ottobre 2008, n. 53.

all'art. 19, legge 7 agosto 1990, n. 241, espressamente previsto per «l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale»⁴⁹.

Il modello della SCIA appare coerente sia con la libertà di accesso all'esercizio dell'attività artigiana che con l'interesse pubblico a favorire l'avvio di tali iniziative in modalità semplificate, mantenendo, comunque, in capo all'amministrazione i poteri di accertare l'assenza di impedimenti e la sussistenza di tutti i requisiti previsti dalla legge.

Anche il settore dell'artigianato alimentare rientra tra le tipologie di attività sottoposte a SCIA⁵⁰, che, una volta presentata allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) territorialmente competente, consente all'interessato l'esercizio dell'attività e determina il decorrere del termine di 60 giorni concesso all'amministrazione per accertare la sussistenza dei requisiti e dei presupposti, che, se manchevoli, consentano alla PA di esercitare i poteri conformativi, invitando l'interessato ad attenersi alla normativa, e, eventualmente, i poteri inibitori di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi⁵¹.

Qualora per lo svolgimento di detta attività siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico dell'amministrazione competente (art. 19-*bis*, l. n. 241/90).

L'esame condotto evidenzia l'esistenza di un modello amministrativo improntato al principio di libertà di iniziativa economica, temperato, tuttavia, con le esigenze di controllo dell'amministrazione sulla regolarità dei requisiti per l'esercizio dell'attività, che sembrano giustificare sia l'obbligo dell'iscrizione all'albo (seppur limitata agli effetti costitutivi per beneficiare delle agevolazioni) che la segnalazione certificata per iniziare l'attività.

6. La somministrazione al pubblico di alimenti e bevande

Le complessità legislative e amministrative in materia di artigianato ali-

⁴⁹ H. CAROLI CASAVOLA, *Artigianato*, cit., p. 133. Non sembra condivisibile il recente orientamento di TAR Lazio, sez. II, 10 giugno 2024, n. 11786, in *giustizia-amministrativa.it*, che, in merito alla somministrazione di alimenti e bevande nei locali artigianali, parla di «interesse pretensivo».

⁵⁰ Le attività sottoposte a SCIA sono individuate dalla tab. A, allegata al d.lgs. 25 novembre 2016, c. 222.

⁵¹ Cfr. art. 19, c. 3, l. n. 241/1990.

mentare si amplificano con riferimento all'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, che, pur presentandosi come accessoria alla prevalente funzione produttiva, risulta nella pratica determinante per le dinamiche competitive del mercato⁵².

In particolare, si intende concentrare l'attenzione su due aspetti problematici della somministrazione: l'*oggetto*, da intendersi quale possibilità di somministrare (non solo prodotti propri, ma) anche prodotti altrui, e le *forme*, tentando di definire il perimetro della c.d. "somministrazione non assistita" ovvero vendita per il consumo immediato sul posto.

Questi due aspetti risultano cruciali non solo per garantire la certezza del diritto agli operatori economici della categoria artigiana, bensì anche per assicurare una corretta applicazione dei principi di libertà di iniziativa economica e di libera concorrenza, sollecitando conseguentemente una riflessione sugli incerti confini esistenti tra le attività artigiane del settore alimentare (pizzerie d'asporto, gelaterie, ecc.) e quelle commerciali di somministrazione (ristoranti, bar, ecc.).

6.1. L'"oggetto" della somministrazione

L'art. 3, c. 1, legge quadro, lo si è visto in precedenza, definisce come artigiana l'impresa che ha «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».

La norma indica chiaramente come lo scopo principale dell'impresa artigiana sia quello di produrre (e vendere per l'asporto) beni, consentendo, in via di eccezione, la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande solo se strumentale ed accessoria all'esercizio dell'impresa.

Così facendo, viene innanzitutto introdotta una prima rilevante distinzione tra vendita per l'asporto di prodotti alimentari (regola) e somministrazione degli stessi (eccezione): mentre nel primo caso il consumo del prodotto avviene fuori dai locali, nel secondo si realizza dentro ai locali (c.d. consumazione sul posto)⁵³.

⁵² Sul tema, si veda il Rapporto del CNA, *Comune che vai burocrazia che trovi, Cibo a ostacoli, Le sfide delle imprese artigiane alla prova dell'evoluzione dei consumi alimentari*, 2019, in *cna.it*.

⁵³ Cfr. con l'art. 1, c. 1, legge 25 agosto 1991 n. 287, che definisce l'attività di somministrazione come «la vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli ac-

Ciò che, invece, il dato normativo non specifica, è se l'attività di somministrazione al pubblico – purché strumentale ed accessoria – abbia ad oggetto solo prodotti propri (realizzati dall'impresa stessa) o anche prodotti altrui.

La questione è stata recentemente affrontata nel rapporto “Osservatorio burocrazia” 2024 della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA), che ha evidenziato come nella quasi totalità dei Comuni presi a riferimento, alle imprese artigiane non sia consentita la vendita di prodotti altrui anche se strumentali all'esercizio dell'attività, senza l'ottenimento di un ulteriore specifico titolo abilitativo, quello dell'esercizio di vicinato (proprio del commercio)⁵⁴.

Secondo il CNA, sebbene «nel 1985 i concetti di “strumentalità” e “accessorietà” erano stati inseriti con uno scopo estensivo», «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»⁵⁵.

All'orientamento del CNA, tuttavia, sembra preferibile la tesi restrittiva, che limita l'oggetto della somministrazione ai prodotti propri.

Innanzitutto, l'art. 3, legge quadro, introduce un rapporto di regola-eccezione tra il generale divieto di somministrazione al pubblico e la successiva deroga, che la consente solo se strumentale ed accessoria all'esercizio dell'impresa. Ciò porta a ritenere che, in quanto eccezione, debba essere interpretata restrittivamente; anche perché è una deroga volta a favorire lo scopo principale dell'impresa che, lo si ricorda, concerne la produzione per la vendita di prodotti alimentari, la cui sola somministrazione pare ragionevole ammettere⁵⁶.

quirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, all'uopo attrezzati».

⁵⁴ CNA, *Osservatorio burocrazia, Alla ricerca dei mestieri smarriti nel dedalo dei rapporti Stato-Regioni*, 2024, in *cna.it*. Si veda, S. CASSESE, *Regioni e professioni artigiane. Per un bilancio dell'esperienza regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, 2, p. 153 ss.

⁵⁵ CNA, *Osservatorio burocrazia*, cit., p. 28.

⁵⁶ Le regole sull'interpretazione giuridica si ricavano, come noto, dagli artt. 12 e 14 delle preleggi al Codice civile; in particolare, quest'ultima disposizione fissa la regola dell'interpretazione in termini restrittivi delle leggi penali e di qualsiasi altro tipo di legge facente eccezione alle regole generali o ad altre leggi («Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati», art. 14 disp. prel. c.c.). In proposito, di recente, cfr. M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista AIC*, 2022, 2, p. 33, il quale, in relazione alla disposizione da ultimo richiamata, rileva esatta-

Il secondo ausilio interpretativo è individuabile nella legislazione regionale che, se in alcuni casi si limita a riproporre la stessa formulazione dell'art. 3⁵⁷, in altri offre elementi chiarificatori, come nel caso dell'art. 6, legge reg. Lazio, 17 febbraio 2015, n. 3, che, dopo aver a sua volta ribadito la formulazione della legge quadro (c. 2), specifica che «le imprese artigiane del settore alimentare possono effettuare l'attività di vendita dei prodotti di *propria* produzione per il consumo immediato» (c. 6).

Il terzo elemento, forse decisivo, è rappresentato dall'art. 7, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, che subordina la somministrazione di prodotti altrui per il consumo immediato sul posto al possesso del titolo di esercizio di vicinato, il cui ottenimento è subordinato alla presentazione della SCIA ove il titolare dichiara, tra gli altri, di avere rispettato i regolamenti locali di polizia urbana, igienicosanitari, edilizi, le norme urbanistiche, quelle relative alle destinazioni d'uso, il settore o i settori merceologici, l'ubicazione e la superficie di vendita dell'esercizio.

Considerato che detto titolo richiede dei requisiti ulteriori rispetto a quelli per l'esercizio dell'attività artigiana e che è comunque a quest'ultima cumulabile (come spesso avviene), sembra da escludere che l'attività di somministrazione di prodotti altrui possa essere svolta con la mera qualifica di impresa artigiana.

Resta, tuttavia, il problema per cui nel 10% dei Comuni è consentita la vendita per il consumo sul posto di prodotti altrui (strumentali ed accessori) senza l'ottenimento dell'ulteriore titolo abilitativo di esercizio di vicinato⁵⁸. Questa assenza di uniformità – specie quando si verifica tra Comuni limitrofi – appare lesiva dei principi di libera concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi e sottolinea la necessità di un intervento legislativo statale, verosimilmente valorizzando la potestà esclusiva in materia di concorrenza o concorrente in materia di alimentazione.

mente che, «nonostante i ricorrenti dubbi sollevati da molti, il rapporto sostanziale fra eccezione e regola viene assunto a canone interpretativo giuridicamente rilevante e certamente vincolante per gli operatori del diritto».

⁵⁷ Si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 5, c. 1, legge reg. Liguria, 2 gennaio 2003, n. 3: «È artigiana l'impresa che, esercitata dall'imprenditore artigiano nei limiti dimensionali di cui all'articolo 6, abbia per scopo prevalente lo svolgimento di un'attività di produzione di beni, anche semilavorati, o di prestazioni di servizi, escluse le attività agricole e le attività di prestazione di servizi commerciali, di intermediazione della circolazione dei beni o ausiliarie di queste ultime, di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, le quali tuttavia possono essere svolte in via strumentale o accessoria all'esercizio dell'impresa».

⁵⁸ CNA, *Osservatorio burocrazia*, cit., p. 29.

6.2. Le "forme" della somministrazione

Per quanto riguarda il secondo aspetto individuato, occorre comprendere quali siano le modalità che consentano alle imprese artigiane la somministrazione non assistita ovvero la vendita per il consumo immediato sul posto.

Pur nel silenzio della legge quadro, che parla genericamente di «somministrazione al pubblico»⁵⁹, considerato che la somministrazione assistita è tipica delle attività commerciali di somministrazione di alimenti e bevande (ristoranti, bar, ecc.), sembra pacifico che le imprese artigiane del settore alimentare possano svolgere esclusivamente attività di somministrazione non assistita, che, in assenza di chiari riferimenti sul piano nazionale, è definita da una parte della legislazione regionale come «l'attività di vendita per il consumo immediato sul posto»⁶⁰. Questa conclusione affonda le radici nelle differenti finalità che connotano le imprese commerciali, da un lato, e quelle artigiane, dall'altro, unite all'esistenza di requisiti molto diversi per svolgere l'una o l'altra attività.

Infatti, le imprese commerciali di somministrazione, a differenza di quelle artigiane, devono dichiarare tramite SCIA anche il possesso dei requisiti morali e professionali di cui all'art. 71 d.lgs. 26 marzo 2010⁶¹, n. 59, ai quali si aggiungono le condizioni di conformità dei locali⁶², il possesso della licenza di pubblica sicurezza⁶³, il rispetto delle condizioni di sorvegliabilità dei locali⁶⁴ e la presenza di servizi igienici per la clientela⁶⁵. Inoltre, qualora l'attività commerciale si svolga in zone soggette a tutela, il regime della SCIA lascia il posto ad una vera e propria autorizzazione comunale⁶⁶. Per di più, è necessa-

⁵⁹ Art. 3, l. n. 443/1985.

⁶⁰ Art. 3, c. 1, lett. b), legge reg. Veneto 21 settembre 2007, n. 29.

⁶¹ Il d.lgs. n. 59/2010 attua la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, con lo scopo di assicurare una maggiore competitività del mercato dei servizi, essenziale per promuovere la crescita economica e creare i posti di lavoro nell'Unione europea.

⁶² Si veda il DM 17 dicembre 1992, n. 564.

⁶³ L'art. 86 del TUPLS prevede che gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande devono essere soggetti ad autorizzazione di pubblica sicurezza. Inoltre, gli artt. 9, 16 e 100 del TUPLS prescrivono una serie di disposizioni in ordine all'accessibilità delle forze di polizia nei locali di somministrazione e le relative sanzioni in caso di inosservanza.

⁶⁴ Si vedano le disposizioni dettate dal DM 17.12.1992, n. 564, che prevede le condizioni di sorvegliabilità interne ed esterne dei locali, oltre a presentare determinate caratteristiche in ordine alle vie di accesso e di fuga.

⁶⁵ Risoluzione ministeriale n. 548262 del 18 febbraio 2003.

⁶⁶ Art. 64, c. 1, d. lgs. n. 59/2010.

rio considerare che, anche in ragione del divieto di somministrazione assistita, la legge riconosce alle imprese artigiane una serie di agevolazioni in tema di accesso al credito, purché, come visto, tali imprese risultino iscritte all'albo degli artigiani⁶⁷.

Pertanto, alla luce dei differenti requisiti richiesti, dei vantaggi nel regime autorizzatorio e delle esaminate agevolazioni, un'equiparazione delle imprese artigiane a quelle commerciali, per quanto attiene alle modalità di somministrazione, rischierebbe di dar luogo ad una alterazione della logica concorrenziale, in ragione, appunto, del regime di maggior favore che consentirebbe alle imprese artigiane di poter contare su forme autorizzatorie semplificate e su risorse maggiori.

Tutto ciò trova conferma nella legislazione regionale, la quale, in alcuni casi, pur consentendo alle imprese artigiane di svolgere attività di somministrazione nei locali di produzione, ha espressamente escluso la possibilità di effettuare servizio di somministrazione assistita⁶⁸.

Non muta la situazione neppure per quelle imprese artigiane in possesso del titolo di esercizio di vicinato, alle quali è consentito il consumo immediato sul posto dei prodotti «a condizione che siano esclusi il servizio di somministrazione e le attrezzature ad esso direttamente finalizzati»⁶⁹.

Le complessità emergono nel tentativo di individuare una linea di confine tra somministrazione assistita e non assistita⁷⁰. La questione occupa da tempo la giurisprudenza, amministrativa e civile, che, nel tentativo di individuare un perimetro di riconoscimento chiaro, districandosi tra le numerose

⁶⁷ Più precisamente, la l. n. 949/1952 riconosce alle imprese che rientrano nei settori elencati la possibilità di ottenere un contributo in conto interessi e in conto capitale su fondi statali e/o regionali ovvero sotto forma di agevolazioni fiscali. Si riconosce altresì la possibilità di ammettere alla richiesta di finanziamento tutte le spese sostenute nei sei mesi precedenti alla domanda di finanziamento, con la possibilità che il periodo di finanziamento si possa estendere di ulteriori 6 mesi, arrivando così a 12, rispetto alle spese per acquisto di locali, impianti o ammodernamento di laboratori e fabbricati. Tra i benefici si annoverano anche una serie di sgravi fiscali e di finanziamenti agevolati erogati dall'Artigiancassa, che sono la conseguenza dell'iscrizione all'albo provinciale delle imprese artigiane, nonché benefici in punto di "abbattimento" dei costi contributivi dei relativi dipendenti.

⁶⁸ Cfr. art. 10, c. 3, legge reg. Toscana n. 53/2008 e art. 6, cc. 2 e 6, legge reg. Lazio, 17 febbraio 2015, n. 3.

⁶⁹ Art. 7, c. 3, d.lgs. n. 114/1998; a livello regionale, in senso analogo, art. 37, c. 4, l. reg. Campania 21 aprile 2020, n. 7.

⁷⁰ Si veda la Tabella 1, in fondo al contributo sulle differenze esistenti a livello comunale in termini di somministrazione non assistita di alimenti e bevande.

risoluzioni dell'allora Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e le segnalazioni, di indirizzo opposto, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), ha dato vita ad un contrasto che, ad oggi, non sembra risolversi.

Nell'esaminare la vicenda, dopo aver ricostruito gli indirizzi del MISE e dell'AGCM, si intende far luce sul quadro giurisprudenziale in virtù dei due principali criteri interpretativi utilizzati: quello "oggettivo-letterale" e quello "funzionale". Come si vedrà, il primo criterio restringe notevolmente la nozione di "servizio assistito", facendo leva sul principio di libertà di iniziativa economica; il secondo, invece, oggi prevalente, ne amplia i confini, alla luce del principio di libertà di concorrenza in condizioni di pari opportunità. Tutto ciò, come già anticipato agli inizi, richiede di individuare un difficile punto di equilibrio tra la libertà di iniziativa economica, da un lato, e la libertà di concorrenza in condizioni di pari opportunità, dall'altro, con l'obiettivo, altresì, di garantire la certezza del diritto agli operatori economici del settore.

6.2.1. La complessa nozione di "servizio assistito": l'incerto quadro normativo...

La problematica in esame è emersa con l'art. 7, c. 3, d.lgs. n. 114/1998 che, nel disciplinare l'esercizio di vicinato, consente il consumo immediato dei prodotti alimentari «a condizione che siano esclusi il servizio di somministrazione e le attrezzature ad esso direttamente finalizzati». In modo indiretto ma inequivoco, la norma «introduce una distinzione tra arredi ed allestimenti funzionali alla somministrazione tradizionale, e cioè appannaggio dei pubblici esercizi, e quelli utilizzabili nel caso di consumo sul posto negli esercizi di vicinato»⁷¹.

Con l'avvento dell'art. 3, c. 1, lett. *f-bis*), d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani), al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, agli esercizi di vicinato è consentita la consumazione sul posto dei prodotti alimentari, «utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle

⁷¹ TAR Lazio, sez. II, 10 giugno 2024, n. 11786, in *giustizia-amministrativa.it*.

prescrizioni igienico-sanitarie». Si apre, così, alla possibilità di utilizzare i locali e gli arredi dell'azienda, viene meno il riferimento alle attrezzature finalizzate alla somministrazione e rimane invariata l'esclusione del servizio assistito. Proprio quest'ultimo elemento – il “servizio assistito” – rappresenta il perno della distinzione tra le due forme di somministrazione.

In origine, la questione è stata più volte affrontata dall'allora Ministero dello Sviluppo Economico, che, già a partire dal 2006, ha correlato la nozione di “servizio assistito” alle caratteristiche degli arredi nei locali dell'impresa, ritenendo che gli stessi «non possono coincidere con le attrezzature tradizionalmente utilizzate negli esercizi di somministrazione», consentendo, tuttavia, «per garantire le condizioni minime di fruizione», «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»⁷².

Le successive risoluzioni hanno sempre confermato l'originario orientamento, aprendo solamente alla possibilità di consentire «la presenza di un limitato numero di panchine o altre sedute», purché «non abbinabili ad eventuali piani di appoggio»⁷³, «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)»⁷⁴, facendo salve, così, le caratteristiche tipiche ed esclusive di bar e ristoranti.

Più di recente, nel dibattito, è intervenuta anche l'AGCM, sollecitando il MISE a rivedere il suo orientamento. Secondo l'AGCM, infatti, il principio di libertà di iniziativa economica non ammette limitazioni se non nelle materie tassativamente indicate dalla legge, quali «tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali»⁷⁵, risultando esclusa, dunque, dal novero delle stesse, l'attività di somministrazione non assistita; anche perché, «oltre a risultare non aderente alle nuove abitudini di consumo e suscettibile di limitare le possibilità di scelta dei consumatori», la diversa interpretazione ministeriale «crea un'indebita discriminazione fra i vari operatori del settore»⁷⁶.

L'intervento dell'AGCM non ha tuttavia convinto il MISE che, in rispo-

⁷² Ministero dello Sviluppo Economico, circolare 28 settembre 2006, n. 3602/C.

⁷³ Ministero dello Sviluppo Economico, parere 8 maggio 2013, n. 75893.

⁷⁴ Ministero dello Sviluppo Economico, risoluzioni 9 giugno 2015, n. 86321 e 29 settembre 2015, n. 174884.

⁷⁵ Artt. 31, comma 2, e 34, c. 2, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201.

⁷⁶ AGCM, segnalazione 27 ottobre 2016, n. S2605.

sta alla segnalazione, ha confermato le considerazioni svolte al fine di distinguere le attività di vendita con consumo sul posto rispetto a quelle di somministrazione assistita, «anche dal punto di vista degli arredi utilizzati, nella misura in cui tali arredi e le relative modalità di utilizzo consentano consumazioni seduti al tavolo con caratteristiche di richiamo quantitativo della clientela e di permanenza nel luogo di consumo tali da rendere l'impatto delle relative attività del tutto assimilabile all'attività di ristorazione o degli altri pubblici esercizi»⁷⁷.

Secondo il Ministero, infatti, il problema non è «quello di determinare disparità ingiustificate fra esercizi abilitati a praticare il consumo sul posto ed esercizi di somministrazione, bensì quello di non rendere fonte di disparità del tutto ingiustificate i vantaggi di semplificazione nell'acquisizione del titolo autorizzatorio per gli esercizi in cui si pratica il consumo sul posto, rispetto ai normali pubblici esercizi, in presenza di caratteristiche di servizio sostanzialmente assimilabili e di pari impatto». In altre parole, se entrambe le tipologie di esercizi fossero assoggettate a SCIA ed ai medesimi requisiti igienico-sanitari e di sorvegliabilità, la distinzione non avrebbe ragione di essere e, quindi, gli esercizi di vicinato e gli altri esercizi abilitati al servizio di consumo sul posto potrebbero svolgere attività del tutto analoghe, conseguendo con il medesimo grado di complessità e con i medesimi requisiti ed adempimenti l'uno o l'altro titolo autorizzatorio⁷⁸.

6.2.2. (Segue...) e l'oscillante contributo della giurisprudenza

La questione risulta controversa anche in giurisprudenza, dove sembrano fronteggiarsi due orientamenti opposti.

Secondo un primo indirizzo (c.d. "oggettivo-letterale"), "il servizio assistito" di cui all'art. 3, c. 1, lett. f-*bis*), d.l. n. 223/2006, «viene identificato nell'offerta da parte del gestore di un servizio ai tavoli ad opera di personale impiegato nel locale e così in senso più strettamente letterale e non, invece, in senso "funzionale" come dalla pronuncia impugnata, come organizzazione dell'offerta da parte del gestore rivolta, nel suo complesso – e, dunque, anche

⁷⁷ Ministero dello Sviluppo Economico, risoluzione 28 novembre 2016, n. 372321.

⁷⁸ *Ibidem*. Continua la risoluzione, affermando che: «Ed in questo senso potrebbe forse essere rivalutato il rigore delle predette risoluzioni ministeriali quantomeno nelle aree non soggette ad alcuna specifica tutela ed in cui anche le attività di somministrazione di alimenti e bevande da parte dei pubblici esercizi possono essere svolte previa semplice segnalazione certificata di inizio di attività, senza alcun limite o contingente programmatico».

in ragione delle modalità di strutturazione del locale – a favorire la consumazione sul posto dei prodotti di gastronomia»⁷⁹. Ne consegue, quale logica conseguenza, che per «l'interpretazione accolta di “servizio assistito” è del tutto irrilevante la predisposizione degli arredi all'interno del locale, poiché, in assenza di personale ai tavoli, non è impedito che il mero consumo in loco del prodotto acquistato possa avvenire servendosi materialmente di suppellettili ed arredi, anche dedicati, presenti nell'esercizio commerciale, ossia in primis tavoli e sedie, ma a rigore anche tovaglioli o stoviglie, la cui generale messa a disposizione per uso autonomo e diretto di per sé non integra un servizio di assistenza al tavolo, ben potendo essere utilizzati anche dagli acquirenti che decidano di non fermarsi nel locale»⁸⁰.

In sintesi, questo primo orientamento, respingendo la tesi sostenuta dal MISE e aderendo a quella dell'AGCM, identifica come servizio assistito solo quello effettuato al tavolo da parte del personale del locale, legittimando, così, le imprese artigiane del settore alimentare a svolgere somministrazione sul posto con tutte le altre forme di arredo (tavoli apparecchiati ecc.).

Ad avviso di un secondo orientamento (c.d. “funzionale”), espresso inizialmente dal Giudice amministrativo di primo grado⁸¹, oggi prevalentemente condiviso anche dal Consiglio di Stato⁸² e, da ultimo, dalla Corte di Cassazione⁸³, il “servizio assistito” è piuttosto «una nozione “funzionale”, che at-

⁷⁹ Cons. St., sez. V, 25 novembre 2019, n. 8011, in *giustizia-amministrativa.it*. In senso analogo Cons. St., sez. V, 8 aprile 2019, n. 2280, *ivi*.

⁸⁰ Cons. St., sez. V, 25 novembre 2019, n. 8011, *cit*.

⁸¹ Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II ter, nn. 3754/2020; 3481/2020; 3482/2020; 3389/2020; 1325/2020; 1116/2020; 1114/2020; 806/2020; 740/2020; 12874/2019, in *giustizia-amministrativa.it*.

⁸² Cfr. Cons. St., ordinanze nn. 3425, 3427, 3429 e 3431 del 12.06.2020; sentenze n. 8923/2019 e n. 2427/2020), in *giustizia-amministrativa.it*.

⁸³ Cass. civ., Sez. II, Ordinanza, 4 agosto 2023, n. 23830: «per “servizio assistito” di cui all'art. 3, comma 1, lett. f-bis), d.l. n. 223/2006 deve intendersi non soltanto quello compiuto tramite personale dipendente dell'esercente avente il compito di ricevere le ordinazioni o di recare le pietanze al tavolo presso cui sono seduti gli avventori, ma anche quello esercitato mediante la predisposizione di risorse, non solo umane ma anche semplicemente materiali, le quali, per caratteri, dimensioni, quantità ed arredi o per altri profili, vengano ad incentivare la consumazione sul posto, configurando l'attività come vera e propria ristorazione, con esclusione dei casi in cui il complessivo apparato di attrezzature presente nei locali – anche in virtù del rapporto tra la superficie da essi occupata e la superficie complessiva dell'esercizio commerciale – consenta una consumazione sul posto in modo limitato e con caratteri tali da evidenziare il carattere meramente accessorio della consumazione medesima rispetto all'attività principale e largamente prevalente di vendita di bevande ed alimenti da asporto».

tiene alle modalità complessive dell'offerta, da verificare caso per caso (con riferimento alla tipologia degli arredi, alla prevalenza economica del prodotto venduto, alla caratteristica dell'offerta del prodotto da vendersi a peso e non a porzione, all'assenza di mescita e così via)⁸⁴. Ciò perché, in una realtà di abitudini al consumo in continuo divenire, la nozione di "servizio assistito" per la somministrazione di alimenti non può, ragionevolmente, essere circoscritta alla presenza, nell'esercizio, 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 (basti pensare, ad esempio, ai self-service, che non hanno un servizio del genere ma sono sicuramente ristoranti).

Alla luce di questo secondo orientamento, quindi, il discrimine effettivo tra l'attività di ristorazione e quella di consumo sul posto va più correttamente individuato «nella predisposizione di risorse, non solo umane, ma anche semplicemente materiali, che siano di servizio al cliente, assistendolo per consumare confortevolmente sul posto (cioè: non meramente in piedi) quanto acquistato in loco, così in pratica incidendo sulle caratteristiche commerciali effettive dell'intero esercizio, che viene visto dalla potenziale clientela non più come un luogo di mero approvvigionamento, ma anche come un possibile e ordinario luogo di ristoro, e venendo a rilevare sul piano urbanistico della regolamentazione generale del commercio dell'area e sul discrimine reale tra attività liberalizzate e attività non liberalizzate»⁸⁵.

Ora, sebbene il criterio funzionale risulti prevalente, non mancano recenti e autorevoli pronunce ove si stratificano e si confondono i due orientamenti, rendendo ancor più arduo il tentativo di tracciare una linea di confine tra l'attività di somministrazione non assistita e quella assistita.

Emblematica, in tal senso, è la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 8 febbraio 2021, n. 1125, ove, inizialmente, si adotta rigidamente il criterio oggettivo-letterale che, con tutta evidenza, porta a ritenere legittima l'attività di somministrazione svolta e, in un secondo momento, si ripercorre la vicenda e si giunge alle medesime conclusioni, applicando il criterio funzionale.

Merita soffermarsi su alcuni dei passaggi più salienti della pronuncia.

In premessa, si legge che «non trova quindi alcun fondamento né normativo, né logico, la pretesa di precludere l'abbinamento tra arredi, sedie e tavoli, posto da alcune circolari e risoluzioni del Ministero dello sviluppo eco-

⁸⁴ TAR Lazio, sez. II, 10 giugno 2024, n. 11786, in *giustizia-amministrativa.it*. Si veda anche TAR Lazio, sez. II, 4 gennaio 2023, n. 170, *ivi*.

⁸⁵ Cons. St., sez. V, 31 dicembre 2019, n. 8923, in *giustizia-amministrativa.it*.

nomico richiamate dall'appellante. Né può ritenersi, d'altra parte, che la mera presenza, sui piani di appoggio, di stoviglie e sottopiatti (così come di tovaglie o altri accessori atti a preservare l'igiene e la pulizia degli arredi) fornisca un univoco indice dell'attualità di un servizio al tavolo ad opera del gestore del locale»⁸⁶.

I giudici si spingono persino ad affermare che «la tipologia “assistita” del servizio implica pertanto la sussistenza di un elemento ulteriore, ossia la presenza di un vero e proprio servizio al tavolo – autonomo e distinto rispetto alla vendita al banco dei prodotti alimentari – offerto dal gestore dell'attività. Di conseguenza, in assenza di un vero e proprio servizio al tavolo da parte di personale impiegato nel locale, il mero consumo in loco del prodotto acquistato, sia pure servendosi materialmente di suppellettili ed arredi – anche dedicati – presenti nell'esercizio commerciale (ossia, *in primis*, tavoli e sedie, ma a rigore anche tovaglioli o stoviglie, la cui generale messa a disposizione per un uso autonomo e diretto di per sé non integra un servizio di assistenza al tavolo, ben potendo essere utilizzati anche dagli acquirenti che decidano di non fermarsi nel locale), non comporta un superamento dei limiti di esercizio dell'attività di vicinato»⁸⁷.

Di più, in conclusione, il Consiglio di Stato afferma di non condividere la sentenza impugnata, ove si osserva che «il locale “all'uopo attrezzato” con gli elementi di arredo indicati nel verbale di accertamento (quali tavoli e sedie abbinati, coperti da tovaglie in stoffa, con piatti, stoviglie e bicchieri sul tavolo) costituisca “indice serio, univoco e convergente per sostenere che in quell'ambiente si svolge (...) un'attività di somministrazione e non il mero consumo sul posto dei prodotti venduti”, mancando, ai fini della integrazione del “servizio assistito”, l'offerta da parte del gestore di un servizio ai tavoli ad opera di personale impiegato nel locale, non potendo essere sufficiente a tal fine la mera organizzazione dell'offerta da parte del gestore rivolta a favorire la consumazione sul posto dei prodotti di gastronomia»⁸⁸.

Dopo aver ricondotto la distinzione tra somministrazione non assistita e assistita unicamente alla presenza di personale che effettua servizio al tavolo, rifiutando qualsiasi indicatore proprio dell'organizzazione materiale predisposta, la sentenza riesamina la questione e giunge alle medesime conclusioni, ricorrendo «anche al criterio funzionale»⁸⁹ utilizzato dalle precedenti

⁸⁶ Cons. St., 8 febbraio 2021, n. 1125, par. 10.3.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Cons. St., 8 febbraio 2021, n. 1125, par. 10.4.

⁸⁹ Cons. St., 8 febbraio 2021, n. 1125, par. 10.6.

pronunce della stessa sezione⁹⁰. E, in contraddizione con quanto prima argomentato, la sentenza afferma che si configura somministrazione assistita ove «le attrezzature predisposte dall'esercente o da chi per lui – pur senza un servizio al tavolo – siano di caratteri, dimensioni, quantità e arredi tali da indurre indistintamente gli avventori al consumo sul posto dei prodotti appena acquistati, sì che dette modalità di consumo in termini di attrezzature utilizzate incidano sulle caratteristiche commerciali effettive dell'intero esercizio – visto dalla potenziale clientela non più come un luogo di mero approvvigionamento, ma anche come un possibile e ordinario luogo di ristoro»⁹¹.

L'esame di quella che risulta essere l'ultima pronuncia del Consiglio di Stato in materia evidenzia la totale incertezza normativa e giurisprudenziale sulla questione che, quanto meno sul fronte interpretativo, sembra sollecitare l'intervento chiarificatore dell'Adunanza Plenaria.

Tra i due criteri interpretativi, quello “funzionale” pare maggiormente in grado di bilanciare i contrapposti interessi in gioco. Le imprese commerciali e quelle artigiane sono, infatti, tutt'affatto sovrapponibili, mentre nella realtà quotidiana, anche plasmata dalle sempre più diffuse esigenze di velocità nel consumo dei pasti, esse possono obiettivamente tendere ad assomigliarsi, soprattutto nella percezione della clientela, anche totalmente a prescindere dalla presenza di personale che espleti servizio ai tavoli. Di conseguenza, una lettura delle norme incentrata unicamente sulla presenza di personale servente ai tavoli equiparerebbe, nei fatti, due fattispecie economiche regolate, però, in modo fortemente differente, penalizzando l'una e liberalizzando l'altra⁹². Con il rischio di incoraggiare fenomeni elusivi, che si sostanzino nell'utilizzo dell'esercizio di vendita come un vero e proprio ristorante o esercizio di somministrazione, sottraendosi, però, sia ai requisiti soggettivi e strutturali, sia – e soprattutto – alle limitazioni quantitative ed alle restrizioni di apertura e trasferimento dell'attività di somministrazione.

D'altro canto, se il criterio interpretativo funzionale del concetto di “servizio assistito” appare preferibile per le motivazioni esposte, sembra comunque necessario non rendere, nei fatti, impossibile o paradossale l'attività di somministrazione (non assistita) per le imprese artigiane, specie se in possesso dell'ulteriore titolo di esercizio di vicinato.

Per assicurare la certezza del diritto in un settore fortemente frammenta-

⁹⁰ Cfr. Cons. St., sez. V, n. 2280/2019 e Cons. St., sez. V, n. 8923/2019.

⁹¹ Cons. St., 8 febbraio 2021, n. 1125, par. 10.5.

⁹² TAR Lazio, sez. II, 10 giugno 2024, n. 11786, in *giustizia-amministrativa.it*.

to tra legislazioni regionali e regolamenti comunali difformi, il criterio funzionale basato su una valutazione “caso per caso” non può prescindere dall’elaborazione di indici di riconoscimento volti a definire il perimetro della somministrazione non assistita.

Indubbio, così anche al fine di assicurare il dialogo tra i due criteri interpretativi esaminati, è che il servizio al tavolo da parte di personale impiegato nel locale sia un chiaro ed incontrovertibile indice del servizio assistito⁹³. Quanto alle risorse organizzative materiali, sembra condivisibile il recente indirizzo della Cassazione, capace di individuare un elemento di distinzione nel rapporto tra la superficie occupata dal complessivo apparato di attrezzature di somministrazione presente nei locali e la superficie totale dell’esercizio commerciale⁹⁴. Altresì logico, pare l’orientamento del Consiglio di Stato che ha respinto come indice del servizio assistito la mera presenza, sui piani di appoggio, di stoviglie e sottopiatti, così come di tovaglie o altri accessori atti a preservare l’igiene e la pulizia degli arredi⁹⁵.

In conclusione, per dirimere un inaccettabile contrasto interpretativo pregiudizievole per la categoria artigiana del settore alimentare, la giurisprudenza e le amministrazioni competenti sono chiamate ad una chiara e univoca definizione dei confini delle modalità della somministrazione non assistita ovvero della vendita per il consumo immediato sul posto.

7. Riflessioni conclusive

i) Le difficoltà che incontra l’artigianato alimentare. Dall’analisi effettuata emergono una serie di difficoltà che attengono alla regolamentazione del settore dell’artigianato alimentare, sulle quali appare opportuno (continuare a) riflettere anche e, soprattutto, per l’importanza che l’artigianato riveste sotto numerosi profili⁹⁶, a partire da quanto previsto dalla Carta costituzionale all’art. 45, c. 2, Cost.

Anzitutto, viene in rilievo il tema del riparto di competenze Stato-Regioni, la cui profonda risistemazione, intervenuta ad opera del legislatore

⁹³ *Ex multis*, si veda Cons. St., 8 febbraio 2021, n. 1125.

⁹⁴ Cass. civ., Sez. II, Ordinanza, 4 agosto 2023, n. 23830. Si veda anche Risoluzione Ministero dello Sviluppo Economico n. 174884 del 29 settembre 2015.

⁹⁵ Cons. St., 8 febbraio 2021, n. 1125. Per le risoluzioni del MISE, si vedano n. 174884 del 29 settembre 2015 e n. 86321 del 9 giugno 2015.

⁹⁶ Come ricordato nella parte introduttiva del presente contributo.

costituzionale per mezzo della modifica del Titolo V, impatta profondamente sulla portata della relativa legislazione ordinaria, in particolare rispetto alla legge quadro dell'85, tutt'ora (formalmente) in vigore, la cui genesi, tuttavia, risale ad un periodo caratterizzato da tutt'altro rapporto fra Stato e Regioni sotto il profilo della potestà legislativa e del conseguente riparto di competenze.

Chiarito che non si possa prescindere dalla presenza di entrambi i livelli di governo nella disciplina del settore qui in esame – dato che ogni altra soluzione si porrebbe in contrasto con il sistema di competenze delineato dall'art. 117 Cost. –, il discorso non può che spostarsi sulla legge quadro. Si tratta di una disciplina che, ormai, riveste minore importanza, benché conservi probabilmente un ruolo non irrilevante rispetto alla capacità di dettare taluni requisiti e condizioni che costituiscono quel nucleo minimo di uniformità nella regolamentazione di alcuni punti cardine della materia⁹⁷. In assenza di questi ultimi, ad essere messa a repentaglio non sarebbe la potestà legislativa regionale (come si potrebbe supporre in un primo momento), bensì la parità delle armi in punto di concorrenza fra operatori economici⁹⁸. Si pensi, a titolo esemplificativo, a quali effetti potrebbero in concreto derivare se ogni Regione potesse dettare una propria disciplina in relazione all'individuazione dei requisiti e dei criteri al fine di considerare un'impresa come artigiana: è evidente che l'effetto finale sarebbe quello di generare una situazione di grave incertezza e, ancora una volta, ad esserne pregiudicata sarebbe l'uguaglianza.

Alla luce di quanto osservato potrebbe, forse, risultare utile un intervento statale volto ad uniformare la disciplina in materia di artigianato alimentare, lasciando alle Regioni un certo margine di azione, coerentemente con quanto disposto dall'art. 117 Cost., nell'ambito, comunque, di una “cornice” di riferimento in grado di dettare principi comuni allo scopo sia di garantire la corretta applicazione di una materia trasversale come quella della concorrenza, sia per evitare altresì che materie di legislazione concorrente – quale, in questo caso, l'alimentazione – possano essere oggetto di una regolamentazione diversificata da Regione a Regione per il tramite della sua riconduzione sotto

⁹⁷ Questo pur non sussistendo più, come chiarito al paragrafo 4, la potestà legislativa concorrente dello Stato sul punto.

⁹⁸ Da intendere quale espressione del principio di uguaglianza fra cittadini, principio fondamentale che costituisce, ovviamente, un limite (invalicabile) anche per lo stesso potere legislativo regionale. In dottrina, di recente, si è parlato di “diseguaglianze strutturali”: S. RANCHORDAS, *Diritto amministrativo e disuguaglianze strutturali*, Torino, 2025.

l'alveo della materia "artigianato" (con la conseguente vanificazione della competenza concorrente statale).

Ciò posto, è necessario procedere con ordine.

ii) *L'iniziativa economica privata (e le sue limitazioni)*. Anzitutto, si è visto come il tema dell'artigianato alimentare intercetti, inevitabilmente, il profilo relativo alla libertà di iniziativa economica e su questo appare necessaria una precisazione che dovrebbe consentire di chiarire taluni aspetti. Si tratta di un diritto di libertà che, tuttavia – preme sottolinearlo, benché noto –, non è (e non può essere) assoluto, nel senso che può⁹⁹ essere oggetto di limitazioni¹⁰⁰. Pertanto, è senz'altro possibile riconoscere la facoltà del legislatore di conformare l'attività di impresa, giacché negli ordinamenti liberal-democratici che si fondano sul concetto di "Stato di diritto"¹⁰¹ – benché il progetto di un simile Stato non possa dirsi ancora pienamente realizzato¹⁰² – non può esistere una libertà o un diritto privi di qualsivoglia limitazione. La prospettiva nella quale tali ordinamenti si muovono, invero, consiste nel coniugare libertà individuale, da un lato, ed interesse generale, dall'altro.

Ogni altra ricostruzione in proposito, del resto, correrebbe il rischio di finire per negare in concreto quello che, all'opposto, costituisce il *prius* di ciò

⁹⁹ Si tratta di una facoltà riconosciuta ai pubblici poteri in ragione della loro doverosità circa il perseguimento di finalità di carattere sociale, facoltà quindi che possono essere inquadrate nella situazione di c.d. 'potere-dovere' ove si può ritenere che il dovere abbia «sussistenza autonoma solo se non corrisponde ad alcun interesse individuabile, altrimenti è obbligo», A. ORSI BATTAGLINI, «L'astratta e infeconda idea». *Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (a proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)*, in *Quaderni fiorentini*, vol. 17 (1988), Milano, 1988, ora anche in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2007, p. 1353.

¹⁰⁰ «Il bilanciamento tra l'iniziativa economica proclamata libera (in nome della cultura dello sviluppo della persona e dei suoi diritti anche in campo economico) e le limitazioni all'attività produttiva (in nome di una pluralità di interessi e valori primari della persona – libertà, sicurezza, dignità – ovvero diritti/doveri – lavoro e occupazione – o ancora le restrizioni imposte da standard più elevati di protezione della salute e dell'ambiente) è del resto ormai radicato nell'interpretazione dell'art. 41 e dei limiti all'iniziativa economica privata ivi previsti», così L. CASSETTI, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente* (Atti del Convegno 28 gennaio 2022), Napoli, 2022, p. 151.

¹⁰¹ In merito cfr. S. CASSESE, *Alla ricerca del sacro Graal. A proposito della Rivista 'Diritto pubblico'*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1995, 3, p. 797 ss., e la differente prospettiva di A. ORSI BATTAGLINI, *Il puro folle e il perfetto citrullo (discutendo con Sabino Cassese)*, in *Diritto pubblico*, 1995, 3, ora anche in ID., *Scritti giuridici*, cit., p. 1529 ss.

¹⁰² Sul punto, di recente, cfr. C. MARZUOLI, *Brevi note sul valore di un valore (lo Stato di diritto)*, in *Diritto pubblico*, 3, 2025, p. 759 ss.

che siffatte ricostruzioni intendono perseguire (e tutelare): la libertà individuale (nelle sue molteplici declinazioni), giustappunto, la quale non può essere priva di limitazioni poiché, rispetto alla libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., potrebbe porsi in contrasto con l'utilità sociale. La Costituzione individua sì nella libertà di ciascun individuo il proprio punto di partenza, ma la prospettiva di fondo ha sempre come riferimento la collettività, da intendere come dimensione (sociale) nella quale la libertà di ognuno può trovare effettiva affermazione, nei limiti e nel rispetto della sfera (intangibile) di libertà altrui, proprio in quanto l'individuo non vive isolato ma in un contesto inevitabilmente intessuto di relazioni sociali (dove, quindi, vi sono anche le 'libertà degli altri'¹⁰³).

Non solo sulla base della disposizione di cui all'art. 41 Cost. pare, dunque, possibile ritenere legittimo il potere conformativo del legislatore nei riguardi dell'autonomia privata che si traduce nell'imposizione di un determinato modello di impresa ma, come noto, il condizionamento non coinvolge solamente la fase iniziale dell'organizzazione dell'attività di impresa quanto anche il relativo svolgimento¹⁰⁴ dato che, tale disposizione, al terzo comma, riconosce la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica verso determinati fini¹⁰⁵. Nonostante la presente norma, a detta di parte della dottrina, fosse da considerarsi abrogata (in via di fatto)¹⁰⁶ per effetto di taluni

¹⁰³ Del resto, nello Stato democratico sociale (fondato sul pluralismo politico) esistono *le* libertà (al plurale), non *la* libertà (al singolare), ed è proprio questa la ragione alla base della possibilità di limitare le singole libertà; non è possibile dunque, in questo senso, parlare di una libertà assoluta. Sul punto, per tutti, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984 (su cui, di recente, torna L. BUFFONI, *Sulle libertà. Contro le dicotomie*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2024, 3, p. 10 ss.).

¹⁰⁴ Non è questa la sede per soffermarsi sull'evoluzione dell'interpretazione, dottrinale e giurisprudenziale, della disposizione in oggetto, né sulla sua lettura unitaria ovvero bipartita. Tuttavia, è opportuno specificare che, anche qualora si adottasse una lettura unitaria, sarebbe necessario mantenere ferma la seguente distinzione: mentre la scelta sull'*'an'* (se, cioè, iniziare l'attività economica) è caratterizzata da un'ampia libertà (nessuno, invero, può essere obbligato ad intraprendere un'attività che non vuole iniziare, e viceversa), non sussiste lo stesso spazio di libertà con riferimento allo svolgimento della medesima attività economica, dato che, come visto, essa può essere oggetto di limiti e, soprattutto, di indirizzo e coordinamento verso finalità diverse ed ulteriori da quelle del legittimo profitto del singolo operatore economico.

¹⁰⁵ Si potrebbe cioè sostenere che, utilizzando le categorie tradizionali del diritto amministrativo, il condizionamento attenga sia alla dimensione dell'organizzazione che a quella dell'attività (nel senso chiarito nel testo).

¹⁰⁶ Il riferimento è, in particolare, a F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013, *passim*.

mutamenti derivanti dal processo di integrazione europea¹⁰⁷, sembra ora tornare ad assumere effettività poiché l'intervento sul punto ad opera del legislatore costituzionale del 2022¹⁰⁸ porta a ritenere che, evidentemente, fra le intenzioni del legislatore vi sia (ancora) quella di rendere possibile una sorta di conformazione (pubblica) dell'attività economica (privata). Il presupposto di una simile e potenziale conformazione è rappresentato dalla circostanza per cui essa – come, del resto, dimostrato dal dato di realtà – qualora non regolata, rischia, da un lato, di porsi in contrasto con l'utilità sociale (art. 41, c. 2, Cost.) e, dall'altro, di non assolvere (anche) a quelle finalità di carattere sociale, le quali, pur non rappresentando il fine principale di detta attività – che, dal lato dell'imprenditore, non può che essere quello di trarre profitto –, devono comunque essere perseguite; lo impone, d'altra parte, la stessa Costituzione (art. 41, c. 3, Cost.).

L'obbligo dell'iscrizione all'albo, sebbene con effetti costitutivi limitatamente in punto di godimento delle agevolazioni fiscali che da tale iscrizione derivano, è da considerarsi come una delle possibili legittime limitazioni alla libertà economica in ragione della sussistenza di interessi (altrettanto meritevoli di tutela) che con quest'ultima potrebbero porsi in contrasto e che, di conseguenza, come tali, richiedono un intervento regolatorio delle amministrazioni¹⁰⁹.

Queste considerazioni paiono conservare attualità anche a fronte del mutamento che ha contrassegnato il settore in esame. L'artigianato alimentare, invero, è stato interessato dal processo di liberalizzazione per mezzo dello strumento della SCIA, il quale, a partire dai primi anni Novanta – sulla scia (giustappunto) di una forte spinta di liberalizzazione dell'attività economica (incentivata anche e soprattutto dall'ordinamento europeo) e di semplificazione – ha liberalizzato numerosi ambiti che, in precedenza, erano sottoposti ai tradizionali regimi autorizzatori, con un evidente mutamento del ruolo (e,

¹⁰⁷ In particolare, si tratta di mutamenti riconducibili alla vocazione mercantile dell'ordinamento europeo ed ai suoi principi retti attorno alla centralità della concorrenza, i quali – per il tramite dell'art. 11 Cost., prima, e dell'art. 117, c. 1, Cost., poi – hanno fatto ingresso nell'ordinamento italiano.

¹⁰⁸ Il quale, come noto, ha visto l'aggiunta di un ulteriore limite che l'attività economica è tenuta a rispettare nel corso del suo svolgimento, quello di natura ambientale (ambiente che rileva anche quale fine da perseguire mediante programmi e controlli).

¹⁰⁹ Sulle caratteristiche essenziali dell'intervento regolatorio dei pubblici poteri in campo economico S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, 2, p. 265 ss.

quindi, delle funzioni) delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito di un più generale "arretramento" della sfera pubblica¹¹⁰.

iii) La somministrazione di alimenti e bevande. Un profilo centrale, come si è visto, concerne poi la somministrazione di alimenti e bevande, rispetto alla quale si è avuto modo di riflettere in merito alla necessità del titolo di esercizio di vicinato che – per le ragioni già illustrate – sembra necessario possedere. Tale possesso, tuttavia, in alcuni Comuni non è richiesto, consentendo, dunque, la somministrazione anche in assenza del suddetto titolo e ciò, è evidente, falsa la concorrenza fra i vari operatori economici, con la conseguenza ulteriore di dare luogo ad una disparità di trattamento che è sia intra-regionale che inter-regionale¹¹¹.

Il discorso sulla somministrazione – che appare, obiettivamente, rappresentare uno dei profili maggiormente problematici del settore dell'artigianato alimentare – è stato affrontato sotto due aspetti: quello della somministrazione di alimenti e bevande altrui (rispetto all'eventuale possibilità o meno di somministrare anche prodotti di terzi) e quello del perimetro della somministrazione assistita, perimetro che, in questo caso, non può essere a c.d. "geometria variabile"¹¹². Al contrario, si (im)pone la necessità di attribuire a tale nozione un significato più preciso (mediante indici di riconoscimento, come osservato al paragrafo 6.2.2.) per evitare di creare confusione ed instabilità, le quali sono l'anticamera del principio di certezza del diritto, oltre che essere fonte di una applicazione disomogenea della disciplina concorrenziale¹¹³.

Se in ordine al primo aspetto problematico sembra assai complicato potersi discostare¹¹⁴ dalla tesi qui accolta – che ritiene preferibile una sua inter-

¹¹⁰ Su cui cfr. M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000.

¹¹¹ Nel 10% dei Comuni dove non si richiede l'ulteriore titolo di esercizio di vicinato è evidente che si sia fortemente assottigliata la distinzione fra imprese artigiane, da un lato, e imprese artigiane, dall'altro, tanto da aprire l'interrogativo circa l'utilità del permanere di siffatta distinzione.

¹¹² Nel senso cioè di essere caratterizzato da flessibilità e mutevolezza, con una natura "cangiante".

¹¹³ La quale, invece, reclama un'applicazione uniforme sull'intero territorio nazionale, ragione della sua devoluzione alla competenza esclusiva dello Stato.

¹¹⁴ Fatta, ovviamente, eccezione per i soggetti che hanno legittime e comprensibili ragioni di segno avverso, conseguenza della loro missione istituzionale che è quella di rappresentare e tutelare gli interessi di categoria e rispetto ai quali, dunque, l'attendibilità delle relative interpretazioni e/o soluzioni proposte – come nel caso del CNA – deve essere necessariamente contestualizzata e letta di conseguenza.

pretazione in termini restrittivi, negando, di conseguenza, la possibilità per le imprese artigiane di somministrare prodotti altrui in assenza dell'ulteriore titolo abilitativo di esercizio di vicinato –, è con riferimento, viceversa, al secondo che la questione si fa, probabilmente, ancora più complicata e la sua risoluzione, come appena anticipato, non pare possa prescindere da un intervento legislativo (sul piano nazionale) in grado di segnare in maniera netta il discrimine fra somministrazione assistita e somministrazione non assistita.

iv) I requisiti di "strumentalità" e "accessorietà". Si pone poi un profilo problematico connesso ai generici requisiti di "strumentalità" e "accessorietà" (espressamente previsti dalla legge quadro del 1985, come visto in precedenza) e, più in generale, agli stessi labili confini esistenti fra imprese artigiane e imprese commerciali. Questi due requisiti finiscono inevitabilmente per acquisire un ruolo dirimente dato che dalla loro sussistenza (o meno) deriva la legittimità (ovvero l'illegittimità) dell'attività di somministrazione.

Pertanto, merita soffermarsi su tale profilo, pur nella consapevolezza della complessità delle implicazioni che ne conseguono e che non possono certo essere qui sviluppate a fondo. Ciò che preme segnalare è l'opportunità di avviare una riflessione circa l'eventuale esigenza di chiarire, in via legislativa, il contenuto di detti due requisiti, specificandone il relativo significato, eventualmente anche mediante il ricorso a fonti secondarie o a meri atti amministrativi come le circolari ministeriali. D'altra parte, è cosa nota che, a fronte della inevitabile generalità ed astrattezza che contraddistingue la legge, si ponga, talvolta, la necessità di specificare il contenuto di alcune disposizioni di cui essa si compone. I due requisiti, infatti, proprio a causa della loro vaghezza, vengono interpretati in maniera difforme sia da parte delle diverse amministrazioni comunali che in sede giurisdizionale.

In altre parole, si tratta di due locuzioni che, altrimenti, rischiano di tradursi in formule vuote, con la conseguenza per cui – come, del resto, già avviene – sono poi "riempite" dalle amministrazioni comunali e, allorché dovesse sorgere una controversia in proposito, anche dal giudice. Quando il "vuoto" sotteso a tali formule viene colmato dalle singole amministrazioni mediante l'attribuzione di un certo significato, il rischio è quello di una differente interpretazione che si riflette in regimi distinti da un territorio comunale all'altro, impattando sul solito problema già incontrato più volte: l'uniforme applicazione della disciplina che dà luogo ad una disparità di trattamento fra i diversi operatori economici, ledendo così il principio di ugualianza. Nel momento in cui, poi, la questione si sposta sul piano giurisdizionale, si apre un ulteriore problema, qui solamente accennato, che consiste –

come quasi sempre accade in presenza di concetti giuridici indeterminati e di clausole generali, al di là dello specifico contesto – nell’attribuire al giudice (in questo caso, amministrativo) una funzione che va oltre il suo ruolo istituzionale, rafforzando (e, di fatto, finendo per legittimare) così quel creazionismo giudiziario¹¹⁵ tanto diffuso quanto pericoloso per le sorti stesse dello Stato di diritto.

L’intervento chiarificatore del legislatore sul punto sembrerebbe, dunque, rendersi necessario al fine di evitare il rischio per cui l’ampio ventaglio di interpretazioni a cui tali requisiti si presta conduca a molteplici diverse soluzioni che finiscono, in concreto, per svalutare l’effettività stessa della disposizione in oggetto, determinando altresì una più o meno evidente lesione di principi fondamentali alla base del patto costituzionale, come quello di uguaglianza, il quale è pregiudicato da un trattamento ineguale fra i diversi operatori economici. Si tratta, poi, di riflettere sull’opportunità per cui un simile intervento nazionale avvenga sulla legge quadro del 1985 ovvero se non sia preferibile agire sulle singole discipline di settore (come, ad esempio, quella sulla somministrazione). I tentativi, sia del legislatore che delle singole amministrazioni, di specificare i requisiti di strumentalità e accessorietà, come visto nelle ipotesi di servizio assistito, non sembrano – quantomeno sino ad ora – aver risolto il problema.

v) *Libertà di concorrenza vs parità di condizioni fra operatori economici: alla ricerca del punto di equilibrio*. Il problema di tutto ciò al fondo, a ben vedere, termina inevitabilmente per sfociare nella classica questione del bilanciamento fra interessi contrapposti che, da sempre, caratterizza il diritto (segnatamente quello amministrativo) e attanaglia la mente dei suoi studiosi ed operatori, la cui soluzione spetta al legislatore, il quale è il soggetto dell’ordinamento preposto a comporre tale conflitto sulla base della scala valoriale propria di quest’ultimo, escogitando la soluzione che sia la più ragionevole possibile e che abbia di mira (la migliore cura del)l’interesse pubblico (in astratto), lasciando poi all’amministrazione competente l’individuazione del contenuto che l’interesse pubblico (in concreto) deve assumere nella singola fattispecie¹¹⁶. Inoltre, sembra utile valorizzare la collaborazione (vertica-

¹¹⁵ Su cui, di recente, torna F. ZAMMARTINO, *La certezza del diritto tra destrutturazione del sistema delle fonti e protagonismo giudiziario*, in *Rivista AIC*, 1, 2025, p. 261 ss.

¹¹⁶ Sul punto, con riferimento al diritto amministrativo, cfr. la prospettiva di L.R. PERFETTI, *L’amministrazione repubblicana. Un percorso di ricerca attraverso potere pubblico, sovranità, diritti fondamentali*, Cedam, 2025, spec. p. 56 ss. In proposito, nell’ottica della discrezio-

le) fra Stato e Regioni e (orizzontale) fra le Regioni medesime, promuovendo le sedi istituzionali di raccordo come la Conferenza Stato-Regioni.

In ogni caso, le soluzioni possono essere, in teoria, molteplici e non ve n'è una migliore delle altre, per definizione. Tuttavia, quello che risulta essenziale è un intervento legislativo la cui linea direttrice abbia come finalità principale l'azzeramento dei profili di disparità di trattamento nel mercato che interessano tale ambito¹¹⁷, con una lesione che finisce ineluttabilmente per ripercuotersi sul principio fondamentale di uguaglianza – messo già a dura prova da più parti e su più fronti –, minandone l'effettività.

Tabella 1¹¹⁸: La differente regolazione della vendita per il consumo immediato sul posto ovvero della somministrazione non assistita di alimenti e bevande

| DOTAZIONI AMMESSE | COMUNI REGOLATORI |
|--|--|
| Stoviglie, tovagliati monouso e arredi non coordinati. | Aosta; Torino; Belluno; Imperia; Piacenza; Siena; Salerno; Siracusa; Ragusa. |
| Stoviglie e tovagliati monouso. | Vercelli; Verbania; Biella; Parma; Ravenna; Carrara Firenze; Pescara; Vico del Gargano; Messina. |
| Arredi non coordinati. | Ancona; Livorno; Pisa. |
| Non sono previste limitazioni. | Como; Cremona; La Spezia; Bologna; Ferrara; Forlì; Cesena; Reggio Emilia; Grosseto; Arezzo; Prato; Pistoia; Viterbo; Campobasso; San Salvo; Carpi; Matera; Potenza; Caltanissetta; Catania; Enna; Palermo; Agrigento; Trapani; Novara. |

nalità delle amministrazioni, cfr. anche A. MOLITERNI, *La discrezionalità dell'amministrazione*, Torino, 2025.

¹¹⁷ In maniera, fra l'altro, nient'affatto marginale, come si è avuto modo di osservare.

¹¹⁸ Cfr. con la Tabella contenuta in CNA, *Osservatorio burocrazia*, cit.

GLI INSTALLATORI DI IMPIANTI TRA SEMPLIFICAZIONI E DIFFERENZIAZIONI

*Tommaso Mazzetti di Pietralata e Alessandro Paccione**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La qualificazione degli installatori. – 2.1. Gli impianti al servizio degli edifici in generale. – 2.2. Gli impianti FER. – 2.3. Gli installatori di impianti in Francia: spunti dalla comparazione. – 3. Il catasto degli impianti termici: una riforma incompiuta. – 3.1. Brevi cenni di inquadramento normativo. – 3.2. Principali criticità applicative. – 4. Considerazioni conclusive e prospettive di riforma. – 4.1. La formazione: verso una maggiore convergenza. – 4.2. Il catasto impianti: verso l'accentramento?

1. Introduzione

Con oltre 140.000 imprese (di cui più di metà imprese artigiane), 500.000 addetti e un valore della produzione pari a 92,3 miliardi di euro nel 2024, il mercato dell'impiantistica negli edifici in Italia vale più di un quarto del volume d'affari complessivo dell'industria delle costruzioni. Anche nel contesto attuale caratterizzato da tensioni geopolitiche, incertezze macroeconomiche e ridimensionamento degli incentivi fiscali (in primo luogo con l'interruzione del Superbonus 110), il comparto sta dando prova di grande resilienza e sempre maggiore competitività in Europa, dove l'Italia dell'impiantistica si colloca al secondo posto per valore della produzione, preceduta solo dalla Germania¹.

Numeri, questi, che testimoniano la rilevanza dell'impiantistica made in Italy, di cui, anche in considerazione del ruolo strategico per la decarbonizzazione e l'ammodernamento infrastrutturale del Paese, è importante accompagnare la crescita futura, sia attraverso politiche industriali e fiscali capaci di sostenere innovazione e competitività, sia mediante il superamento delle disfunzioni di carattere amministrativo che possono turbare l'ordinato

* Sebbene il contributo sia frutto di una riflessione comune, a Tommaso Mazzetti di Pietralata sono da attribuire i paragrafi 1, 2, 2.1, 2.2, 2.3, 4.1 e ad Alessandro Paccione sono da attribuire i paragrafi 3, 3.1, 3.2, 4, 4.2.

¹ Rilevazioni effettuate da CRESME cfr. *11° Rapporto Congiunturale e Previsionale sul mercato dell'installazione degli impianti in Italia 2025-2027*.

svolgimento dell'attività di impresa, sovente imputabili a differenze e asimmetrie in norme e procedure da Regione a Regione².

Questo lavoro si propone di contribuire alla riflessione su quest'ultimo versante, con specifico riferimento alla dinamica di funzionamento del sistema di qualificazione professionale degli installatori degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER) e del catasto degli impianti termici.

Come si vedrà più approfonditamente nel prosieguo, l'attività di installazione degli impianti al servizio degli edifici è formalmente liberalizzata, essendo consentito l'avvio dell'attività mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) presso le Camere di commercio territorialmente competenti. A tale liberalizzazione sul versante autorizzatorio fa tuttavia da contraltare l'articolato sistema di requisiti tecnico-professionali previsti per l'abilitazione all'esercizio dell'attività, declinati sotto forma di titoli di studio posseduti ed esperienza professionale pregressa.

Nel più ampio quadro normativo generale dell'impiantistica, si inserisce poi la disciplina speciale dettata per gli impianti FER, per i quali il D.Lgs. 15 dicembre 2011, n. 28, in attuazione della Direttiva 2009/28/CE, ha introdotto specifici requisiti di qualificazione professionale e obblighi di aggiornamento periodico, demandando alle Regioni ed alle Province autonome la messa a terra di appositi programmi di formazione, tanto di base, quanto continua.

L'omogeneità sul territorio nazionale è stata perseguita in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, definendo gli standard formativi, la cui attuazione a livello regionale sconta tuttavia un discreto *quantum* di disomogeneità, specie con riguardo alla durata dei percorsi formativi. Ulteriori disomogeneità sono riscontrabili anche per quanto attiene alla gestione delle comunicazioni relative al raggiungimento degli obiettivi formativi ai fini dell'inserimento della relativa certificazione nella visura camerale dell'impresa.

Parallelamente, il quadro normativo di derivazione europea in materia di efficienza energetica e prestazione energetica degli edifici – inaugurato con la Direttiva 2002/91/CE e sviluppato con la Direttiva 2010/31/UE e successive modifiche – ha condotto all'istituzione del catasto degli impianti termici quale strumento di censimento, monitoraggio e controllo degli impianti di climatizzazione. L'attuazione di tale strumento, affidata alle Regioni e alle Province autonome dal D.lgs. 19 agosto 2005, n. 192 e dal D.P.R. 16 aprile 2013, n.

² Per riflessioni sistematiche in materia cfr. S. CASSESE, *Regioni e professioni artigiane. Per un bilancio dell'esperienza regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 2, p. 153 ss.

74, ha tuttavia condotto al delinarsi di un quadro fortemente frammentato, caratterizzato da piattaforme informatiche eterogenee, talvolta anche multiple per la medesima Regione, e da procedure non uniformi di raccolta e gestione dei dati.

Queste le principali criticità applicative settoriali – una cui attenta ricognizione è già anche nei rapporti elaborati nell’ambito dell’“Osservatorio burocrazia” della Confederazione nazionale dell’artigianato e della piccola e media impresa (CNA)³ – che saranno trattate nel prosieguo in una prospettiva di riforma e semplificazione, accompagnando all’esame delle questioni problematiche la prospettazione di possibili interventi volti a garantire un’applicazione più omogenea ed efficace della normativa su tutto il territorio nazionale.

2. La qualificazione degli installatori

La disciplina del settore della installazione di impianti realizzati all’interno degli edifici è contenuta nel D.M. 22 gennaio 2008, n. 37, emanato in attuazione del comma 13, lett. a), dell’art. 11-*quaterdecies* (*Interventi infrastrutturali, per la ricerca e per l’occupazione*) del D.L. 30 settembre 2005, n. 203⁴, con cui si demandava al Ministro delle Attività Produttive (ora Ministro delle Imprese e del Made in Italy), di concerto con il Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio (ora Ministro dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica), l’adozione di un decreto di riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all’interno degli edifici.

³ Il primo dei rapporti dell’Osservatorio Burocrazia CNA, il cui ambito di indagine copre vari settori di attività, risale al 2018. Di seguito i rapporti pubblicati nel biennio 2024-2025, contenenti la disamina delle problematiche rilevate accompagnata dalla formulazione di proposte per la loro risoluzione: *VI Osservatorio Burocrazia. 100 Semplificazioni per liberare le energie delle piccole imprese*, marzo 2025, disponibile presso <https://www.cna.it/wp-content/uploads/2025/03/Osservatorio-Burocrazia-2025-integrale.pdf>; *V Osservatorio Burocrazia. Alla ricerca dei mestieri smarriti. nel dedalo dei rapporti Stato-Regioni*, febbraio 2024, disponibile presso: https://www.cna.it/wp-content/uploads/2024/02/Osservatorio_Burocrazia.pdf;

⁴ Convertito con modificazioni dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248.

2.1. *Gli impianti al servizio degli edifici in generale*

Le attività di installazione degli impianti posti al servizio degli edifici trovano la propria disciplina ripartita in duplice fonte:

(i) l'art. 11-*quaterdecies*, comma 13, lett. a), D.L. 30 settembre 2005, n. 203, che rileva nella parte in cui demanda a un apposito regolamento attuativo – a cura del Ministero delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio – “*a) il riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici (...)*”;

(ii) il d.m. 22 gennaio 2008, n. 37 (di seguito, il “D.M.”), che dà attuazione alla disposizione sopra citata.

L'emanazione del D.M. è coincisa con l'abrogazione parziale della precedente disciplina contenuta nella L. 5 marzo 1990, n. 46, nonché con l'abrogazione del D.P.R. 6 dicembre 1991, n. 447 e degli artt. da 107 a 121 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (Testo Unico dell'Edilizia). In dettaglio, detta abrogazione è stata disposta dall'art. 3, comma 1, del D.L. 28 dicembre 2006, n. 300⁵, che ha fatto salvi soltanto gli artt. 8, 14 e 16 della L. n. 46/1990⁶.

Ai sensi dell'art. 1, comma primo, del D.M., gli impianti ricadenti nell'ambito di applicazione della relativa disciplina sono quelli posti “*al servizio*

⁵ Convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 2007, n. 17.

⁶ Di qui sono sorte due questioni interpretative: (i) il primo tema investiva il rapporto tra due norme sanzionatorie concorrenti (ossia l'art. 16 della L. n. 46/1990 e l'art. 15 del D.M.); (ii) il secondo tema, invece, riguardava il raccordo tra l'art. 14 della L. n. 46/1990 (sulla fase di accertamento delle violazioni) e l'art. 16 del D.M. (sull'applicazione delle sanzioni). Riguardo a quest'ultimo, in particolare, premesso che l'art. 14 della L. n. 46/1990 attribuisce ai Comuni la competenza ad accertare le violazioni e il D.M. attribuisce alle Camere di commercio il potere di irrogare le relative sanzioni, risultava di incerta attribuzione la competenza a effettuare la contestazione al trasgressore di cui all'art. 14 della L. 24 novembre 1981, n. 689. Ciò in quanto, in applicazione della L. n. 689/1981, al potere di contestazione si ricollega l'applicazione dell'istituto del pagamento in misura ridotta, in potenziale tensione con le acquisite competenze delle Camere di commercio. Il Consiglio di Stato, Sez. II, parere, 23 novembre 2011 (n. aff. 04558) ha risolto entrambe le questioni sulla base del principio della gerarchia delle fonti, facendo prevalere le disposizioni di rango primario. Di conseguenza: (i) rispetto al primo tema, è ora pacifica la prevalenza dell'art. 16 della L. n. 46/1990 rispetto all'art. 15 del D.M.; (ii) rispetto al secondo tema, il Consiglio di Stato ha ritenuto applicabile lo schema della L. n. 689/1981, con conseguente possibilità di concordato sulla sanzione già davanti ai Comuni.

degli edifici, indipendentemente dalla destinazione d'uso, collocati all'interno degli stessi o delle relative pertinenze.”

Sono quindi compresi gli impianti al servizio di edifici ad uso civile abitazione, come anche quelli al servizio di edifici commerciali, industriali, scuole ed edifici pubblici, nonché delle relative pertinenze (giardini e cortili), o comunque collegati anche solo funzionalmente ai predetti edifici (ad esempio gli impianti per l'automazione di porte e cancelli). Per gli impianti connessi a reti di distribuzione, il secondo periodo del comma primo prevede che il D.M. trovi applicazione a partire dal punto di consegna della fornitura (vale a dire dal contatore).

Quanto alle tipologie di impianti, l'art. 1, comma 2, del D.M. adotta la seguente classificazione:

a) impianti di produzione, trasformazione, trasporto, distribuzione, utilizzazione dell'energia elettrica, impianti di protezione contro le scariche atmosferiche, nonché gli impianti per l'automazione di porte, cancelli e barriere (impianti elettrici);

b) impianti radiotelevisivi, le antenne, gli impianti elettronici deputati alla gestione e distribuzione dei segnali tv, telefono e dati, anche relativi agli impianti di sicurezza, ivi inclusi gli impianti in fibra ottica, nonché le infrastrutture necessarie ad ospitare tali impianti (impianti elettronici)⁷;

c) impianti di riscaldamento, di climatizzazione, di condizionamento e di refrigerazione di qualsiasi natura o specie, comprese le opere di evacuazione dei prodotti della combustione e delle condense, e di ventilazione ed aerazione dei locali (impianti termici);

d) impianti idrici e sanitari di qualsiasi natura o specie;

e) impianti per la distribuzione e l'utilizzazione del gas di qualsiasi tipo, comprese le opere di evacuazione dei prodotti della combustione e ventilazione ed aerazione dei locali (impianti a gas);

f) impianti di sollevamento di persone o di cose per mezzo di ascensori, di montacarichi, di scale mobili e simili;

⁷ Tale formulazione è stata adottata dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 29 settembre 2022, n. 192, sostituendo quella originaria, più ampia, “*gli impianti radiotelevisivi, le antenne e gli impianti elettronici in genere*”. Di qui sono scaturite rilevanti criticità applicative, in quanto talune Camere di commercio hanno ritenuto che gli impianti elettronici menzionati per la prima volta dalla novella del 2022 – ossia gli “*impianti elettronici deputati alla gestione e distribuzione dei segnali tv, telefono e dati, anche relativi agli impianti di sicurezza compresi gli impianti in fibra ottica, nonché le infrastrutture necessarie ad ospitare tali impianti*” – ricadessero al di fuori del perimetro operativo delle imprese già abilitate alla data di entrata in vigore di tale modifica.

g) impianti di protezione antincendio.

Al comma terzo dell'art. 1 del D.M. si precisa che gli impianti o parti di impianto che sono soggetti a requisiti di sicurezza prescritti in attuazione della normativa unionale, ovvero di altra normativa specifica, non sono disciplinati, per tali aspetti, dalle disposizioni del D.M. Il riferimento riguarda, *in primis*, gli ascensori, e in generale gli impianti di sollevamento (i montacarichi, le scale mobili e marciapiedi mobili), che da sempre in Italia sono oggetto di specifiche normative.

Per il resto, tutte le attività di installazione, trasformazione, ampliamento e manutenzione straordinaria⁸ degli impianti sono soggette alla disciplina di cui al D.M.

Tali attività sono *tout court* liberalizzate, essendo sufficiente per il relativo avvio la sola presentazione di una SCIA presso la Camera di commercio territorialmente competente⁹.

In particolare, l'art. 3, comma primo, del D.M. prevede un meccanismo di riconoscimento 'automatico' della qualifica di impresa installatrice, in quanto si prevede che tutte le "imprese" – iscritte al Registro delle Imprese o all'Albo delle Imprese artigiane – "sono abilitate" all'esercizio dell'attività impiantistica di cui sopra, se "l'imprenditore individuale o il legale rappresentante ovvero il responsabile tecnico da essi preposto con atto formale" è in pos-

⁸ Gli interventi di manutenzione ordinaria degli ascensori e montacarichi in servizio privato sono disciplinati dall'art. 23 della L. 20 dicembre 2017, n. 167 e dall'art. 15 del D.P.R. 30 aprile 1999, n. 162. Tali disposizioni prevedono l'obbligo del proprietario ad affidare i lavori di manutenzione ordinaria ad imprese con personale specializzato munito dello specifico certificato di abilitazione (il cosiddetto "patentino di ascensorista" rilasciato dal prefetto in seguito all'esito favorevole di una prova tecnico-pratica). Il possesso del patentino, tuttavia, non costituisce requisito professionale abilitante all'installazione o alla manutenzione straordinaria degli impianti di sollevamento, che restano attività riservate alle imprese abilitate ai sensi del D.M. Per contro, le imprese di installazione che intendano svolgere anche l'attività di manutenzione ordinaria degli impianti di sollevamento devono avvalersi di personale in possesso del previsto patentino di ascensorista.

⁹ Sulla SCIA come strumento di liberalizzazione cfr. *ex multis* A. PULITANO, *Considerazioni sulla S.C.I.A.*, in *Il diritto amministrativo*, in <https://www.ildirittoamministrativo.it/Considerazioni-sulla-SCIA/stu302>; V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedurali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Dir. Amm.*, 1993, 1, p. 55 ss.; G. FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio assenso*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2005, 10, p. 1017 ss.; W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2008; P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Dir. Amm.*, 2011, 4, p. 679 ss.

sesso dei prescritti requisiti professionali; circostanza questa che deve essere dichiarata mediante apposita SCIA (art. 3, comma 3, del D.M.)¹⁰.

Tali requisiti sono posseduti da specifiche persone fisiche e, segnatamente, l'imprenditore individuale o il legale rappresentante, ovvero, solo in subordine, nel caso in cui i primi due siano sprovvisti di tali requisiti, il responsabile tecnico a tanto preposto (con atto formale) per conto dell'impresa¹¹. A tal proposito, già nella vigenza della L. n. 46/1990, al responsabile tecnico preposto all'esercizio di una delle attività oggi rientranti nell'ambito di appli-

¹⁰ Accanto ai requisiti tecnico-professionali, la normativa di cui al D.M. prevede la necessaria sussistenza di taluni requisiti di ordine generale e morale, ossia: aver raggiunto la maggiore età, essere cittadino italiano o di uno degli stati membri dell'Unione Europea o straniero non comunitario residente in Italia e munito di regolare permesso di soggiorno in corso di validità, avere il godimento dei diritti civili; non essere stato interdetto o inabilitato; non essere stato dichiarato fallito, o in caso di fallimento essere stato riabilitato; non essere sottoposto a misure di prevenzione.

¹¹ In materia di contatti pubblici, il TAR Lazio, Roma, Sez. III-quater, 22 gennaio 2014, n. 828, ha affermato che il possesso dei c.d. requisiti di ordine generale dovesse essere accertato anche con riferimento al responsabile tecnico dell'impresa abilitata all'installazione di impianti, sicché le relative dichiarazioni avrebbero dovuto essere rese (a pena di esclusione) non soltanto dal direttore tecnico dell'impresa, bensì anche dal responsabile tecnico, anche in mancanza di espressa previsione in tal senso nella *lex specialis* di gara.

Ciò in applicazione del principio, affermato dal Consiglio di Stato, Sez. V, con riferimento al responsabile tecnico delle imprese di gestione rifiuti, secondo cui l'obbligo di rendere la dichiarazione relativa al possesso dei requisiti è "*applicabile ogni volta in cui l'organigramma di un'impresa, partecipante a pubbliche gare d'appalto, preveda una figura dirigenziale, comunque denominata, assimilabile al direttore tecnico*" (sent. 30 agosto 2013, n. 4328, dove si ritiene tale il responsabile tecnico delle imprese di rifiuti "*in quanto deputato allo svolgimento dei compiti tecnico – organizzativi relativi anche all'esecuzione del servizio commesso da parte dell'impresa, di cui assume, per stessa definizione, la responsabilità sotto altri aspetti, non diversamente dal direttore tecnico*").

Nel giudizio di impugnazione il Consiglio di Stato, Sez. III, 10 aprile 2014, n. 1744, ha disatteso la prospettazione del giudice di prime cure, rilevando come il suesposto principio fosse stato affermato in una fattispecie in cui l'organigramma aziendale non prevedeva il direttore tecnico bensì il soltanto il responsabile tecnico, nonché come tale figura non potesse ritenersi di certo assimilabile a quella del direttore tecnico, avuto riguardo soprattutto ai compiti in concreto affidati allo stesso nell'azienda e non particolarmente incisivi. In senso contrario alla assimilabilità delle due figure del responsabile tecnico e del direttore tecnico, cfr. anche Cons. St, Sez. V, 21 ottobre 2011, n. 5638, secondo cui "*non c'è dubbio che il Responsabile Tecnico non abbia il potere di manifestare la volontà della società, persona giuridica, verso l'esterno, ma assuma per legge la mera responsabilità per l'esercizio della sua specifica attività professionale, ed il fatto che la sua responsabilità «tecnica» possa indirettamente ripercuotersi sulla società alle cui dipendenze opera, non pone certamente l'obbligo a suo carico delle dichiarazioni di cui all'art. 38, lett. b) e c) del D.Lgs. 163/2006*".

cazione del D.M., era richiesto un “rapporto di immedesimazione con l’impresa”. Di qui discendeva che dovesse trattarsi di un dipendente, socio, familiare collaboratore ovvero di un soggetto in possesso di apposita procura institoria¹². Il termine “immedesimazione”, come ha precisato a suo tempo l’allora Ministero dell’industria, con la circolare n. 3342/C del 22 giugno 1994, era da interpretare in senso stretto e cioè “riferito alla necessità dell’esistenza, oggettiva e biunivoca, di un rapporto diretto del responsabile tecnico con la struttura operativa dell’impresa”. Nel caso in cui il responsabile tecnico non fosse lo stesso imprenditore, il rapporto di immedesimazione doveva concretizzarsi – secondo il Ministero – in una forma di collaborazione con quest’ultimo che consentisse al “preposto-responsabile tecnico” di operare in nome e per conto dell’impresa, impegnandola sul piano civile con il proprio operato e con le proprie determinazioni, sia pure limitatamente agli aspetti tecnici dell’attività¹³.

¹² Sull’idoneità dell’institore a rivestire il ruolo del responsabile tecnico, ai sensi dell’art. 3 del D.M., si vedano i seguenti atti del Ministero dello sviluppo economico: (i) circolare 597/C del 27 gennaio 2006; (ii) i pareri datati 1° marzo 2010, 9 novembre 2009 e 31 maggio 2011.

Ai fini della nomina a responsabile tecnico non è equiparabile alla procura institoria la procura con cui il procuratore è autorizzato ad “impegnare l’impresa con il proprio operato e le proprie determinazioni limitatamente agli aspetti tecnici dell’attività stessa”. Tale ultima fattispecie sarebbe infatti riconducibile allo schema della “procura a più atti” che l’art. 2209 c.c. equipara a quella institoria solo a fini pubblicitari, restando impregiudicato il profilo sostanziale che esclude il procuratore dalla preposizione all’esercizio dell’impresa. In tal caso il procuratore non avrebbe poteri direttivi ma esclusivamente funzioni esecutive, tali perciò da allontanarlo dalla rappresentanza legale dell’impresa e dalla possibilità concreta di poter essere nominato responsabile tecnico (cfr. pareri MISE del 28 aprile 2010 e del 7 febbraio 2017).

¹³ Sono considerati “immedesimati” con l’impresa, secondo la normativa in materia e le varie circolari e pareri emanate dal Ministero: il titolare, il lavoratore dipendente (anche a tempo determinato), il familiare collaboratore, l’institore.

Inoltre, il rapporto di immedesimazione è stato ritenuto sussistente dal medesimo Ministero dello Sviluppo Economico (parere del 25 marzo 2009) anche con riguardo al socio non amministratore che conferisca nel capitale sociale la propria prestazione lavorativa (cosiddetto socio d’opera). Non sussiste invece il rapporto di immedesimazione con riferimento socio non amministratore c.d. di capitale, che partecipa solo finanziariamente all’attività dell’impresa.

Il rapporto di immedesimazione sussiste anche tra l’associante e il terzo secondo lo schema del contratto di associazione in partecipazione. A tal proposito, il MISE ha infatti rappresentato che, qualora un soggetto non disponga dei requisiti tecnico-professionali per l’abilitazione dell’impresa, egli potrà esercitare attività di installazione impianti attraverso la stipula di un contratto di associazione in partecipazione (acquisendo la figura di titolare/associante), abilitando la sua impresa attraverso l’associato/terzo, quest’ultimo in possesso dei requisiti tecnico-professionali di cui al D.M. (parere del 25 maggio 2011).

Di contro, è stato escluso che sussista il rapporto di immedesimazione requisito per as-

A differenza della disciplina previgente, il D.M. ha qualificato tale rapporto di “*immedesimazione*” del responsabile tecnico, in possesso dei requisiti di qualificazione professionale, in termini di “*esclusività*” prevedendo: a) che tale funzione potrà essere svolta per una sola impresa¹⁴; b) che tale qualifica sarà incompatibile con ogni altra attività continuativa (art. 3, comma 2).

Quanto ai requisiti di ordine tecnico-professionale, essi sono elencati nell’art. 4, comma 1, del D.M., come segue¹⁵:

(i) (lett. a) titolo di studio (immediatamente abilitante): diploma di laurea in materia tecnica specifica conseguito presso una università statale o legalmente riconosciuta;

(ii) (lett. *a-bis*) titolo di studio (immediatamente abilitante): diploma di tecnico superiore previsto dalle linee guida di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 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;

(iii) (lett. b) titolo di studio ed esperienza professionale: diploma o qualifica conseguita al termine di scuola secondaria del secondo ciclo con specializzazione relativa al settore delle attività di impiantistica di cui all’art. 1 del D.M. 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 settore¹⁶;

sumere la funzione di responsabile tecnico in imprese di installazione di impianti in capo alle seguenti categorie di lavoratori: lavoratori autonomi con contratto di collaborazione, sia a progetto (circolare MISE n. 3600/C del 6 aprile 2006 e parere MISE del 7 ottobre 2008), sia di collaborazione coordinata e continuativa (parere MISE del 12 agosto 2010), lavoratori part-time (pareri MISE del 12 ottobre 2012 e 12 aprile 2017) o a intermittenza (parere MISE del 12 novembre 2012).

¹⁴ Il MISE, con parere del 10 ottobre 2008, ha precisato che tale limite debba ritenersi riferito al solo responsabile tecnico, e non anche al legale rappresentante ed all’imprenditore individuale. Pertanto, qualora le medesime persone fisiche rivestano la qualifica di imprenditore o legale rappresentante di più imprese, queste ultime possono essere abilitate all’esercizio dell’attività di impiantistica sulla base della qualificazione tecnico-professionale detenuta da parte dell’imprenditore o del legale rappresentante.

¹⁵ Per approfondimenti sui titoli di studio abilitanti si rinvia al documento informativo pubblicato da UnionCamere Emilia-Romagna, disponibile presso: https://www.romagna.camcom.it/file/1912/f71eda82/Manuale_titoli_di_studio+abilitanti_attivit%C3%A0_regolamentate_rev_2022.pdf.

¹⁶ Il periodo di inserimento per le attività di cui all’articolo 1, comma 2, lettera d) (impianti idrici e sanitari) è limitato a un anno.

(iv) (lett. c) attestato di formazione ed esperienza professionale: 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 settore¹⁷;

(v) (lett. d) esperienza professionale specializzata in qualità di dipendente con la qualifica di operaio specializzato: 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 di impianti.

2.2. *Gli impianti FER*

Nella descritta cornice normativa generale si innestano le attività di installazione e manutenzione straordinaria di impianti FER, con specifico riferimento alle seguenti quattro macrotipologie impiantistiche: caldaie, caminetti e stufe a biomassa, sistemi solari fotovoltaici e termici sugli edifici, sistemi geotermici a bassa entalpia e pompe di calore.

Il relativo meccanismo di qualificazione professionale è disciplinato dal D.Lgs. n. 28/2011 – recante attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – il cui art. 15 introduce un sistema di qualificazione obbligatoria per i responsabili tecnici delle imprese che esercitano l'attività di installazione e manutenzione di impianti FER, nonché un obbligo di aggiornamento periodico per il mantenimento della qualifica.

Ai fini dell'ottenimento della certificazione FER, il decreto distingue gli installatori di impianti sulla base della tipologia di requisito di qualificazione rispettivamente posseduto tra quelli di cui all'art. 4 del D.M.

L'art. 15 del D.Lgs. n. 28/2011, come da ultimo modificato dall'art. 47, comma 1, del D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199, prevede che la qualifica professionale per l'attività di installazione e di manutenzione straordinaria di impianti FER, è conseguita automaticamente soltanto con il possesso dei requisiti tecnico-professionali di cui, in alternativa, alle lettere a), a-*bis*), b) o d) dell'art. 4 del D.M. Diversamente, per i soggetti in possesso di abilitazione ai

¹⁷ Il periodo di inserimento per le attività di cui all'articolo 1, comma 2, lettera d) (impianti idrici e sanitari) è limitato a due anni.

sensi dell'art. 4, comma 1, lettera c), del D.M. – ossia con titolo o attestato di formazione professionale abbinato ad un periodo lavorativo di quattro anni presso imprese del settore – conseguita successivamente al 4 agosto 2013, è previsto un requisito di abilitazione aggiuntivo, ossia l'ampliamento dei propri requisiti professionali, mediante la frequenza di appositi corsi di formazione.

Il decreto medesimo, nell'Allegato 4, individua altresì i contenuti e gli obiettivi formativi minimi dei corsi, demandando alle Regioni ed alle Province autonome l'attivazione dei programmi di formazione (o il riconoscimento dei fornitori di formazione) per gli installatori di impianti a fonti rinnovabili (art. 15, comma 2, D.Lgs. n. 28/2011). Lo stesso Allegato 4 disciplina l'obbligo di aggiornamento periodico – applicabile a tutti i preposti alla gestione tecnica operanti nell'ambito degli impianti FER, indipendentemente dal titolo di qualificazione posseduto – stabilendo la “*durata limitata nel tempo*” della qualifica professionale, il cui rinnovo è subordinato “*alla frequenza di un corso di aggiornamento, in forma di seminario o altro*” (Allegato 4, punto 1, lett. f).

Al fine di garantire uniformità su tutto il territorio nazionale, lo standard formativo dei corsi abilitanti è stato definito in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome¹⁸. Più precisamente, ne sono stati individuati quattro – uno per macro-tipologia impiantistica FER¹⁹ – della durata di 60 ore ciascuno, precedute da un modulo comune propedeutico, della durata di 20 ore, portando così il totale ad 80 ore per il conseguimento della prima qualificazione per una singola tipologia di impianto. La frequenza del corso, purché almeno pari ai quattro quinti del monte ore complessivo, consente l'accesso all'esame finale, quest'ultimo articolato in due prove, teorica e pratica.

Il medesimo documento della Conferenza delle Regioni disciplina anche la durata minima dei corsi di aggiornamento obbligatori per gli installatori, fissata in 16 ore, senza esame finale. Si prevede altresì che l'obbligo di aggiornamento debba essere adempiuto con cadenza triennale e che possa essere soddisfatto anche mediante la frequenza di corsi erogati in modalità FAD (formazione a distanza)²⁰.

¹⁸ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome Documento 22 dicembre 2016, n. 16/153/CR7/C9/C5, recante lo “*Standard formativo per l'attività di installazione e manutenzione straordinaria di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili (FER) ai sensi del D.Lgs. 28/2011*”.

¹⁹ Stufe, caminetti e generatori di calore alimentati da biomasse, sistemi solari fotovoltaici e fototermoelettrici, sistemi solari termici e pompe di calore.

²⁰ Si osserva che la Provincia Autonoma di Bolzano prevede che il corso sia articolato in

L'esercizio di raccordo e allineamento in sede di Conferenza delle Regioni, non ha tuttavia impedito le disomogeneità nell'attuazione del sistema dei corsi di aggiornamento che, come rilevato nei rapporti dell'Osservatorio burocrazia CNA, sconta rilevanti differenziazioni a livello regionale.

Innanzitutto, secondo il rapporto CNA per il 2024, non tutte le Regioni risultano aver adempiuto all'obbligo di attivazione dei corsi di aggiornamento professionale²¹.

In secondo luogo, stando al medesimo rapporto, in soltanto poco più di metà delle Regioni è possibile la fruizione di corsi erogati con modalità telematiche²².

In terzo luogo, la durata dei corsi di aggiornamento varia da Regione a Regione. Invero, nella quasi totalità dei casi gli atti normativi attuativi regionali – i cui estremi sono forniti nella tabella che segue – si sono limitati a recepire, quando non già prevista, la soglia minima delle 16 ore individuata nel documento della Conferenza delle Regioni, senza fissare un tetto massimo alla durata dei corsi. Di qui le oscillazioni di durata su base regionale, con corsi che vanno dalle 16 ore “canoniche” in buona parte delle Regioni, fino alle 32 ore del Friuli-Venezia Giulia, passando per le 24 ore di Campania, Piemonte, Lombardia, Sardegna e Liguria²³.

| AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE OBBLIGATORIO PER GLI INSTALLATORI FER | |
|--|---|
| REGIONE | DURATA DEI CORSI PER IL MANTENIMENTO DELLA QUALIFICA |
| ABRUZZO | La D.P.G. 11 dicembre 2019 n. 009/209 prevede una durata minima di 16 ore |
| BASILICATA | La Determ. Dir. R. Basilicata 5 agosto 2024, n.1252 prevede una durata minima di 16 ore |
| CALABRIA | L'Art. 7 della D.G.R. 10 novembre 2016, n. 439 prevede una durata minima di 16 ore |
| CAMPANIA | La D.G.R. 13 settembre 2019, n. 962 prevede una durata minima di 16 ore |
| EMILIA- ROMAGNA | La D.G.R. 1° agosto 2016, n. 1228 prevede una durata minima di 16 ore |

due moduli: uno teorico e uno pratico, quest'ultimo non erogabile in modalità FAD.

²¹ Cfr. CONFEDERAZIONE NAZIONALE DELL'ARTIGIANATO E DELLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA, *V Osservatorio Burocrazia*, cit., p. 40.

²² *Ibid.*, p. 41.

²³ *Ibid.*, p. 42.

| | |
|---|--|
| FRIULI-VENEZIA GIULIA | La D.G.R. 29 dicembre 2016, n. 2614 prevede una durata minima di 16 ore |
| LAZIO | La D.G.R. 20 dicembre 2016, n. 853 prevede una durata minima di 16 ore |
| LIGURIA | L'Allegato A alla D.G.R. 24 marzo 2015, n. 561 prevede una durata minima di 16 ore |
| LOMBARDIA | La Determ. Dirig. R. Lombardia 24/11/2017, n. 14744 prevede una durata minima di 16 ore |
| MARCHE | La D.G.R. 17 dicembre 2012, n. 1749 prevede una durata minima di 16 ore |
| MOLISE | Il Repertorio delle professioni della Regione Molise rinvia allo standard formativo definito in Conferenza delle Regioni |
| PIEMONTE | La D.G.R. 3 aprile 2017, n. 18-4848 prevede una durata minima di 16 ore |
| PUGLIA | La D.G.R. 28 dicembre 2016, n. 2176 prevede una durata pari a 16 ore |
| SARDEGNA | La Determ. Dir. 11 dicembre 2019, n. 5313/50849 prevede una durata minima di 16 ore |
| SICILIA | La D.A. 28 febbraio 2017, n. 1297 prevede una durata minima di 16 ore |
| TOSCANA | L'Allegato A alla D.G.R. 1° agosto 2016, n. 781 prevede una durata minima di 16 ore |
| TRENTINO-ALTO ADIGE (TRENTO E BOLZANO) | Trento: La D.G.P. 5 maggio 2017, n. 690 prevede una durata pari a 16 ore |
| | Bolzano: La D.G.P. 19 giugno 2018, n. 579 prevede una durata minima pari a 16 ore |
| UMBRIA | La D.G.R. 16 settembre 2013, n. 1002 prevede una durata minima di 16 ore |
| VALLE D'AOSTA | Allegato 1 alla D.G.R. 28 giugno 2021, n. 781 prevede una durata pari a 16 ore |
| VENETO | Allegato B alla D.G.R. 7 maggio 2013, n. 653 prevede una durata minima pari a 16 ore |

Per quanto concerne invece il regime di pubblicità dei titoli di qualificazione FER, l'art. 15, comma 7, del D.lgs. n. 28/2011, come modificato dal D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (articolo 32-*quater*), ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2022, l'inserimento dei titoli di qualificazione FER nella visura camerale delle imprese per mano delle Camere di commercio, industria, arti-

gianato e agricoltura competenti per territorio, previa trasmissione a queste ultime da parte degli enti di formazione.

L'introduzione di tale meccanismo di adeguamento automatico dei certificati camerali, che già di per sé costituiva un rilevante fattore di semplificazione e sgravio per le imprese, che avrebbero così potuto dimostrare agevolmente il possesso della qualifica, era resa ancor più necessaria alla luce della spinta alle installazioni di impianti FER determinata dai vari bonus previsti per i lavori di ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica.

Tuttavia, come rilevato a più riprese dalla CNA, l'auspicata semplificazione è rimasta sulla carta. Difatti, la mancanza di linee guida di dettaglio, ha generato asimmetrie nelle modalità di gestione degli attestati FER tra le diverse Camere di commercio. Il meccanismo di deposito automatico dell'attestazione risulta infatti pienamente operativo solo nella Regione Lazio, mentre in varie altre regioni sovente è la stessa impresa a dover provvedere a proprie spese al deposito dell'attestato presso la camera competente, così da poterne ottenere l'inserimento in visura che consente la piena pubblicità del possesso della qualifica professionale obbligatoria nei confronti della clientela.

Situazione, questa, aggravata dall'assenza di specifiche tecniche di interoperabilità che consentissero agli enti formatori di trasmettere le attestazioni in un formato standard, nonché dalla mancata integrazione informatica tra i sistemi delle Camere di commercio e quelli degli enti formativi. Ogni ente ha sinora infatti adottato un proprio modello, rendendo complessa l'automazione delle procedure e impedendo una gestione coordinata dei dati. Diverse anche le modalità di inserimento della qualifica nella visura camerale: in alcuni casi l'aggiornamento è stato attuato mediante iscrizione di una variazione nel registro imprese, in altri con una semplice annotazione, talvolta previa vidimazione regionale.

Proprio per porre rimedio a tali criticità, il D.L. 19 febbraio 2026, n. 19 (in corso di conversione alla data di pubblicazione del presente contributo), ha modificato il comma 7 dell'art. 15 del D.Lgs. n. 28/2011, intervenendo su due versanti.

In primo luogo, il novellato comma 7 richiede agli enti di formazione accreditati di trasmettere gli attestati FER alle Camere di commercio competenti entro dieci giorni dalla data di conclusione del corso, in modo da garantire l'aggiornamento automatico delle qualifiche professionali.

In secondo luogo, si prevede l'adozione – su proposta del Ministero delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministero dell'ambiente e del-

la sicurezza energetica, sentita Unioncamere e previa intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 – di un modulo unico per la trasmissione in via telematica degli attestati da parte degli enti di formazione alle Camere di commercio.

2.3. *Gli installatori di impianti in Francia: spunti dalla comparazione*

L'attività di installazione di impianti all'interno degli edifici è tendenzialmente oggetto di riserva in favore di operatori in possesso di specifiche abilitazioni anche negli altri Stati Membri dell'Unione europea.

Tuttavia, si rileva una non perfetta sovrapposibilità tra le qualifiche professionali esistenti nei vari Paesi membri, in ragione della diversa perimetrazione dell'attività riservata. La platea delle attività ricondotte nell'alveo delle competenze dell'impiantista italiano è infatti sufficientemente ampio ed eterogeneo, interessando diverse tipologie di impianti: elettrici, elettronici, di riscaldamento, condizionamento, climatizzazione e refrigerazione, idraulico-sanitari, di distribuzione e utilizzazione di gas, di sollevamento di persone e cose, di protezione antincendio.

Ora, se l'impiantista italiano è abilitato all'installazione di una vasta ed eterogenea gamma di impianti, elettrici e non, in altri Paesi Membri le competenze relative allo svolgimento di attività di installazione e manutenzione sono distribuite tra diverse figure professionali per categoria di impianto.

Ad esempio, sulla base delle informazioni disponibili sul portale digitale delle professioni regolamentate disponibile sul sito della Commissione europea²⁴, pare potersi ricavare che nell'esperienza francese il novero delle attività ricondotte nell'area di competenza dell'impiantista italiano è ripartito tra diversi soggetti in possesso ciascuno di una specifica abilitazione (ferma restando la possibilità di coesistenza in capo al medesimo soggetto di più di una qualifica).

In particolare, l'attività di installazione e manutenzione di impianti elettrici in genere è riservata ai soggetti in possesso della qualifica di *electricien*, per operare su impianti idrici occorre conseguire la qualifica di *plombier*, mentre per gli impianti di condizionamento è prevista una ancora diversa abilitazione (*climaticien*).

La competenza allo svolgimento delle attività che in Italia sono prerogativa dell'impiantista parrebbe, pertanto, distribuita tra diverse qualifiche professionali.

²⁴ Si v. <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>.

Si registra una differenza anche con riferimento ai requisiti tecnico-professionali, in quanto la disciplina francese prevede che l'unica via di accesso a ciascuna delle citate professioni sia lo svolgimento di un programma di formazione di durata biennale, senza attribuire, a differenza della normativa italiana, valore abilitante alla sola esperienza professionale.

3. *Il catasto degli impianti termici: una riforma incompiuta*

3.1. *Brevi cenni di inquadramento normativo*

Il catasto degli impianti termici si inserisce nel quadro delle politiche europee per il miglioramento della prestazione energetica degli edifici e per la riduzione delle emissioni climalteranti, avviate a partire dall'inizio degli anni 2000.

Il primo impulso normativo proviene dalla Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al rendimento energetico nell'edilizia, la quale, tra le altre misure, imponeva agli Stati membri di introdurre sistemi di ispezione periodica per gli impianti di climatizzazione, finalizzati al controllo dell'efficienza energetica e alla riduzione delle emissioni di CO₂²⁵. La Direttiva richiedeva altresì che tali ispezioni fossero supportate da registrazioni sistematiche, così da consentire un monitoraggio su scala nazionale.

Tale disciplina è stata successivamente rafforzata con la Direttiva 2010/31/UE, la quale, all'art. 8 e all'art. 14, ha confermato l'obbligo di istituire controlli periodici sugli impianti termici e di dotarsi di strumenti per la raccolta e gestione dei dati relativi alle prestazioni energetiche. La Direttiva 2018/844/UE, modificativa di quella del 2010, ha poi posto ulteriore enfasi sulla digitalizzazione delle informazioni energetiche e sull'integrazione delle banche dati degli impianti con i sistemi di monitoraggio delle prestazioni edilizie, in un'ottica di gestione intelligente dell'energia.

L'Italia ha recepito la Direttiva 2002/91/CE con il D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 192, che costituisce il fondamento legislativo del sistema di controllo e monitoraggio degli impianti termici.

²⁵ Si veda l'art. 1, par. 2, lett. e), della Direttiva, che indica "*l'ispezione periodica delle caldaie e dei sistemi di condizionamento d'aria negli edifici, nonché una perizia del complesso degli impianti termici le cui caldaie abbiano più di quindici anni*" come uno degli oggetti su cui ricade la disciplina della medesima Direttiva.

Nello specifico:

(i) l'art. 4 individua negli strumenti di verifica e censimento uno degli elementi essenziali per garantire il rendimento energetico complessivo del patrimonio edilizio;

(ii) l'art. 9 assegna alle Regioni e Province autonome la competenza a disciplinare le ispezioni sugli impianti e le modalità di raccolta delle informazioni, rinviando a decreti attuativi per la definizione delle procedure.

Il passo decisivo verso la concreta istituzione del catasto degli impianti termici si compie però con la disciplina attuativa.

Infatti, il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 74 ha introdotto, all'art. 10, comma 4, l'obbligo per le Regioni e le Province autonome di dotarsi di catasti informatici degli impianti termici.

Ne risulta un sistema in cui le norme unionali fissano gli obiettivi di principio e di coordinamento, il D.Lgs. n. 192/2005 funge da cornice legislativa e il D.P.R. n. 74/2013 costituisce la disciplina attuativa nazionale, la cui concreta implementazione è tuttavia rimessa alle singole Regioni e Province autonome.

3.2. Principali criticità applicative

L'attuazione del D.P.R. n. 74/2013 ha portato all'istituzione dei catasti regionali degli impianti termici, concepiti come banche dati informatiche contenenti i libretti di impianto e i rapporti di controllo di efficienza energetica. Tali sistemi, gestiti in autonomia da ciascuna Regione o Provincia autonoma, rappresentano il perno operativo del monitoraggio sugli impianti energetici.

Ciononostante, la gestione decentrata ha prodotto una notevole frammentazione applicativa. Ogni ente territoriale ha, infatti, sviluppato proprie modalità di accesso e procedure di registrazione, con differenze anche rilevanti nei requisiti tecnici, nei formati e nei flussi informativi. Le banche dati regionali dovrebbero contenere tutte le informazioni derivanti dai libretti e dai controlli effettuati sugli impianti, ma la loro copertura effettiva risulta disomogenea: non tutte le amministrazioni hanno completato l'istituzione del catasto digitale e, laddove presente, il sistema non sempre è uniforme all'interno dello stesso territorio regionale.

In alcuni contesti, infatti, convivono piattaforme informatiche differenti a livello sub-regionale – talvolta fino a trentacinque sistemi diversi (come accade, per esempio, nel Lazio) – che gestiscono in parallelo le attività di raccolta dati, trasmissione e verifica. Questa moltiplicazione di strumenti riduce

l'efficienza amministrativa, aumenta la complessità per gli operatori e rende difficile l'armonizzazione delle informazioni a livello nazionale.

A ciò si aggiunge l'assenza di un modello univoco di raccolta e gestione dei dati, con la conseguenza che:

(i) i formati di trasmissione variano da una Regione all'altra, ostacolando la creazione di un *database* nazionale integrato;

(ii) i manutentori e installatori che operano su più territori devono adattarsi a procedure differenti, con costi organizzativi e gestionali aggiuntivi;

(iii) i dati aggregati sullo stato del parco impianti risultano incompleti e non sempre confrontabili tra aree geografiche.

Il quadro che ne emerge è quello di un sistema formalmente istituito ma non pienamente uniforme, nel quale la pluralità di piattaforme e procedure compromette la possibilità di sfruttare appieno il potenziale informativo del catasto come strumento di pianificazione energetica e di politica ambientale.

4. Considerazioni conclusive e prospettive di riforma

Alla luce dell'analisi svolta, le principali criticità che permangono nel settore in esame riguardano:

(i) da un lato, inefficienze e differenziazioni nel sistema dei corsi di aggiornamento obbligatori per installatori di impianti FER, specie con riguardo alle disomogeneità nella durata dei corsi attraverso il territorio nazionale ed alla finora incompleta attuazione del meccanismo di inserimento automatico della certificazione FER previsto dal D.Lgs. n. 28/2011;

(ii) dall'altro lato, l'estrema frammentazione dell'assetto dei catasti degli impianti termici.

4.1. La formazione: verso una maggiore convergenza

Sul versante della formazione continua degli installatori e della pubblicità dei titoli conseguiti, le problematiche rilevate non sono propriamente riconducibili a limiti o difetti del quadro regolatorio statale, quanto piuttosto alle differenze territoriali di tipo normativo ed amministrativo, nonché alle inefficienze nell'attuazione delle già varate disposizioni di semplificazione.

Quanto ai rimedi, l'assetto attuale potrebbe trarre beneficio da un migliore coordinamento tra gli enti territoriali e gli altri soggetti istituzionali interessati attraverso il Sistema delle Conferenze, magari anche con il coinvolgimento strutturato degli altri *stakeholder*, come le associazioni di categoria

delle imprese. Attraverso la Conferenza unificata si potrebbero anzitutto fissare standard formativi omogenei sul territorio nazionale quanto a modalità di erogazione, durata e contenuti dei corsi di aggiornamento per gli installatori FER. Del resto, proprio lo strumento della Conferenza unificata è stato adesso valorizzato dal D.L. n. 19/2026 mediante l'opportuna previsione di un modulo unico digitale, da definirsi in quella sede con il coinvolgimento di Unioncamere, per la trasmissione dei titoli di qualificazione FER alle Camere di commercio da parte degli enti di formazione.

4.2. *Il catasto impianti: verso l'accentramento?*

Per quanto riguarda la tematica dei catasti regionali degli impianti FER, alla luce della frammentazione attuale, la priorità strategica appare essere la creazione di un'unica piattaforma nazionale. Un sistema centralizzato consentirebbe, infatti, di definire formati e informazioni standard per la registrazione e la gestione dei dati, superando l'attuale proliferazione di piattaforme regionali e sub-regionali – ben trentacinque nel caso della Regione Lazio – che ostacola la raccolta, l'analisi e il confronto omogeneo delle informazioni.

Diversamente, quindi, dall'ambito della qualificazione professionale, in questo caso potrebbe rendersi necessario un intervento di riforma del legislatore nazionale.

La piattaforma nazionale prefigurata dovrebbe essere:

(a) interoperabile con le banche dati regionali già esistenti, garantendo la continuità nella gestione e il progressivo allineamento verso lo standard nazionale;

(b) accessibile sia agli operatori (manutentori, installatori, enti di controllo) sia ai responsabili di impianto, con interfacce semplificate e procedure uniformi in tutto il territorio nazionale.

Un simile sistema avrebbe effetti positivi immediati:

(i) semplificazione per le imprese: riduzione degli oneri per manutentori e installatori, eliminando la necessità di adattarsi a procedure multiple;

(ii) maggiore affidabilità dei dati: raccolta uniforme e completa delle informazioni su scala nazionale;

(iii) supporto strategico alle politiche pubbliche: possibilità di utilizzare il catasto come base informativa per definire e monitorare le politiche di efficientamento energetico, programmare campagne di sostituzione degli impianti obsoleti e misurare l'impatto delle misure adottate;

(iv) analisi unitaria del parco impianti: superamento dell'attuale

frammentazione che rende difficile elaborare statistiche nazionali affidabili.

In definitiva, la riforma dovrebbe perseguire una standardizzazione nazionale nella raccolta e gestione dei dati, senza sottrarre agli enti territoriali il ruolo di presidio territoriale delle funzioni di controllo e ispezione.

Solo in questo modo, il catasto potrebbe finalmente evolvere da strumento amministrativo frammentato a infrastruttura strategica nazionale, capace di sostenere in modo efficace la transizione energetica del Paese.

LA DISCIPLINA DELLE PROFESSIONI ARTIGIANE
DI ESTETISTA E ACCONCIATORE:
PROBLEMI APERTI E PROSPETTIVE DI RIFORMA

Elena Cammarata e Gioia Maria Scipio

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo europeo. – 3. Il quadro normativo nazionale. – 3.1 La disciplina statale. – 3.2 Il riparto costituzionale di competenze. – 3.3 Il regime amministrativo. – 3.4 L'accesso alla professione e i percorsi formativi. – 4. I problemi aperti e le prospettive di riforma. – 5. Conclusioni. – 6. Tabella A: Quadro della legislazione regionale.

1. *Introduzione*

Il presente contributo prende spunto dal Rapporto dell'Osservatorio Burocrazia CNA del febbraio 2024 dal titolo “*Alla ricerca dei mestieri smarriti nel dedalo dei rapporti Stato-Regioni*¹”.

Nello specifico si intende affrontare il tema delle professioni artigiane di estetista e acconciatore nell'ottica di individuare criticità e possibili soluzioni semplificatorie con riferimento ai percorsi amministrativi e professionalizzanti che conducono al concreto esercizio delle attività. In particolare, ci si propone lo scopo di offrire uno spaccato legislativo che dalla normativa europea arrivi fino alla concreta applicazione degli istituti attraverso la legislazione regionale, passando per i principi e la regolazione fatti propri dal legislatore nazionale.

Le professioni di estetista e acconciatore, atteso il loro inquadramento nell'ambito delle attività rivolte alla “cura della persona”, involgono infatti numerosi profili di attenzione, non solo per quanto attiene al concreto procedimento amministrativo, volto ad aprire la sede fisica dell'attività, quanto piuttosto al percorso professionalizzante attraverso il quale si ottiene la qualifica di estetista e/o acconciatore, utile per poter materialmente esercitare in autonomia l'attività.

Lo sviluppo capillare delle due professioni sull'intero territorio naziona-

¹ Il Rapporto “*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*”.

le² e la loro diffusione quale concreta opportunità di scelta formativa fin dalla scuola secondaria di secondo grado rendono l'esame di questi due ambiti particolarmente significativo sia sotto il profilo della formazione vera e propria degli "artigiani della persona", sia sotto il profilo delle tutele rivolte ai consumatori.

2. Il quadro normativo europeo

In ambito europeo non esiste una regolamentazione unitaria delle professioni di estetista e acconciatore, rientrando dette professioni tra quelle "regolamentate", in quanto richiedenti il possesso di un diploma/qualifica specifici, il superamento di esami particolari e/o l'iscrizione a un ordine professionale o a un albo nazionale, quali requisiti indispensabili per intraprenderne l'esercizio.

Le professioni regolamentate variano da un Paese all'altro dell'UE; per quanto interessa, il riferimento normativo europeo comune è dato dalla Direttiva 2005/36/CE³ relativa, in via generale, al riconoscimento delle qualifiche professionali all'interno dell'Unione.

La Direttiva istituisce un regime di riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali nell'Unione europea, estendendolo anche, con determinati adattamenti, agli altri Paesi dello Spazio Economico Europeo e dell'Associazione europea di libero scambio (SEE/EFTA) e alla Svizzera.

Si stabiliscono, quindi, solo le regole con cui uno Stato membro, nel quale sia previsto l'esercizio di una professione subordinatamente al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alle predette professioni e al loro esercizio, le qualifiche professionali acquisite in altro Stato membro.

La *ratio* della disciplina sovranazionale è finalizzata a tutelare le libertà di stabilimento (art. 49 del TFUE) e di prestazione dei servizi (art. 56 TFUE) nei Paesi membri dell'Unione Europea, affinché negli ordinamenti nazionali non vengano applicate regole discriminatorie, tali da impedire il pieno esercizio delle predette libertà fondamentali.

² Secondo i dati forniti da Infocamere_ISTAT, in Italia operano 109.165 imprese artigiane di acconciatura (in lieve aumento rispetto al 2015 in cui se ne contavano 107.954) che occupano 114.975 addetti. Le imprese artigiane di estetica sono invece 44.504 (con un aumento consistente rispetto al 2015 in cui se ne contavano appena 36.342) e occupano 46.863 addetti.

³ Attuata in Italia con il d.lgs. n. 206 del 2007.

L'obiettivo è quello di aprire l'accesso ai mercati del lavoro per i professionisti sul territorio europeo, facilitando la fornitura di servizi transfrontalieri e semplificando le procedure amministrative.

Si introduce una reciproca valutazione delle normative professionali dei singoli Stati, nell'ottica della massima trasparenza, consentendo il controllo di eventuali limitazioni di ingresso alle professioni.

Per le attività di estetista e acconciatore è previsto un meccanismo di riconoscimento automatico sulla base della esperienza professionale acquisita dall'esercente (artt. 17-19 Direttiva)⁴.

Nella prospettiva di ridurre gli oneri burocratici amministrativi all'interno degli Stati membri ai fini della piena realizzazione della libertà di stabilimento dei cittadini e del diritto di prestare servizi all'interno dell'Unione si è posta anche la Direttiva 2006/123/CE (*Direttiva sui servizi del mercato interno*)⁵.

Occorre soffermarsi anche sulla Direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, relativa a un test sulla proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni. Nello specifico tale Direttiva introduce un obbligo di preventiva valutazione, in ottica di proporzionalità, da effettuarsi prima che vengano adottate nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, che limitino l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, oppure prima della modifica di quelle esistenti, garantendo nel contempo un elevato livello di tutela dei consumatori⁶.

⁴ In tale ottica, sul piano nazionale italiano, con specifico riguardo alla figura dell'acconciatore, l'Accordo Stato-Regioni e Province autonome, adottato in data 29 marzo 2007 per la definizione dello standard professionale (Rep. Atti n. 65/CSR), ha espressamente assicurato il riconoscimento e la mobilità professionale di tale figura abilitata sia sull'intero territorio nazionale sia nel territorio dell'Unione europea, in conformità ai diritti di stabilimento e libera prestazione dei servizi professionali.

⁵ Considerando n. 43 della Direttiva 2006/123/CE; cfr. sul punto "*La direttiva servizi-Guida all'Utente*" a cura del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, pag. 13.

⁶ In Italia la Direttiva è stata recepita mediante l'adozione del decreto legislativo 16 ottobre 2020 n. 142.

È interessante notare che la professione di estetista, nel territorio europeo, è regolamentata solo in 16 Paesi⁷, mentre la professione di acconciatore è regolamentata in 15 Paesi⁸.

L'aspetto più significativo che emerge dall'esame delle varie regolazioni nazionali è che l'attenzione dei legislatori, rispetto alle due professioni analizzate, si radica soprattutto sul percorso professionalizzante che conduce all'ottenimento della qualifica, risultando sicuramente meno rilevante l'approfondimento dei procedimenti amministrativi e burocratici per aprire materialmente le sedi di lavoro. A livello europeo, quindi, come poi vedremo anche nell'ordinamento italiano, i profili di maggior interesse riguardano il corso di studi/formazione professionale che porta alla qualifica di estetista/acconciatore, piuttosto che la burocrazia legata alla creazione dell'impresa artigiana.

Per esempio in Francia la professione di estetista rientra tra le professioni regolamentate e si esercita previo diploma conseguito in scuole specializzate e può essere esercitata in forma di impresa individuale o commerciale previa iscrizione alla *Chambre de metiers et de l'artisanat*; è necessario essere titolari di un certificato di abilitazione professionale, di un brevetto di studi professionali o di un diploma/titolo omologato o registrato nel Repertorio nazionale delle certificazioni professionali. In mancanza di diplomi o di titoli certificati, chi voglia esercitare la professione di estetista deve dimostrare di essere in possesso di un'esperienza professionale effettiva di tre anni sul territorio dell'Unione Europea o di un altro Stato facente parte del SEE (Spazio economico europeo), esperienza acquisita in qualità di dirigente d'impresa, lavoratore indipendente o dipendente nel settore delle cure estetiche⁹.

In Germania, invece, la professione di estetista rientra nell'ambito del "sistema scolastico duale" (sistema di istruzione che si svolge in due luoghi di formazione: nella scuola di specializzazione professionale e in azienda)¹⁰. È necessario avere completato il ciclo dell'obbligo (dai 15 anni in poi) e i corsi hanno durata triennale. Al termine del periodo di formazione (tre anni) è

⁷ Italia, Lussemburgo, Francia, Belgio, Grecia, Ungheria, Repubblica Ceca, Austria, Svizzera, Liechtenstein, Lettonia, Croazia, Slovacchia, Slovenia, Islanda, Cipro (dati estratti da <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/professions/generic>).

⁸ Italia, Lussemburgo, Belgio, Francia, Liechtenstein, Ungheria, Austria, Germania, Croazia, Slovenia, Islanda, Repubblica Ceca, Grecia, Slovacchia, Cipro (dati estratti da <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/professions/generic>).

⁹ *Loi n.82-1091, Decret n. 98-246; Loi n. 96-603.*

¹⁰ Regolamento sulla formazione professionale degli estetisti del 09 gennaio 2002.

previsto un esame di qualifica organizzato dalla Camera di Commercio e dell'Industria e dalla Camera dell'Artigianato.

Anche in Spagna la professione di estetista rientra nel Catalogo nazionale delle qualifiche professionali¹¹ che, all'interno della famiglia professionale "immagine personale", prevede vari certificati professionalizzanti articolati su vari livelli¹².

3. Il quadro normativo nazionale

3.1. La disciplina statale

Sul piano nazionale, la prima disciplina organica delle professioni di acconciatore ed estetista risale alla Legge 14 febbraio 1963, n. 161 che regolamentava in modo unitario le attività di barbiere, parrucchiere per uomo e donna e "mestieri affini", tra i quali erano ricompresi "tutti gli istituti di bellezza comunque denominati"¹³, ovvero le attuali attività di estetista.

Il concetto di "mestieri affini" è stato poi meglio definito con la riforma del 1970¹⁴ la quale, nel modificare l'art. 1 della citata legge n. 161, ha precisato che "Sono considerati mestieri affini a quelli di barbiere o parrucchiere le attività inerenti all'adeguamento estetico dell'aspetto a determinati canoni di moda o di costume che non implicano prestazioni di carattere medico-curativo-sanitario, come quelle di: estetista, truccatore, estetista-visagista, depilatore, manicure, massaggiatore facciale, pedicure estetico".

In ogni caso, anche a seguito di tale intervento normativo, la professione di estetista, per un ulteriore ventennio, è stata annoverata dalla legge semplicemente tra le attività collaterali a quella di parrucchiere.

La crescente diffusione di tale attività, che nel tempo ha assunto contenuti sempre più elevati di professionalità e di responsabilità, e i gravi pericoli per la clientela che essa comporta, soprattutto quando esercitata senza la necessaria preparazione teorico-pratica, hanno poi indotto il legislatore a intervenire con una disciplina ad *hoc*, oggi contenuta nella Legge quadro 4 gennaio 1990 n. 1 che, da un lato, ha previsto condizioni severe di accesso alla

¹¹ Real Decreto 34/2008.

¹² Il Real Decret 1087/2005 e il Real Decret 1373/2008 hanno aggiunto qualificazioni professionali sempre nell'ambito dei servizi alla persona.

¹³ Cfr. art. 1, comma 1, L. n. 161/1963 *ante* riforma.

¹⁴ Legge 23 dicembre 1970, n. 1142.

professione e, dall'altro, ha imposto a livello nazionale standard minimi di preparazione e di valutazione dei candidati¹⁵. La legge del '90 ha inoltre individuato il *proprium* dell'attività di estetista con una definizione di carattere generale del trattamento estetico, dal quale sono escluse "le prestazioni dirette in linea specifica ed esclusiva a finalità di carattere terapeutico" (art. 1, 3 comma, L. n. 1/1990), così distinguendo chiaramente l'estetica dai trattamenti terapeutici e affini.

Più di un decennio dopo, anche l'attuale attività di acconciatore ha trovato la propria autonoma disciplina nella legge 17 agosto 2005 n. 174, che ha avuto il merito di unificare le precedenti categorie di barbiere e di parrucchiere per uomo e donna, sotto l'unica denominazione di acconciatore, con l'evidente vantaggio di poter esercitare entrambe le professioni a seguito del rilascio di un'unica autorizzazione¹⁶.

Della precedente normativa è rimasto attualmente in vigore soltanto il comma 1 dell'art. 1¹⁷, che rimanda ai Comuni l'adozione di appositi regolamenti volti a disciplinare tali attività nel rispetto delle norme legislative vigenti in materia, mentre i successivi 4 commi del medesimo articolo e i restanti 6 articoli sono stati abrogati dal d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, come modificato dal d.lgs. 6 agosto 2012 n. 147, in materia di attuazione della citata Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (cd. Direttiva Bolkenstein), volta a promuovere la semplificazione amministrativa delle procedure autorizzatorie per agevolare l'accesso alle attività¹⁸.

¹⁵ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 15/05/1990, n. 245.

¹⁶ Sul punto, cfr. T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. II, sentenza del 10/06/2011, n. 1093.

¹⁷ Il comma 1 dell'art. 1 del D.Lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, in combinato disposto con l'allegato 1 allo stesso decreto, ha ritenuto indispensabile la permanenza in vigore della L. n. 161/1963, anche se modificata con provvedimenti successivi.

¹⁸ Durante la fase transitoria sono rimaste in vigore diverse previsioni della precedente legislazione come le norme concernenti il rilascio delle autorizzazioni comunali fino alla loro sostituzione con la procedura mediante presentazione della SCIA, l'accertamento e la certificazione da parte delle Commissioni Provinciali per l'Artigianato, l'accertamento dei requisiti igienici dei locali, delle attrezzature e delle suppellettili e dei requisiti sanitari relativi ai procedimenti tecnici utilizzati, le prescrizioni dei regolamenti concernenti l'esposizione di orari e tariffe, ed altre.

La situazione transitoria, sul fronte dei percorsi professionalizzanti, ha provocato un forte impatto sulla posizione dei soggetti che, alla data di entrata in vigore della legge statale, frequentassero i corsi pendenti di formazione professionale o non avessero ancora completato i precedenti periodi di attività lavorativa qualificata o di apprendistato: ad esempio, in numerose situazioni le precedenti esperienze formative e lavorative non sono state considerate utili ai fini del conseguimento della nuova abilitazione professionale di acconciatore. Tuttavia, diver-

Oggi, dunque, le attività artigiane di estetista ed acconciatore trovano rispettivamente la propria regolamentazione quadro nelle già citate leggi di settore, la Legge 4 gennaio 1990 n. 1 e la Legge 17 agosto 2005, n. 174, che ne fissano i requisiti, l'ambito e le modalità di svolgimento al fine di salvaguardare *“l'esercizio dell'attività, l'omogeneità dei requisiti professionali e la parità di condizioni di accesso delle imprese del settore al mercato, nonché la tutela dei consumatori”*¹⁹, oltre che la tutela della concorrenza.

I confini dell'attività di acconciatore sono stabiliti mediante una definizione dettagliata dell'attività che comprende *“tutti i trattamenti e i servizi volti a modificare, migliorare, mantenere e proteggere l'aspetto estetico dei capelli, ivi compresi i trattamenti tricologici complementari, che non implicano prestazioni di carattere medico, curativo o sanitario, nonché il taglio e il trattamento estetico della barba, e ogni altro servizio inerente o complementare”*. I trattamenti e i servizi di acconciatura possono essere accompagnati anche dall'applicazione di prodotti cosmetici (parrucche e affini, altri beni accessori) che possono anche essere venduti alla clientela senza che ciò comporti l'applicazione della normativa relativa al commercio.

L'attività di estetista comprende, invece, *“tutte le prestazioni ed i trattamenti eseguiti sulla superficie del corpo umano il cui scopo esclusivo o prevalente sia quello di mantenerlo in perfette condizioni, di migliorarne e proteggerne l'aspetto estetico, modificandolo attraverso l'eliminazione o l'attenuazione degli inestetismi presenti”*. Tale attività può essere svolta con l'attuazione di tecniche manuali, con l'utilizzo di apparecchi elettromeccanici per uso estetico e con l'applicazione dei prodotti cosmetici definiti tali dalla L. 11 ottobre 1986, n. 713.

Negli ultimi anni, peraltro, c'è stata un'espansione importante dei servizi estetici specialistici, quali ad esempio l'attività di ricostruzione e decorazione unghie, *make up artist*, massaggiatore olistico, laminazione ed *extension* ciglia e sopracciglia, estetica oncologica (servizi esclusivamente estetici destinati a persone che affrontano malattie oncologiche). Queste figure però non hanno ancora ricevuto un inquadramento giuridico autonomo rispetto all'attività di

se disposizioni regionali hanno regolato tali situazioni mantenendo l'applicazione delle precedenti norme sulle modalità di acquisizione della qualificazione professionale fino all'adozione delle deliberazioni necessarie per definire le nuove attività formative, oppure anche stabilendo che i soggetti che avessero iniziato percorsi lavorativi o formativi sotto la precedente disciplina potessero terminare tali periodi e sostenere direttamente il nuovo esame di abilitazione professionale.

¹⁹ Art. 1 Legge 174/2005.

estetica, né per quanto concerne l'individuazione del profilo professionale né tanto meno rispetto alla previsione di specifici percorsi di formazione. Ad oggi, pertanto, chi intende svolgere attività di questo tipo deve intraprendere il percorso di formazione professionale in estetica e conseguire l'abilitazione come estetista. Solo in alcuni casi isolati sono previsti percorsi di formazione regionali dedicati a determinate attività specialistiche che consentono di svolgere l'attività senza dover intraprendere il percorso formativo da estetista; è il caso, ad esempio, dell'onicotecnica.

Entrambe le attività in esame rientrano poi nell'ambito delle professioni artigianali, prevedendosi l'iscrizione all'Albo degli Artigiani per il relativo esercizio, in forma individuale o societaria. Si tratta di imprese capillarmente disponibili ovunque, assimilabili ai servizi di quartiere, veri e propri "presidi territoriali del *beauty*" ai quali chiunque può rivolgersi con estrema facilità. La fotografia del settore evidenzia una fortissima componente di imprenditoria femminile: il 96,1% delle imprese di estetica e il 74,0% di quelle di acconciatura sono infatti condotte da donne. Si tratta per la gran parte di ditte individuali: per circa i due terzi del totale, infatti, non sono presenti altri soci. Il 54,8% delle imprese ha invece almeno un dipendente e il 32,9% almeno un apprendista²⁰.

A livello organizzativo, tali imprese artigiane possono avvalersi anche di soggetti non stabilmente inseriti nell'impresa, purché in possesso della relativa abilitazione/qualificazione, utilizzando le diverse tipologie contrattuali previste dalla legge.

Le due attività possono essere svolte anche congiuntamente, in forma di imprese esercitate nella medesima sede ovvero mediante la costituzione di una società, composta da estetisti e barbieri e/o parrucchieri, a condizione che i singoli soci che esercitano professionalmente le distinte attività siano in possesso dei rispettivi requisiti di qualificazione (art. 9, comma 1, L. n. 1/1990).

Questa disposizione legislativa è stata interpretata in modo estensivo nel senso di ammettere che l'autorizzazione possa anche essere concessa sia ad una stessa persona per l'esercizio congiunto delle attività nella medesima sede purché risulti in possesso delle rispettive qualificazioni professionali, sia a

²⁰ Dati rilevati dal Centro Studi CNA nel settembre 2022 in occasione dell'indagine "Le imprese del benessere. Qualità dei servizi, marketing e formazione: tre ingredienti per contrastare le inquietudini congiunturali".

forme di società non artigiane purché il direttore tecnico, ovvero uno o più lavoratori siano in possesso delle qualificazioni medesime.

Per entrambe le attività deve essere indicata la sede, che può essere anche domiciliare, ma non ambulante; le stesse possono esercitarsi anche presso luoghi di cura o di riabilitazione, di detenzione e nelle caserme o in altri luoghi per i quali siano stipulate convenzioni con pubbliche amministrazioni.

Per ogni sede dell'impresa dove viene esercitata l'attività, sia di acconciatura sia di estetica, deve essere designato, nella persona del titolare, di un socio partecipante al lavoro, di un familiare coadiuvante o di un dipendente dell'impresa, almeno un responsabile tecnico in possesso dell'abilitazione/qualificazione professionale di acconciatore o di estetista. La presenza del responsabile tecnico nell'esercizio deve essere garantita durante l'intero orario di apertura e lo stesso deve essere iscritto nel repertorio delle notizie economico-amministrative (REA) contestualmente alla trasmissione della segnalazione certificata di inizio di attività.

3.2. Il riparto costituzionale di competenze

Entrambe le leggi nazionali di riferimento affidano alle Regioni il compito di emanare norme di programmazione relative all'esercizio delle attività artigiane nell'ambito della ripartizione delle competenze legislative concorrenti ex art. 117 Costituzione.

A tenore di tale articolo, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione del 2001, non annoverandosi l'artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, residualmente si demanda questa materia alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, modificando in tal modo la precedente previsione costituzionale che, invece, assegnava allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di artigianato, prevedendo la competenza concorrente delle Regioni.

Ad oggi, la legge 8 agosto 1985, n. 443 (legge-quadro per l'artigianato), risalente ad un momento precedente la riforma costituzionale del 2001 quando, come detto, l'artigianato era compreso nella legislazione concorrente, può dirsi pienamente vigente ed efficace, almeno fino a quando la legislazione regionale non disciplinerà compiutamente ed in autonomia – nei limiti imposti ed evidenziati dalla cornice ordinamentale – il sistema regolatorio dell'artigianato.

Appartiene pertanto alla competenza legislativa residuale delle Regioni l'adozione delle misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato, e, in questo

ambito, anche la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere²¹.

La materia, tuttavia, si presta ad interpretazioni spesso non univoche, involgendo al suo interno profili e competenze che delineano ambiti di intervento necessariamente statali per lo svolgimento di funzioni trasversali: si pensi alla tutela della concorrenza, all'ordinamento civile e penale, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali demandate alla competenza legislativa dello Stato, nonché, in tema di legislazione concorrente, alla disciplina delle professioni.

La stessa qualificazione di "impresa artigiana", avendo molteplici riflessi di natura civilistica, tributaria, lavoristica e previdenziale, impone una nozione unitaria applicabile in tutto il Paese, incidendo su materie di competenza esclusiva statale.

Occorre evidenziare anche che la legislazione regionale, in materia di artigiano, si è sostanzialmente limitata a riprodurre le disposizioni normative nazionali di principio, tracciando poi elementi propri di specificazione ed integrativi del corpo normativo statale.

Per entrare nel dettaglio delle professioni artigiane che interessano occorre, tuttavia, considerare le leggi nazionali di settore o mestiere proprie del sistema artigiano, previste espressamente dal comma 4 dell'art.2 della legge quadro: *"L'imprenditore artigiano, nell'esercizio di particolari attività che richiedono una peculiare preparazione ed implicano responsabilità a tutela e garanzia degli utenti, deve essere in possesso dei requisiti tecnico-professionali previsti dalle leggi statali"*.

Parliamo, infatti, di attività artigiane che presuppongono una professionalità tecnica acquisita con una specifica preparazione di base al fine di garantire l'affidamento della clientela.

In questo senso, con riferimento alle professioni di estetista e acconciatore, seppure qualificate come artigiane, come sopra accennato, siamo sostanzialmente di fronte ad una legislazione concorrente, nell'ambito della quale la normativa statale di principio ha dettato il quadro generale in tema di caratterizzazione delle "professioni", di prescrizione di titoli e qualifiche, di percorso di studio professionale, cui è seguita la legislazione regionale di dettaglio (art. 117 comma III Cost.)²².

²¹ Corte Costituzionale, 21 aprile 2005, n. 162.

²² Di "gerarchia di ordine contenutistico" parla C. PINELLI, *Diritto pubblico*, Bologna, 2022. Cfr. anche Corte Costituzionale, 25 maggio 2013, n. 98.

Una riflessione ulteriore, necessariamente in prospettiva futura, deve essere svolta con riferimento alla promulgazione della Legge 26 giugno 2024, n. 86 sull'autonomia differenziata, in base alla quale le Regioni a statuto ordinario potranno richiedere ulteriori forme di autonomia, anche in base a quanto già previsto dall'art. 116 della Costituzione.

Oggetto di maggiore autonomia potranno essere le materie previste dall'art. 117, III comma, Cost. già assegnate alla legislazione concorrente Stato-Regioni tra cui, per quanto interessa, le professioni e, tra le materie di competenza esclusiva statale, norme generali sull'istruzione (per le quali sarà necessaria l'individuazione dei cd. LEP, livelli essenziali delle prestazioni).

Sulle professioni bisognerà verificare se l'autonomia differenziata verrà preliminarmente richiesta dalle Regioni e se verranno comunque fatti salvi i principi costituzionali che nel frattempo si sono stratificati in materia, per cui, per esempio, è riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, stante il suo carattere necessariamente unitario, rientrando invece nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà territoriale.

Sul punto la stessa Corte Costituzionale ha affermato che *“tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali”*²³.

Sarà quindi interessante verificare la pervasività dell'autonomia differenziata, da Regione a Regione e, soprattutto, i limiti esterni che l'ordinamento statale vorrà mantenere nelle materie rilevanti al fine di salvaguardare il rispetto dell'unità nazionale, la rimozione di discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, il mantenimento dell'unità giuridica ed economica, la coesione economica, sociale e territoriale, l'attuazione del principio di decentramento amministrativo (finalità proprie della legge recentemente approvata).

3.3. *Il regime amministrativo*

Dal punto di vista amministrativo, per entrambe le attività, è prevista una procedura unica abilitativa per l'esercizio della professione che sposa lo

²³ Sempre Corte Costituzionale 23 maggio 2013, n. 98 e i riferimenti ivi contenuti alle decisioni n. 355, 424 del 2005, 40 del 2006, 57 e 300 del 2007, 93 del 2008, 138 del 2009.

strumento di semplificazione della SCIA prevista dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, da presentare allo sportello unico comunale per le attività produttive (artt. 2 L. n. 1/1990 e 2 L. n. 174/2005), esclusivamente in modalità telematica²⁴. Non sembrano necessari ulteriori interventi in chiave semplificatoria.

Il legislatore italiano, anche rispetto all'esercizio di tali attività produttive, ha infatti recepito l'azione di semplificazione delle procedure autorizzatorie promossa dall'Europa con la *Direttiva sui servizi del mercato interno* (Direttiva 2006/123/CE), esplicitamente finalizzata “*ad eliminare ritardi, costi ed effetti dissuasivi che derivano da procedure non necessarie o eccessivamente complesse e onerose ...*”²⁵, pur nella necessità dichiarata di mantenere gli obblighi di trasparenza e di aggiornamento delle informazioni relative agli operatori.

Per agevolare l'accesso alle attività, la Direttiva ha considerato essenziale che venisse individuato uno Sportello Unico di riferimento tramite il quale svolgere tutte le procedure e formalità necessarie all'apertura delle attività dei prestatori di servizi.

L'intervento del legislatore europeo nel 2006 ha inciso in modo sostanziale sulla disciplina nazionale inerente al regime amministrativo autorizzativo delle attività produttive, ivi incluse le attività artigiane in esame²⁶.

Tra i primi interventi attuativi, si ricorda l'art. 38 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 133/2008 il quale, sotto la rubrica “*impresa in un giorno*”, ha attribuito al Governo il potere di procedere, per via regolamentare, anche attraverso interventi di delegificazione²⁷, alla semplificazione e al riordino della disciplina proprio dello

²⁴ Tale obbligo è stato generalizzato con il decreto legislativo n. 235/2010 il quale, a tal fine, ha novellato l'allora vigente articolo 10 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005). Quest'ultimo, nella sua formulazione originaria, prevedeva che lo sportello unico fosse realizzato in modalità informatica ed erogasse i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica.

²⁵ Considerando n. 43 della Direttiva 2006/123/CE.

²⁶ La nozione di “servizio” definita nella Direttiva (art. 4, par. 1, n. 1), comprende “*qualsiasi attività economica non salariata di cui all'art. 57 TFUE fornita normalmente dietro retribuzione*” da prestatori stabiliti in uno Stato membro (articolo 2, par. 1). L'art. 57 TFUE indica tra le attività anche quella artigiana.

²⁷ Sul punto, in dottrina, si rimanda a SANDULLI M.A. e TERRACCIANO G., “*La semplificazione delle procedure amministrative a seguito dell'attuazione in Italia della direttiva Bolkenstein*”, in *Monografie Aragonese Journal of public administration*, Governo di Aragona, Ed. Carbonell, 2010. Il previsto potere regolamentare è particolarmente ampio e prevede lo sportello unico come unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende am-

Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP). Il SUAP era già istituito dal D.P.R. n. 447/1998, ma con tali interventi ne è stato rafforzato il ruolo quale punto unico di accesso per le imprese.

Anche se, invero, il concreto recepimento della Direttiva servizi in Italia è formalmente avvenuto con l'emanazione del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59²⁸ che attribuisce un ruolo centrale all'istituto della SCIA²⁹ per ciò che attiene ai procedimenti di competenza del MISE relativi all'esercizio delle attività economiche produttive, tra le quali vi rientrano, per espressa previsione normativa, quelle in esame (artt. 77 e 78 d.lgs. 59/2010).

Come ben noto, sull'istituto della S.C.I.A., nell'ottica di un'ulteriore semplificazione circa la sua applicazione, sono intervenuti i decreti legislativi attuativi della legge delega di riforma della pubblica amministrazione (legge n. 124/2015 – c.d. “Legge Madia”), in particolare, il decreto legislativo n. 126/2016 (c.d. Decreto SCIA 1) e il decreto legislativo n. 222/2016 (c.d. Decreto SCIA 2). Tale ultimo decreto, utilizzando come tecnica di semplificazione lo strumento tabellare per una «*codificazione soft*»³⁰, ha avuto il merito di effettuare una sorta di «*mappatura*»³¹ delle attività produttive³² assoggetta-

ministrative riguardanti la sua attività produttiva al fine di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento. L'ambito di applicazione dell'emanando regolamento è addirittura più ampio di quello della direttiva 2006/123/CE, relativa ai prestatori di servizi, in quanto include anche la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi.

²⁸ Il decreto legislativo n. 59/2010 si compone di due parti: la prima contiene le disposizioni generali sull'accesso e sull'esercizio delle attività di servizi (Titolo I, Capo I) e sui regimi autorizzatori (Titolo I, Capo II e Capo III, relativamente ai criteri per i servizi in libera prestazione), nonché sulla qualità dei servizi, sulla semplificazione amministrativa, la tutela dei destinatari e la collaborazione amministrativa (Titoli da III a VII). La seconda parte del decreto è relativa a singoli procedimenti di competenza del Ministero della Giustizia (Titolo I), del Ministero dello Sviluppo economico (Titolo II) e di altre amministrazioni, con la previsione di una clausola generale di cedevolezza relativamente ai procedimenti di competenza regionale, esclusiva e/o concorrente (Titolo III).

²⁹ Merita una particolare evidenza il fatto che per il nostro ordinamento non costituisce regime autorizzatorio la segnalazione certificata di inizio di attività (art. 8, co. 1, lett. f) d.lgs. 59/2010). Ai sensi del decreto, è regime di autorizzazione qualsiasi procedura, non inerente alla disciplina sul riconoscimento delle qualifiche professionali, che obbliga a rivolgersi ad un'Autorità competente allo scopo di ottenere un provvedimento formale o un provvedimento implicito per l'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio.

³⁰ Cit. parere del Consiglio di Stato n. 1784/2016.

³¹ La definizione è utilizzata nel parere reso dal Consiglio di Stato n. 1784/2016 del 04/08/2016 sullo schema di d.lgs. c.d. “Scia 2”.

te a SCIA, di quelle assoggettate ad autorizzazione e di quelle per cui è prevista la comunicazione.

Con specifico riferimento alle attività di acconciatore ed estetista, la Tabella A allegata al decreto, stabilisce che per l'apertura e il trasferimento di sede, è richiesta la presentazione della SCIA secondo il regime amministrativo di cui all'art. 19 della legge 241/1990³³. In tali casi, l'attività può essere avviata immediatamente³⁴.

Fa eccezione l'attività di acconciatore qualora comporti un consumo idrico giornaliero superiore a 1 mc al momento di massima attività³⁵: in tale ipotesi si applica il regime della SCIA condizionata al rilascio dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA). In base all'art. 19-*bis*, comma 3, della citata legge 241/1990, l'attività non può essere iniziata prima del rilascio dell'AUA per scarico acque, che viene comunicato all'interessato dallo Sportello Unico. La relativa istanza deve essere presentata contestualmente alla SCIA e trasmessa a cura del SUAP all'Autorità competente, che convoca la conferenza di servizi entro cinque giorni dal ricevimento.

In definitiva, il quadro normativo delineato evidenzia come il regime amministrativo applicabile alle attività di acconciatore ed estetista sia ormai pienamente improntato a logiche di semplificazione e standardizzazione procedurale, in linea con gli indirizzi europei. La centralità della SCIA e del SUAP consente infatti un accesso più rapido e meno oneroso al mercato, pur garantendo il rispetto dei necessari controlli a tutela degli interessi pubblici coinvolti. Permangono tuttavia specifiche ipotesi in cui l'avvio dell'attività resta subordinato al rilascio di ulteriori titoli abilitativi, a conferma di un equilibrio tra esigenze di liberalizzazione e presidio regolatorio.

³² Ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. i) del Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160), per "attività produttive" si intendono "le attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni".

³³ Riferimenti normativi: artt. 2 L. n. 174/2005 e 2 L. n. 1/1990 nonché art. 10, c. 2, D.L. n. 7/2007, convertito con L. n. 40/2007.

³⁴ Quindi, entro 60 giorni l'amministrazione effettua i controlli sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti per lo svolgimento dell'attività. Qualora venga accertata la carenza di tali requisiti, l'amministrazione può vietare la prosecuzione dell'attività o richiedere all'interessato di conformare le attività alla normativa vigente.

³⁵ Riferimenti normativi: art. 124, D.Lgs. n. 152/2006 e artt. 3 e 4, D.P.R. n. 59/2013.

3.4. *L'accesso alla professione e i percorsi formativi*

Alla luce del quadro appena delineato, improntato a una significativa semplificazione delle procedure amministrative, occorre tuttavia considerare che l'accesso alle attività di estetista e di acconciatore resta subordinato al possesso di specifici requisiti professionali. Come si è visto, sotto il profilo strettamente amministrativo, l'avvio e l'esercizio dell'attività di estetista e/o di acconciatore sono soggetti alla semplice presentazione di una SCIA presso il Comune in cui si intende aprire l'attività, fermo restando l'eventuale ottenimento delle autorizzazioni di natura edilizia ed igienico-sanitaria, ove necessarie.

Sostanzialmente, quindi, la semplificazione delle procedure si attesta ad un livello medio-alto, imponendosi comunque per queste professioni artigiane un controllo sul possesso dei requisiti soggettivi di qualifica e professionalità previsti dalle leggi di riferimento. Infatti, per svolgere alcuni tipi di attività, la legge richiede che gli interessati siano in possesso di requisiti professionali necessari a certificarne le capacità e le competenze professionali.

Il tema della semplificazione si sposta quindi ad un momento antecedente l'apertura dell'attività, incentrandosi sul percorso formativo per ottenere la qualifica di acconciatore/estetista, utile per aprire ed esercitare l'attività.

Al riguardo, entrando nel vivo delle discipline di settore, per esercitare le attività di acconciatore e di estetista è necessario possedere una specifica abilitazione/qualificazione professionale che si consegue previo superamento di un esame tecnico-pratico, al quale si accede dando prova di una serie di requisiti alternativi tra loro (si veda la Tabella 1).

È lasciata alla competenza regionale la determinazione dei contenuti tecnico-culturali dei programmi dei corsi e l'organizzazione degli esami di abilitazione, individuando gli standard di preparazione tecnico-culturale ai fini del rilascio dei titoli di abilitazione professionale, garantendo comunque l'uniformità sul territorio nazionale.

Questi percorsi abilitanti presuppongono l'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Tabella 1

| REQUISITI PER ACCEDERE ALL'ESAME TECNICO PRATICO | |
|---|--|
| ATTIVITA' DI ACCONCIATORE (art. 3 l. 174/2005) | ATTIVITA' DI ESTETISTA (art. 3 l. 1/1990). |

| | |
|---|--|
| <p>a) lo svolgimento di un corso di qualificazione della durata di due anni, seguito da un corso di specializzazione di contenuto prevalentemente pratico ovvero da un periodo di inserimento³⁶ della durata di un anno presso un'impresa di acconciatura, da effettuare nell'arco di due anni;</p> <p><i>oppure</i></p> <p>b) periodo di inserimento della durata di tre anni presso un'impresa di acconciatura, da effettuare nell'arco di cinque anni, e dallo svolgimento di un apposito corso di formazione teorica; il periodo di inserimento è ridotto ad un anno, da effettuare nell'arco di due anni, qualora sia preceduto da un rapporto di apprendistato ai sensi della L. 19 gennaio 1955 n. 25, e successive modificazioni, della durata prevista dal contratto nazionale di categoria.</p> <p>(³⁷) (³⁸)</p> | <p>a) un corso regionale di abilitazione della durata di due anni (minimo 900 ore annue) + un corso di specializzazione di un anno/inserimento per un anno presso una impresa di estetista;</p> <p><i>oppure</i></p> <p>b) un anno di attività lavorativa qualificata in qualità di dipendente, a tempo pieno, presso uno studio medico specializzato oppure una impresa di estetista, successiva allo svolgimento di un rapporto di apprendistato presso una impresa di estetista, della durata prevista dalla contrattazione collettiva di categoria, e seguita da appositi corsi regionali, di almeno 300 ore, di formazione teorica, integrativi delle cognizioni pratiche acquisite presso l'impresa di estetista;</p> <p><i>oppure</i></p> <p>c) un periodo, non inferiore a tre anni, di attività lavorativa qualificata, a tempo pieno, in qualità di dipendente o collaboratore familiare, presso una impresa di estetista, accertata attraverso l'esibizione del libretto di lavoro o di documentazione equipollente, seguita dai corsi regionali di formazione teorica di cui alla lettera b) (Il periodo di attività lavorativa deve essere svolto nel corso del quinquennio antecedente l'iscrizione ai corsi di cui alla lettera b).</p> |
|---|--|

³⁷ I corsi di qualificazione sono validi solo se riconosciuti a livello regionale e svolti da soggetti accreditati.

³⁸ Il periodo di inserimento lavorativo consiste in un periodo di attività lavorativa qualificata, svolta in qualità di titolare dell'impresa o socio partecipante al lavoro, dipendente, familiare coadiuvante o collaboratore coordinato e continuativo, equivalente come mansioni o monte ore a quella prevista dalla contrattazione collettiva.

Accanto alla disciplina di settore, occorre tuttavia esaminare anche la normativa in materia di livelli essenziali della formazione professionale, finalizzata a garantire un percorso scolastico professionalizzante da affiancare ai cicli scolastici ordinari, demandando alle Regioni di mettere a terra i vari percorsi.

Ai sensi del d.lgs. 61/2017, ai fini dell'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione sino al conseguimento, entro il diciottesimo anno di età, di almeno una qualifica professionale triennale, gli studenti in possesso del titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione possono scegliere, all'atto dell'iscrizione ai percorsi del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, tra:

a) i percorsi di istruzione professionale per il conseguimento di diplomi quinquennali, realizzati da scuole statali o da scuole paritarie riconosciute;

b) i percorsi di istruzione e formazione professionale per il conseguimento di qualifiche triennali e di diplomi professionali quadriennali, realizzati dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Tuttavia, ad oggi, il sistema di istruzione e formazione professionale non è ancora assicurato allo stesso modo da tutte le Regioni.

Il nuovo obbligo di istruzione, che si completa con l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, può essere quindi assolto attraverso due distinti canali:

a) nel sistema scolastico di durata quinquennale (licei, istituti tecnici, istituti professionali), finalizzato al conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, che consente l'accesso all'istruzione superiore;

b) il sistema regionale di istruzione e formazione professionale, disciplinato dal Capo III del D.lgs. 226/2005, di durata triennale o quadriennale. In particolare, l'istruzione e formazione professionale si articola in percorsi di durata triennale, finalizzati al conseguimento di una qualifica professionale (livello EQF 3) o di durata quadriennale, finalizzati al conseguimento di un diploma professionale (livello EQF 4). Successivamente al conseguimento del diploma professionale è infine possibile frequentare un anno integrativo finalizzato al conseguimento della maturità professionale, anche ai fini dell'accesso all'istruzione superiore.

L'assolvimento del diritto-dovere e il conseguimento dei relativi titoli di studio possono realizzarsi anche attraverso periodi di alternanza scuola-lavoro e, a partire dal 15° anno di età, può essere svolto attraverso un contratto di apprendistato, ai sensi del D.lgs. 81/2015 (cd. sistema duale).

4. I problemi aperti e le prospettive di riforma

Come emerge dal presente contributo e, in particolare, dal Rapporto 2024 Osservatorio sulla Burocrazia CNA, nei settori dell'estetica e dell'acconciatura, la semplificazione nell'accesso alle indicate professioni e lo snellimento degli adempimenti per poter efficacemente accedere al mondo del lavoro non attengono tanto i procedimenti amministrativi necessari per aprire l'attività; il nodo critico risiede piuttosto nella molteplicità dei percorsi di accesso alla qualifica professionale e nella evidente disparità di trattamento tra le Regioni, in relazione al diverso grado di sviluppo della formazione professionale specifica.

In altri termini, si assiste ad una sovrapposizione di competenze legislative tra Stato e Regioni in materie che, nell'ambito di interesse, sono strettamente interconnesse, tanto da richiedere, proprio a livello di attribuzioni normative, un processo di semplificazione o, almeno, di definizione precisa e unitaria dei confini di ciascuna materia.

Esemplificando, siamo in presenza del seguente quadro:

- estetica e acconciatura sono considerate **attività artigianali** = l'artigianato è materia di competenza esclusiva residuale delle Regioni;
- estetica e acconciatura sono anche considerate **professioni artigiane** = le professioni sono materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni;
- estetica e acconciatura sono professioni per le quali l'ordinamento presuppone l'acquisizione di una **qualifica professionale** = l'istruzione e la formazione professionale è materia di competenza esclusiva residuale delle Regioni;
- estetica e acconciatura vengono ora inserite nell'ambito dei **percorsi scolastici secondari di secondo grado** come istruzione professionale = l'istruzione in generale rientra tra le materie di competenza concorrente Stato- Regioni;
- i percorsi formativi professionali (per così dire "scolastici") devono tuttavia rispettare i livelli essenziali delle prestazioni di competenza esclusiva statale.

La normativa nazionale³⁹ negli ultimi anni ha tentato proprio di revisionare i percorsi dell'istruzione professionale, raccordandoli con quelli dell'istruzione e della formazione professionale, al fine di superare la sovrappo-

³⁹Legge 28 marzo 2003 n. 53; d.lgs. 17 ottobre 2005 n. 226; d.l. 31 gennaio 2007 n. 7; d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008 n. 133; d.P.R. 15 marzo 2010 n. 87; D.M. Istruzione 18 gennaio 2011; legge delega 13 luglio 2015 n. 107; d.lgs. 13 aprile 2017 n. 61.

sizione tra istruzione professionale e istruzione tecnica, e rafforzare l'identità dell'istruzione professionale, nonché superando la sovrapposizione dei percorsi dell'istruzione professionale di competenza delle Regioni con i livelli essenziali della formazione, nonché prevedendo il raccordo tra l'istruzione professionale e le istituzioni formative in modo stabile e strutturato.

Sul piano attuativo, nei limiti dei livelli essenziali delle prestazioni individuati dallo Stato, in tema di istruzione e formazione professionale, alle Regioni spetta, quindi, il compito di programmare l'offerta formativa professionalizzante, in base alle caratteristiche locali e del mercato del lavoro del territorio. Ad esse spetta, anche, il compito di realizzare un modello che dia credibilità ai percorsi di istruzione professionale e che li presenti quale reale alternativa ai percorsi liceali⁴⁰.

Tuttavia, attualmente e diversamente dai percorsi scolastici, sul territorio nazionale, si registra un avvio dei percorsi formativi non uniforme: non tutte le Regioni, infatti, hanno pienamente attuato le competenze legislative proprie in questo campo, mentre persiste l'indirizzo statale con una normativa complessa e spesso confusa.

A ciò si aggiunge un'ulteriore criticità del sistema di Istruzione e Formazione Professionale legata alla difficoltà di reperimento delle risorse necessarie per attivare i relativi percorsi⁴¹, elemento quest'ultimo che non aiuta ad avere una visione unitaria e la conseguente definizioni di costi standard.

Tale quadro, sinteticamente delineato, non produce certo chiarezza negli utenti e, soprattutto, evidenzia un territorio che si sviluppa in maniera molto differenziata, senza riuscire ad offrire ai giovani una politica in grado di far comunicare il mondo dell'istruzione-formazione professionale con il mondo del lavoro⁴².

Il diverso grado di sviluppo regionale (sulla base delle problematiche prima evidenziate) imporrebbe, quindi, di programmare l'offerta formativa a lunga scadenza sull'intero territorio nazionale, garantendo il diritto individuale di tutti i giovani di accedere alle varie opzioni formative del sistema

⁴⁰ Il che significa soprattutto iscrivere il finanziamento delle strutture di istruzione e formazione professionale nei bilanci regionali.

⁴¹ I percorsi di Istruzione e Formazione Professionale vengono attivati grazie a finanziamenti pubblici, sia regionali che nazionali, e risorse provenienti dai fondi strutturali europei (FSE+).

⁴² PERNICIARO G. "L'istruzione e formazione professionale: un quadro (ancora) variegato e frammentato", in Italian Papers On Federalism – Rivista giuridica on line – ISSiFRA-CNR n. 3/2020.

educativo nazionale e riducendo, allo stesso tempo, il fenomeno del *mis-match*, andando incontro alle richieste di professionalità espresse dalle imprese e dai mercati.

La stabilizzazione e uniformità della formazione scolastica professionale, quale percorso alternativo rispetto all'istruzione ordinaria, consentirebbe anche di valorizzare le potenzialità antidispersione di questa filiera che, pur in presenza di una costante crescita della componente di prima scelta subito dopo la scuola secondaria di primo grado, continua a essere un'opzione formativa particolarmente funzionale al recupero dei giovani a rischio dispersione.

In questo senso, la riforma organica dell'Istruzione Tecnica e Professionale può diventare un efficace elemento di sviluppo e superamento delle problematiche evidenziate, qualora si riuscisse a rendere unitaria l'offerta professionalizzante nelle professioni di acconciatore ed estetista, garantendo pari dignità alle diverse filiere e pari opportunità di accesso a tutti i giovani.

Ricordiamo, tuttavia, che la **formazione professionale** è di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, che provvedono alla definizione degli standard dei percorsi formativi nonché alla programmazione dei corsi: l'abilitazione conseguita a livello regionale ha valore comunque su tutto il territorio nazionale (eventuali limiti al riconoscimento interregionale delle abilitazioni e qualifiche professionali si porrebbero comunque in contrasto con i principi di liberalizzazione dell'ingresso al mercato).

Ancora, la sostanziale previsione di percorsi formativi ben precisi per ottenere la qualifica professionale nell'ambito dei servizi alla persona sarebbe, altresì, funzionale alla tutela della concorrenza nel settore attraverso la lotta all'esercizio abusivo delle professioni.

In Italia l'abusivismo nel settore dei servizi alla persona (tra cui rientrano le attività di acconciatura ed estetica⁴³) è in continua crescita con un tasso di irregolarità del 27,6%⁴⁴.

Si tratta del valore più alto osservato tra i vari settori, che supera di gran lunga quello medio nazionale (14,4%).

Il periodo pandemico ha accresciuto il fenomeno, consentendo a figure "abusive" di fornire prestazioni domiciliari nonostante il regime di chiusura

⁴³ I percorsi professionali, triennali e quadriennali, per estetica e acconciatura sono culminati nel repertorio rinnovato "Atlante del lavoro e delle qualificazioni" che, all'interno delle professioni regolamentate, prevede la qualifica di acconciatore ed estetista, nell'ambito dei servizi alla persona.

⁴⁴ Dati rilevati da CNA e Confartigianato, comunicato stampa 20 giugno 2024.

degli esercizi autorizzati; si è quindi creato un danno alla concorrenza attraverso la sottrazione della clientela agli operatori regolari.

Lo stesso danno deriva dall'operare di piattaforme *on line* che propongono indisturbate prestazioni domiciliari o ambulanti in spregio ai divieti normativi previsti. In particolare, si evidenzia che in Italia, le attività di acconciatore ed estetista possono essere esercitate solo occasionalmente a domicilio del cliente (da parte di imprese già autorizzate in sede fissa) ed esclusivamente nei confronti di persone inferme, con gravi difficoltà di deambulazione, ovvero per particolari e straordinarie occasioni (come nei casi di persone impegnate in cerimonie, in attività di moda e di spettacolo). È chiaro quindi che, seppure lo strumento della piattaforma online per i servizi di acconciatura ed estetica a domicilio non sia di per sé illegale, in assenza di un'attenta verifica circa l'effettivo rispetto delle norme di settore, la sua diffusione rischia di avere un impatto estremamente negativo sul tasso di attività regolari.

In tale contesto, una ipotetica ulteriore semplificazione del regime di accesso alle professioni esaminate, determinando poi un sostanziale mancato controllo sui requisiti soggettivi, si porrebbe quale ostacolo alla leale concorrenza, oltre che come *vulnus* al rispetto delle principali regole di igiene e sicurezza, con possibili ricadute negative anche sulla salute e la sicurezza dei clienti.

In questo scenario, tuttavia, si inserisce un particolare strumento, che può essere letto anche in chiave semplificatoria, per coloro che, avendo ottenuto la qualifica di acconciatore/estetista, vogliono comunque lavorare pur non avendo la possibilità di investire immediatamente in una propria struttura: parliamo del cd. **“affitto di poltrona/cabina”**.

Si tratta di un modello contrattuale che consente a più operatori di esercitare la propria attività nello stesso locale, attraverso la concessione in uso di una parte degli spazi da parte del titolare a un altro professionista abilitato, che opera in autonomia.

L'affitto ad ore o mensile di una poltrona da acconciatore o di una cabina di estetica deriva da una pratica ormai largamente utilizzata in Europa e nel mondo (relativamente anche a stanze di uffici, studi medici, postazioni internet) e che viene comunemente definita come “coworking”.

Tuttavia, le formule sviluppate all'estero non sono interamente replicabili in Italia.

Come detto, infatti, in Italia le due leggi di riferimento per acconciatori ed estetiste (174/2005 e 1/1990) impongono che le due attività vengano svol-

te in forma d'impresa, individuale o societaria, iscritta presso la Camera di Commercio.

Tuttavia, mentre non è ammesso che un centro estetico si avvalga della collaborazione diretta e continuativa di un soggetto autonomo esterno all'impresa (professionista), non iscritto presso la Camera di Commercio, in possesso unicamente della Partita Iva, anche se regolarmente abilitato all'esercizio della professione, tale possibilità è, invece, prevista per gli acconciatori, attesa la previsione normativa nazionale che consente di avvalersi anche di soggetti non stabilmente inseriti nell'impresa, purchè in possesso dell'abilitazione, utilizzando a tal fine le diverse tipologia contrattuali previste dalla legge⁴⁵.

In quest'ultimo caso, chi prende in locazione una parte dei locali, iniziando l'attività, diventa a sua volta imprenditore e, come tale, deve adempiere a tutti gli obblighi amministrativi, fiscali e previdenziali.

Premessa la necessità di adeguare alla citata previsione normativa anche all'attività di estetista, rileva evidenziare come il profilo semplificatorio risieda nel fatto che l'utilizzatore avrebbe la possibilità di svolgere la propria attività di estetista/acconciatore, disponendo esclusivamente di partita Iva e dell'abilitazione professionale, ben potendo utilizzare i locali e le attrezzature necessarie già presenti e nella disponibilità dell'impresa concedente.

Si configurerebbe, quindi, una particolare forma di collaborazione tra imprese e professionisti artigiani, di indubbio vantaggio dal punto di vista economico, sia per l'ottimizzazione della gestione aziendale e l'abbattimento di una parte dei costi fissi da parte dell'imprenditore artigiano già presente sul mercato, sia anche e soprattutto come possibilità concreta di occupazione per i giovani che avrebbero l'opportunità di esercitare l'attività in proprio in un ambiente conforme, senza sostenere immediatamente i costi di avvio dell'attività.

Troviamo alcune concrete applicazioni di questo nuovo strumento contrattuale⁴⁶ in alcune Regioni (Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche ed Abruzzo) e, addirittura, alcuni Comuni hanno predisposto un modello di SCIA specifico e direttive dirigenziali per fornire agli operatori del settore precise indicazioni procedurali ed operative alle quali fare riferimento. Tut-

⁴⁵ Art. 2 comma 6 legge 17 agosto 2005 n. 174.

⁴⁶ La nuova disciplina contrattuale è contenuta nell'"Avviso Comune" sottoscritto in data 25.11.2011 in occasione dell'accordo delle organizzazioni Nazionali dell'Artigianato per il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro dei Settori dell'Acconciatura, Estetica, Tricologia non curativa, Tatuaggio, Piercing e Centri.

tavia, tale strumento viene attualmente declinato in maniera più o meno restrittiva tra Regione e Regione e tra Comune e Comune in relazione al regolamento comunale di riferimento, derivando, come visto, da un avviso comune delle parti datoriali e sindacali e non essendo quindi inserito all'interno di uno strumento giuridico che abbia un'applicazione a livello nazionale.

Verosimilmente la modifica legislativa nazionale nel settore dell'estetica, in uno con una regolamentazione unitaria del nuovo modello contrattuale potrebbe rendere più facile l'accesso concreto alla professione di parrucchiere/estetista a tutti coloro che abbiano ottenuto la relativa qualifica, con un evidente sgravio economico iniziale.

5. Conclusioni

Alla luce di quanto esposto e di quanto emerso dal Rapporto "Osservatorio Burocrazia" elaborato dal CNA (Artigiani imprenditori d'Italia) a febbraio 2024, il problema principale dei due settori – estetica ed acconciatura – emerge sotto il profilo della disomogeneità del percorso formativo per accedere alla qualifica professionale, in relazione al differente percorso scolastico-professionale intrapreso gli interessati, anche in ragione della non uniforme attuazione dei percorsi professionalizzanti da Regione a Regione.

L'analisi della normativa regionale ha, in effetti, evidenziato una disomogeneità di sviluppo dei percorsi professionalizzanti: non tanto con riferimento al conseguimento della qualifica professionale all'esito dell'obbligo scolastico, quindi successivamente al conseguimento di un diploma, ipotesi questa per la quale le Regioni hanno sostanzialmente attivato corsi professionali coerenti con le previsioni della normativa nazionale⁴⁷, quanto piuttosto con riguardo all'attivazione dei percorsi scolastici professionalizzanti successivi

⁴⁷ Per l'attività di acconciatore (corso biennale di 1800 ore + corso di specializzazione/inserimento in attività lavorativa oppure attività lavorativa + corso teorico-pratico di specializzazione + esame finale); per l'attività di estetista (corso biennale di 900 ore+ corso di specializzazione annuale/inserimento in un'attività lavorativa oppure attività lavorativa di un anno presso studio medico specializzato/impresa estetista + corso di formazione teorica di 300 ore oppure attività lavorativa qualificata di 3 anni presso impresa di estetista+ corso di formazione teorica di 300 ore).

alla scuola secondaria di primo grado, in attuazione del principio di parificazione tra ciclo scolastico secondario e ciclo scolastico professionale⁴⁸.

L'omogeneità del sistema (teorico) complessivo dell'istruzione e di formazione professionale è sostanzialmente garantito dal recepimento, a livello nazionale, dell'apposito Repertorio di figure professionali sia per i percorsi di durata triennale (22 qualifiche) che quadriennale (21 diplomi), cui sono associati standard minimi formativi per i diversi titoli di qualifica e diploma professionale, nonché per le attestazioni intermedie nelle varie aree professionali.

Manca tuttavia la piena attuazione pratica dei percorsi professionalizzanti equiparabili ai tradizionali percorsi di istruzione e uno standard professionalizzante omogeneo.

Sussistono ancora alcune difficoltà, quali la mancanza di offerta (o di stabilità dell'offerta) dei Centri accreditati nelle Regioni del Meridione e in alcune aree del Centro, l'instabilità del meccanismo dei bandi regionali legati, oltre che alla disponibilità di risorse, alla capacità delle Amministrazioni di gestirle, in termini di architetture amministrative, con l'aggiunta di una quota di intervento finanziario regionale che supera il contributo nazionale, nonché una ricorrente incertezza sugli stanziamenti aggiuntivi annuali da parte dello Stato.

Difficile prevedere anche lo sviluppo concretamente praticabile con gradi di autonomia regionale più spiccati, essendo al momento non preventivabile lo stanziamento economico necessario per uniformare la formazione professionale sull'intero territorio nazionale.

Certo la competenza legislativa decentrata sul punto, verosimilmente, potrà determinare disparità sempre più evidenti.

È possibile individuare un valido strumento di armonizzazione del sistema nella Conferenza Stato-Regioni, laddove il relativo ruolo venisse mag-

⁴⁸ Le previsioni legislative sui livelli essenziali della formazione professionale sono sostanzialmente univoche nel prevedere: - un corso sperimentale di istruzione e formazione professionale di durata triennale in assolvimento dell'obbligo di istruzione (riservato ai giovani di età compresa tra i 14 e 18 anni, in possesso della licenza media), volto all'acquisizione della qualifica di "operatore del benessere" (che non costituisce titolo per avviare autonomamente l'attività) - la frequenza di un quarto anno del percorso sperimentale o corso di specializzazione annuale per il conseguimento del diploma di "tecnico dell'acconciatura" o "tecnico dei trattamenti estetici" e dell'attestato di specializzazione che abilita all'esercizio della professione (sarà necessario sostenere sia l'esame di diploma che, separatamente, quello della specializzazione abilitante, in quanto il titolo di "tecnico dell'acconciatura/dei trattamenti estetici" non è valido per l'esercizio della professione).

giormente valorizzato in sede di attuazione del quadro normativo di riferimento statale, al fine di assicurare quanta più omogeneità possibile rispetto ai percorsi di istruzione e formazione professionale di cui si discute. Ciò non in una prospettiva di compressione dell'autonomia regionale, che costituisce elemento strutturale del sistema, ma nella logica di una messa a sistema di tutta quella serie di *best practices* di cui possono essere portatrici le Regioni più virtuose, così da consentire alle Regioni maggiormente in ritardo di beneficiare delle esperienze più avanzate, con evidenti ricadute positive per gli operatori economici.

Al contempo, la riflessione che emerge in maniera assorbente dallo studio svolto riguarda il fatto che, nella materia delle professioni artigiane, stante l'attuale sovrapposizione di ambiti normativi riconducibili a soggetti diversi (artigianato, istruzione, formazione professionale), renda verosimilmente auspicabile una semplificazione legislativa più che amministrativa, finalizzata a uniformare e rendere accessibile a tutti la formazione professionale, quale ipotesi formativa concretamente alternativa al ciclo di istruzione secondaria. In tale prospettiva la formazione professionale non dovrebbe essere considerata esclusivamente strumentale alle politiche attive del lavoro, ma dovrebbe assumere pari dignità rispetto ai percorsi scolastici, soprattutto al fine di contrastare la dispersione scolastica e favorire l'apertura delle professioni anche alle fasce giovanili più fragili.

Tabella A

Fonti regionali in materia di estetica e acconciatura

| REGIONI | ESTETICA | ACCONCIATURA |
|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| LIGURIA | L.R. 3/2003 | L.R. 23/2009 |
| PIEMONTE | L.R. 54/1992 | L.R. 38/2009 |
| VALLE D'AOSTA | L.R. 63/1993 | L.R. 14/2012 |
| LOMBARDIA | Regolamento regionale 6/2016 | Regolamento regionale 6/2011 |
| Provincia Autonoma TRENTO | Legge provinciale 1/2008 | Legge provinciale 11/2002 |
| Provincia Autonoma BOLZANO | Legge provinciale 1/2008 | Legge provinciale 6/2005 |
| VENETO | L.R. 29/1991 | L.R. 28/2009 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | L.R. 21/1991 | L.R. 12/2002 |

| | | |
|----------------|---------------|------------------------------|
| EMILIA ROMAGNA | L.R. 32/1992 | DGR 1298/2015 + DGR 185/2021 |
| MARCHE | L.R. 47/1992 | L.R. 17/2007 |
| TOSCANA | L.R. 28/2004 | L.R. 29/2013 |
| UMBRIA | L.R. 10/1990 | L.R. 12/2009 |
| ABRUZZO | L.R. 59/2010 | L.R. 59/2010 |
| LAZIO | L.R. 33/2001 | L.R. 26/2001 |
| PUGLIA | L.R. 18/1993 | DGR 1561/2008 |
| CAMPANIA | DGR 2863/1991 | |
| MOLISE | | DGR 1184/2007 |
| CALABRIA | L.R. 5/1999 | |
| BASILICATA | L.R. 45/1993 | L.R. 30/2015 |
| SICILIA | L.R. 35/1991 | |
| SARDEGNA | L.R. 24/2016 | L.R. 24/2016 |

Bibliografia

- Cassese S., *Regioni e professioni artigiane. Per un bilancio dell'esperienza regionale*, in Giorn. dir. amm., n. 2, 2024, pp. 153 e ss.
- Ferrari G., *L'artigianato*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, III, Milano, Giuffrè 2000, pp. 2515 e ss.
- Perniciaro G., *L'istruzione e formazione professionale: un quadro (ancora) variegato e frammentato*, in *Italian Papers On Federalism – Rivista giuridica on line – ISSI-FRA-CNR* n.3/2020.
- Pinelli C., *Diritto pubblico*, Bologna, 2022, 152.
- Sandulli M.A. e Terracciano G., *La semplificazione delle procedure amministrative a seguito dell'attuazione in Italia della direttiva Bolkenstein*, in *Monografie Aragonese Journal of public administration*, Governo di Aragona, Ed. Carbonell, 2010.

LA DISCIPLINA DELLE PROFESSIONI
ARTIGIANE DI PIERCER E TATUATORE:
STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE

*Valerio Bontempi e Maria Giusti**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo europeo. – 3. Il caso francese. – 4. Il caso italiano. – 4.1. La disciplina statale, ovvero l'assenza di una legge quadro. – 4.2. Le discipline regionali: un esempio di disordine regolatorio. – 4.3. Prospetto delle normative regionali. – 5. Riflessioni conclusive: problemi aperti e prospettive di riforma. – 6. Appendice delle fonti normative rilevanti.

1. *Introduzione*

Le pratiche di tatuaggio e piercing affondano le loro radici in epoche e contesti culturali antichi e hanno rivestito nel tempo molteplici significati¹. Il tatuaggio – termine derivato dal tahitiano *tatau*, “incidere” – consiste nell’inserimento intradermico di pigmenti colorati per produrre sulla pelle un disegno permanente. Il piercing – dall’inglese *to pierce*, “forare” – comporta la perforazione di parti del corpo per inserire ornamenti di metallo o altri materiali a scopo decorativo.

Sin dall’antichità, tali pratiche sono state socialmente codificate e ricche di significati culturali: in diverse comunità, il corpo decorato fungeva da veicolo identitario e spirituale, con tatuaggi e piercing impiegati come segni di status sociale, simboli di appartenenza tribale o di passaggio a nuove fasi della vita e talismani protettivi. Il ritrovamento nel 1991 della mummia del cosiddetto Uomo di Similaun (3300-3100 a.C.) sulle Alpi, recante numerosi tatuaggi in corrispondenza di articolazioni affette da artrite, suggerisce

* Seppur il testo è frutto di riflessioni comuni, la stesura dei paragrafi è attribuibile a ciascun Autore secondo la seguente suddivisione: Maria Giusti par. 1, par. 2, par. 3, par. 4.3 e par. 6; Valerio Bontempi par. 4.1, par. 4.2 e par. 5.

¹ Sulla storia del tatuaggio e del piercer, tra gli altri: M. INKEDSOUL, *Tattoo & Piercing. L'arte dietro la professione*, Milano, 2022 e D. SPAGNOLO, T. BRIANCESCO, M.C. DELLA MARTA, F. GIORDANO, *Arte sulla pelle: epidemiologia di un fenomeno sociale*, in Aa. Vv. (a cura di), *I tatuaggi: sicurezza d'uso e criteri di controllo*, Roma, 2019.

anche un uso terapeutico-magico del tatuaggio in età preistorica². Oltre che per fini curativi, i tatuaggi sono stati usati per intimidire gli avversari in battaglia, per tramandare storie e imprese vissute, o anche per marchiare schiavi e prigionieri o come segni identificativi a fini religiosi o di altro tipo.

Con la modernità occidentale, il tatuaggio e il piercing hanno conosciuto fasi alterne di marginalizzazione e riscoperta. Nell'Ottocento, ad esempio, prevalse una visione stigmatizzante: criminologi come Cesare Lombroso associavano la presenza di tatuaggi a tendenze delinquenti, ritenendoli tratti indicatori di devianza criminale. Questi studi contribuirono a gettare un'ombra negativa sull'arte del tatuaggio, relegandola ai margini della società rispettabile e causandone un declino di popolarità nella seconda metà del XIX secolo.

Nel Novecento inoltrato si è assistito a una loro rivalutazione progressiva: a partire dagli anni Settanta, complice la cultura hippy proveniente dagli Stati Uniti, tatuaggi e piercing sono tornati in auge come forme di espressione personale e artistica, slegandosi dallo stereotipo del sottoproletariato criminale. Da allora la diffusione di queste pratiche è aumentata esponenzialmente, fino a divenire un fenomeno di massa ampiamente accettato nel costume contemporaneo. Basti considerare che in Italia oltre sette milioni di persone – circa il 13% della popolazione – possiedono almeno un tatuaggio secondo i dati dell'Istituto Superiore di Sanità, e che il valore del relativo giro di affari è stimato in oltre trecento milioni di euro l'anno³. Questi dati sono confermati a livello europeo: si stima che i cittadini tatuati siano circa sessanta milioni, pari al 12% della popolazione UE, laddove nei primi anni duemila le percentuali erano del 5-10%⁴. Il tatuaggio è dunque divenuto una pratica *mainstream*, soprattutto tra le giovani generazioni, e con esso il piercing: entrambi sono oggi considerati mezzi di abbellimento e di espressione dell'identità individuale.

La diffusione di queste attività solleva diverse questioni di natura giuridica⁵. Si colloca, infatti, in una zona di tensione tra principi fondamentali

² La "mummia di Similaun" è il più antico testimone diretto di tatuaggi su pelle umana, ed è oggi conservata presso il museo archeologico dell'Alto Adige a Bolzano. Cfr. M. INKED-SOUL, *op. cit.*.

³ Sistema sanitario regionale – ASL Roma 6, *Tatuaggi e piercing: prevenzione dei rischi per la salute*, disponibile qui: <https://www.aslroma6.it/documents/20143/61163/Tatuaggi+e+Piercing.+Prevenzione+dei+rischi+per+la+salute.pdf>

⁴ *Ibidem*.

⁵ Per quelle che attengono a profili di diritto d'autore, si rimanda a E. PODDIGHE, *I ta-*

dell'ordinamento. Da un lato, si pongono le libertà individuali: il diritto all'identità personale (art. 2 Cost.) e la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) attraverso il proprio corpo e la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.). Dall'altro, si erge l'interesse pubblico alla tutela della salute (art. 32 Cost.), un diritto fondamentale dell'individuo e un interesse primario della collettività.

Difatti, l'esercizio non corretto delle attività di piercing e tatuaggio (per esempio all'interno di ambienti non idonei e in assenza di adeguate procedure igienico sanitarie) comporta l'esposizione a possibili conseguenze dannose. Sussiste il rischio di contrarre infezioni anche gravi come l'epatite B e C, il tetano, l'AIDS e le infezioni cutanee da stafilococco. Recenti studi hanno inoltre richiamato l'attenzione sulla possibile azione cancerogena di alcune sostanze contenute negli inchiostri utilizzati nell'esecuzione dei tatuaggi⁶.

È evidente che la realizzazione di piercing e tatuaggi, seppur svolta a fini estetici, non costituisce una mera pratica di bellezza: implica un'invasività sul corpo umano ben maggiore rispetto ai trattamenti estetici. Sussiste, difatti, una differenza importante rispetto alla figura professionale dell'estetista; mentre quest'ultima esegue per definizione interventi limitati alla superficie del corpo, volti prevalentemente a mantenerne o migliorarne l'aspetto senza alterazioni permanenti (ex. L. 4 gennaio 1990, n. 1), il tatuatore e il piercer operano tramite effrazione cutanea, modificando stabilmente il corpo con strumenti che penetrano sotto l'epidermide. Questa distinzione sottolinea come l'attività di tatuatori e piercers coinvolga elementi di tutela della salute pubblica ben più marcati e richieda cautele specifiche.

Per queste ragioni, la regolazione delle professioni di piercer e tatuatore presenta diversi profili di interesse pubblicistico, che sono oggetto di analisi in questo contributo. L'analisi riguarda, innanzitutto, il quadro normativo sovranazionale europeo, da cui originano impulsi e modelli per la regolazione interna; come si vedrà, dallo studio emerge che l'Unione Europea (UE) è intervenuta principalmente sulla sicurezza del prodotto, mentre la regolamentazione del servizio rimane di competenza nazionale. Si passa quindi al confronto con l'esperienza francese per poi, infine, ricondurre l'analisi al contesto italiano.

Si vedrà che a livello nazionale la materia rientra nella nozione di professione artigiana, con la conseguenza che la competenza normativa è

tuaggi. Fra società, persona e diritto, Roma, 2023.

⁶ Sistema sanitario regionale – ASL Roma 6, *op. cit.*

attribuita in via concorrente allo Stato e alle regioni (art. 117, co. 3, Cost.). L'assenza di una disciplina unitaria statale ha lasciato spazio a regolamentazioni regionali disomogenee, generando incertezze sulla qualificazione professionale, sui requisiti formativi e sugli standard igienici minimi richiesti ai tatuatori/piercers per operare legalmente. Questa situazione, aggravata da pregiudizi culturali ancora presenti in alcuni apparati di controllo, genera una profonda incertezza per gli operatori, la cui attività può essere soggetta a valutazioni difformi a seconda del contesto territoriale. Ne consegue un'esigenza di semplificazione e armonizzazione, volta a garantire certezza del diritto per gli operatori e pari tutela della salute nell'intero paese.

2. Il quadro normativo europeo

Negli ultimi decenni, l'UE e altri organismi internazionali hanno iniziato a confrontarsi con la crescente diffusione di tatuaggi e piercing, preoccupati di assicurare un elevato livello di tutela della salute dei consumatori nel mercato interno, a fronte di regolamentazioni nazionali eterogenee o inesistenti.

Per molto tempo, infatti, è mancato un quadro giuridico comune a livello UE: le attività di tatuaggio e piercing, non essendo annoverate tra i settori armonizzati dall'Unione (come accade invece per i cosmetici, i dispositivi medici, ecc.), sono rimaste sotto la potestà dei singoli Stati membri. Questo ha comportato difformità significative: alcuni Paesi hanno adottato norme dettagliate su requisiti igienici, formazione degli operatori e sicurezza dei prodotti utilizzati, mentre altri hanno continuato ad applicare solo la legislazione generale (ad esempio in tema di sicurezza dei prodotti di consumo), e altri ancora non hanno previsto alcuna disciplina specifica. Tale frammentazione normativa può risultare problematica sia per la salute pubblica, poiché in assenza di standard minimi comuni i cittadini di taluni Stati possono risultare meno protetti, sia per il funzionamento del mercato interno, dato che divergenze nelle regole (ad es. su quali pigmenti siano consentiti) possono ostacolare la libera circolazione di servizi e merci legati a tatuaggi e piercing. Le istituzioni europee hanno quindi avviato studi e iniziative per valutare la necessità di un intervento armonizzatore.

Già nel 2003 la Commissione Europea – tramite la Direzione Generale Salute e Consumatori (DG SANCO) – incaricò il proprio Centro comune di ricerca (Joint Research Centre, JRC) di raccogliere dati e informazioni sugli aspetti sanitari dei tatuaggi, in vista della possibile elaborazione di una legi-

slazione europea dedicata. Questo lavoro culminò, nel 2003, in un primo rapporto tecnico contenente raccomandazioni per interventi normativi a livello comunitario sulla sicurezza di tatuaggi, piercing e pratiche affini (*Recommendations for European Union regulatory action on the safety of tattoos, body piercing and related practices in the EU*). Negli anni successivi, il JRC ha continuato a monitorare la questione, pubblicando nel 2016 un corposo rapporto finale⁷. Fotografando lo stato del settore in Europa, esso metteva in luce diverse criticità: tra queste, la mancanza di tracciabilità e controllo sui pigmenti importati, la presenza in molti inchiostri di coloranti suscettibili di rilasciare sostanze cancerogene, nonché l'assenza di informazioni sugli effetti a lungo termine del materiale iniettato nel corpo. Il JRC segnalava anche che in gran parte dei Paesi UE i coloranti per tatuaggio non rientravano in alcuna specifica categoria regolamentata.

Parallelamente all'azione conoscitiva comunitaria, significativa è stata l'influenza esercitata dalle iniziative del Consiglio d'Europa che, pur distinto dall'UE, talvolta anticipa soluzioni poi recepite in quella sede. Il Consiglio d'Europa ha adottato due Risoluzioni in materia di tatuaggi e trucco permanente: la ResAP(2003) e la successiva ResAP(2008), che aggiorna e sostituisce la precedente. Si tratta di atti di *soft law*, contenenti raccomandazioni per gli Stati membri del Consiglio circa i requisiti e i criteri da implementare nella propria legislazione nazionale⁸.

Pur non avendo forza giuridicamente cogente, queste raccomandazioni sono divenute il principale riferimento a livello internazionale per la sicurezza nei tatuaggi e hanno di conseguenza orientato fortemente le normative di diversi Paesi europei. Tra gli altri, hanno adottato previsioni normative in

⁷ P. PICCININI, I. BIANCHI, S. PAKALIN E C. SENALDI, *Safety of tattoos and permanent make-up. Compilation of information on legislative framework and analytical methods*, 2015.

⁸ In particolare, la Risoluzione ResAP (2008) stabilisce una serie di requisiti e criteri di sicurezza che gli Stati sono invitati a implementare nella propria legislazione nazionale. Essa copre aspetti fondamentali come: la composizione chimica dei prodotti utilizzati, con indicazione delle sostanze vietate e dei limiti di purezza dei pigmenti; l'etichettatura e le informazioni da fornire sui prodotti, a tutela della trasparenza verso consumatori e operatori; la valutazione del rischio delle sostanze impiegate per la composizione dei prodotti prima della loro immissione in commercio; le condizioni igienico-sanitarie per l'esecuzione di tatuaggi e piercing; l'obbligo di informare i clienti sui possibili rischi per la salute connessi a queste pratiche. Un punto qualificante è l'allegata "lista negativa" delle sostanze il cui uso nei tatuaggi è vietato o sconsigliato, aggiornata alla luce delle evidenze scientifiche: tale lista include coloranti e impurità considerate cancerogene, tossiche o sensibilizzanti, nonché limiti rigorosi per elementi come metalli pesanti e contaminanti microbiologici.

linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa il Belgio, la Francia, la Germania, la Norvegia e l'Olanda, così come la Slovenia, la Spagna, la Svezia e la Svizzera⁹. Dove invece tali raccomandazioni non sono state recepite, il controllo sui prodotti per tatuaggi è rimasto affidato alle norme generali sulla sicurezza dei beni di consumo (come la Direttiva 2001/95/CE, recepita in Italia nel Codice del Consumo).

Il punto di svolta normativo a livello dell'Unione si è avuto sul versante della regolazione delle sostanze chimiche impiegate nei tatuaggi. Nel dicembre 2020 l'UE ha introdotto per la prima volta norme comuni sugli inchiostri da tatuaggio attraverso il regolamento REACH (Regolamento CE n. 1907/2006 e successive modifiche, relativo alla registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche). Successivamente, con il Regolamento (UE) 2020/2081 della Commissione è stata adottata una restrizione specifica (identificata come voce n. 75 nell'Allegato XVII del REACH) relativa alle sostanze pericolose contenute nei prodotti per tatuaggi e trucco permanente. Tale atto vieta o limita l'uso, negli inchiostri per tatuaggi, di migliaia di sostanze ritenute rischiose per la salute: ad esempio, vengono fissati limiti massimi di concentrazione per taluni metalli pesanti, è interdetto l'utilizzo di coloranti cancerogeni, nonché di numerosi altri composti già vietati nei cosmetici.

Il regolamento, pubblicato a fine 2020, è entrato in vigore nel gennaio 2022 dopo un periodo transitorio concesso per permettere all'industria di adeguarsi. Si tratta di una normativa vincolante e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, che di fatto uniforma il mercato europeo degli inchiostri per tatuaggio: i produttori possono commercializzare tali prodotti in qualunque Paese UE solo se conformi ai requisiti chimici di sicurezza stabiliti dal REACH (ad es. tenore di impurità sotto soglia, assenza di sostanze proibite), mentre le autorità nazionali sono tenute a vigilare e sanzionare l'immissione sul mercato di inchiostri non conformi.

Questo intervento risponde quindi in maniera coerente sia all'obiettivo di tutela dei consumatori, riducendo il rischio di esposizione a ingredienti tossici tramite i tatuaggi, sia all'esigenza di garantire la libera circolazione delle merci nel settore: un inchiostro conforme potrà essere venduto e utilizzato nei diversi paesi dell'Unione senza ostacoli normativi, eliminando le incertezze dovute a regolamentazioni nazionali difformi.

⁹ Cfr. P. PICCININI ET AL., *op. cit.*, p. 19 e AA. VV. (a cura di), *I tatuaggi: sicurezza d'uso e criteri di controllo*, Roma, 2019 p. 8

Restano invece al di fuori dell'armonizzazione comunitaria altri aspetti della disciplina dei tatuatori e piercer, in primis i requisiti igienico-sanitari delle attività e la qualificazione professionale degli operatori: questi profili continuano a ricadere nelle competenze degli Stati membri, potendo tuttavia incidere anch'essi sul mercato interno quando divergono sensibilmente. Ad esempio, l'assenza di un mutuo riconoscimento automatico delle abilitazioni professionali in questo campo può ostacolare la mobilità dei tatuatori tra un paese e l'altro, e le differenze nelle norme igieniche (es. obblighi di sterilizzazione, caratteristiche dei laboratori) possono creare disparità competitive o incertezze per i consumatori che si rivolgano a studi in differenti giurisdizioni.

Da notare che in assenza di strumenti legislativi vincolanti in materia di requisiti professionali, un passo avanti significativo è stato compiuto dalla normazione tecnica volontaria: nel 2020 sono state pubblicate le linee guida EN 17169:2020 (*Tattooing – Safe and hygienic practice*), elaborate dal Comitato Europeo di Normazione (CEN) con il coinvolgimento di esperti di vari paesi. Si tratta di standard sulle procedure igieniche e organizzative che dovrebbero essere seguite negli studi di tatuaggio per garantire la sicurezza di clienti e operatori. Tali standard tecnici rappresentano uno strumento di armonizzazione dal basso, suscettibile di creare un linguaggio comune e prassi condivise in assenza di un intervento normativo vincolante, fungendo da potenziale base per future regolazioni e semplificando il mutuo riconoscimento delle competenze.

3. *Il caso francese*

In assenza di una disciplina armonizzata a livello europeo sulle condizioni di esercizio delle attività di tatuaggio e piercing, diversi Stati membri hanno sviluppato normative interne, spesso ispirandosi alle raccomandazioni internazionali sopra descritte.

La Francia rappresenta un caso di regolazione avanzata e omogenea sul territorio nazionale, frutto di un bilanciamento tra esigenze sanitarie e riconoscimento della dimensione artigianale di queste professioni. Il legislatore francese ha inserito la materia nel *Code de la santé publique* (CSP), approntando regole specifiche valide in tutto il paese per chi esercita tecniche di tatuaggio e piercing a fini ornamentali.

In particolare, il *Chapitre Ier* del *Titre Ier* del Libro III del CSP, relativo

alla *protection de la santé et environnement*, comprende una sezione dedicata alle pratiche di *tatouage par effraction cutanée* e *perçage*. Tale corpus normativo (articoli da R.1311-1 a R.1311-13 CSP) definisce chiaramente chi, come e dove può esercitare queste attività, ponendo obblighi stringenti a tutela della salute pubblica.

Anzitutto, viene delimitato l'ambito di applicazione: le regole speciali si applicano a tutti coloro che effettuano tatuaggi con penetrazione cutanea (ivi compreso il trucco permanente) o piercing su parti del corpo, esclusi solo i fori ai lobi delle orecchie o alle narici effettuati con pistola perforatrice (attività quest'ultima considerata a minor rischio e disciplinata separatamente). Viene poi stabilito il divieto assoluto di eseguire tatuaggi o piercing su minorenni senza il previo consenso scritto dei genitori o tutori legali, a salvaguardia dei minori da decisioni irreversibili prese con leggerezza.

Inoltre, si prevede che chi intende operare come tatuatore o piercer deve obbligatoriamente dichiarare l'inizio dell'attività presso l'*Agence Régionale de Santé* (ARS) competente per territorio, che così può mappare e sorvegliare le sedi in cui si svolgono tali pratiche. Anche la dichiarazione di cessazione dell'attività è obbligatoria, e si assicura così l'aggiornamento dei registri ufficiali. Queste misure amministrative creano un sistema di accreditamento *de facto* degli operatori, consentendo alle autorità sanitarie regionali di avere contezza degli studi di tatuaggio/piercing attivi e di effettuare controlli mirati.

In aggiunta, il Codice della sanità francese delinea precisi standard per l'esercizio quotidiano dell'attività, in gran parte definiti nel dettaglio in atti ministeriali. L'art. R.1311-4 CSP prescrive il rispetto di rigorose norme igieniche ogni volta che si effettua un tatuaggio o piercing. In particolare, impone che tutto il materiale che penetra la pelle o viene a contatto con mucose e cute del cliente (aghi, puntali, pinze, guanti, contenitori di pigmento, ecc.) sia sterile e monouso, oppure sterilizzato prima di ogni utilizzo. Gli ambienti di lavoro devono includere almeno una sala dedicata esclusivamente all'esecuzione di tatuaggi/piercing, separata da altre attività, così da assicurare condizioni asettiche e controllate. Ulteriori disposizioni attuative dettagliano le procedure di pulizia e disinfezione, l'obbligo di indossare dispositivi di protezione (guanti, mascherine), la ventilazione dei locali, ecc. Anche la gestione dei rifiuti sanitari è normata: gli scarti prodotti (aghi usati, garze) sono equiparati ai rifiuti sanitari a rischio infettivo e vanno smaltiti secondo i protocolli previsti per gli studi medici (art. R.1311-5 CSP, che richiama le disposizioni generali sui rifiuti sanitari pericolosi).

Quanto alla formazione professionale in materia igienico-sanitaria, rileva l'art. R.1311-3 del CSP, che prevede che chiunque esegua tatuaggi o piercing debba aver previamente seguito una formazione specifica sulle condizioni d'igiene e salubrità, conforme alle prescrizioni del Ministero della Salute. Già con un decreto del 2008 la Francia aveva introdotto l'obbligo per i tatuatori/piercer di frequentare un breve corso teorico-pratico sulle norme igieniche, con contenuti ispirati alle linee guida europee¹⁰. Tale formazione obbligatoria è stata recentemente riformata e rafforzata con un decreto del 5 marzo 2024¹¹. È previsto che il corso di formazione deve avere una durata minima di ventuno ore complessive¹², distribuite su tre giornate consecutive, di cui almeno sette ore riservate ad esercitazioni pratiche (art. 1 del decreto del 2024). Il programma didattico è organizzato in nove moduli stabiliti a livello nazionale, che coprono diversi aspetti cruciali: dalla sterilizzazione degli strumenti alla gestione dei rifiuti sanitari, fino alle basi di dermatologia e gestione delle complicanze.

Al termine del corso, è previsto un esame di valutazione delle competenze acquisite; l'ARS territoriale, in qualità di ente certificatore, rilascia un attestato di formazione a ciascun partecipante che abbia completato il corso e superato con esito positivo la verifica finale (art. 2). Risulta innovativa la scelta di attribuire a tale certificazione una validità temporanea: il certificato dura cinque anni, dopodiché l'operatore deve rinnovarlo sostenendo un aggiornamento, secondo modalità specificate nel decreto (art. 2). Ciò introduce un meccanismo di formazione continua obbligatorio, volto a garantire che i tatuatori e piercer mantengano nel tempo un livello adeguato di aggiornamento sulle prassi igieniche e sulle innovazioni tecniche.

Anche gli organismi che erogano la formazione e che effettuano la valutazione sono soggetti a vigilanza: il decreto del 2024 richiede che ogni ente formatore o valutatore ottenga un'abilitazione quinquennale dall'ARS, e che debba a tal fine presentare un dettagliato dossier sui formatori e sulle meto-

¹⁰ *Arrêté du 12 décembre 2008 pris en application de l'article R. 1311-3 du code de la santé publique et relatif à la formation des personnes qui mettent en œuvre les techniques de tatouage par effraction cutanée et de perçage corporel.*

¹¹ *Arrêté du 5 mars 2024 pris en application de l'article R. 1311-3 du code de la santé publique et relatif à la formation des personnes qui mettent en œuvre les techniques de tatouage par effraction cutanée et de perçage corporel.*

¹² Si noti come il termine di ventuno ore sia significativamente inferiore a quello che si applica in Italia, dove gli operatori sono soggetti perlopiù a corsi piuttosto lunghi, la cui durata precisa varia però in modo significativo da regione a regione (come si vedrà).

dologie didattiche impiegate (art. 3). Questo dovrebbe assicurare un controllo pubblico sulla qualità dei corsi offerti sul mercato e sui soggetti che valutano i risultati ottenuti.

Un aspetto di interesse del sistema francese – specie in ottica comparata europea – è l'apertura verso la circolazione dei professionisti e il riconoscimento delle competenze acquisite all'estero. Il nuovo decreto del 2024 esenta esplicitamente dall'obbligo di frequentare la formazione in Francia (e dalla relativa valutazione) alcuni soggetti che possiedano qualifiche o titoli pregressi ritenuti equivalenti. In particolare, ai sensi dell'art. 8 del decreto, sono esentati: (a) i laureati in medicina o specialisti in igiene ospedaliera (i quali, per il loro *background*, si presume abbiano già conoscenze adeguate in materia di sterilità e prevenzione sanitaria); (b) coloro che sono in possesso di un titolo di formazione conseguito in un altro Stato membro dell'UE, riconosciuto come equivalente ai sensi della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali; (c) le persone autorizzate in un altro Stato UE ad esercitare tatuaggio/piercing secondo regole di formazione conformi alla norma tecnica EN 17169.

Queste ultime due categorie mostrano chiaramente la volontà della Francia di allinearsi a un contesto europeo: da un lato si fa riferimento alla direttiva sulle qualifiche professionali, designando la formazione del tatuatore come requisito professionale suscettibile di riconoscimento reciproco; dall'altro si richiama lo standard europeo EN 17169, dando valore a eventuali percorsi formativi stranieri basati su tale modello. In prospettiva, ciò prefigura un meccanismo di mutuo riconoscimento: ad esempio, se un altro paese UE introducesse una formazione obbligatoria per tatuatori conforme alla EN 17169, i rispettivi attestati potrebbero essere accettati in Francia senza bisogno di ulteriore addestramento locale (e viceversa per i francesi all'estero).

In conclusione, pur riconoscendo le attività di piercer e tatuatore come mestieri artigianali, la Francia le sottopone a una regolamentazione parasanitaria stringente, inscritta nel Codice della salute e affidata all'implementazione delle autorità sanitarie regionali. Ciò assicura uno zoccolo duro di garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, evitando quelle disparità territoriali che si riscontrano invece in ordinamenti come quello italiano, frammentato in una congerie di regolamentazioni locali.

4. *Il caso italiano*

4.1. *La disciplina statale, ovvero l'assenza di una legge quadro*

La disciplina delle professioni artigiane di piercer e tatuatore rientra nella competenza legislativa concorrente Stato-regioni *ex art.* 117, comma 3, Cost. Il legislatore statale non ha tuttavia adottato una legge quadro per la determinazione dei principi fondamentali della materia. In Italia, dunque, a differenza – come si è visto nel caso francese – di altri paesi, non esiste una legge statale che disciplini le modalità di avviamento e svolgimento dell'attività di tatuaggio e piercing, i requisiti strutturali dei locali dove tale attività si svolge e i requisiti soggettivi che ne consentono l'esercizio in condizioni di sicurezza. Disposizioni comunque utili in materia possono rivenirsi in diverse fonti normative di settore sparse nell'ordinamento e più ampiamente riferite alla sicurezza nei luoghi di lavoro per la tutela della salute pubblica¹³, alla formazione professionale¹⁴, alla protezione dei dati personali¹⁵ o alla disciplina dell'artigianato¹⁶.

A livello statale, l'unico riferimento puntualmente dedicato a piercer e tatuatori si riviene nella circolare del Ministero della salute del 5 febbraio 1998 n. 2.9/156 (*Linee guida del Ministero della Sanità per l'esecuzione di procedure di tatuaggio e piercing in condizioni di sicurezza*), nonché nella di poco successiva circolare del medesimo Ministero del 16 luglio 1998 n. 2.8/633 (*Chiarimenti forniti dal Consiglio Superiore della Sanità*). In esse vengono date indicazioni sui requisiti igienici da rispettare per praticare tatuaggi e piercing in sicurezza, in considerazione dei rischi di infezione o derivanti da eventuali effetti tossici dovuti alle sostanze utilizzate per la pigmentazione del derma. Le circolari ministeriali richiedono inoltre una adeguata formazione degli operatori, senza però entrare nel merito del percorso formativo che è rimesso alla competenza delle regioni in base al riparto costituzionale. Stessa cosa può dirsi per quanto attiene alla modalità di avvio dell'attività.

Più nel dettaglio, la circolare del 5 febbraio 1998 reca le misure igieniche e di prevenzione necessarie per contenere il rischio di trasmissione di infezioni causate da patogeni a trasmissione ematica, oltre che di infezioni cuta-

¹³ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

¹⁴ Legge 21 dicembre 1978, n. 845; legge 28 marzo 2003, n. 53; decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76; decreto legislativo 17 ottobre 2007, n. 226.

¹⁵ Regolamento (UE) 2016/679.

¹⁶ Legge 8 agosto 1985, n. 443.

nee, anche gravi. A questo fine, si rende necessario che coloro che effettuano procedure di tatuaggio o di piercing chiedano una specifica autorizzazione all'Azienda Sanitaria Locale (ASL) competente per territorio che accerti l'esistenza dei necessari standard igienici per effettuare le procedure. La circolare definisce poi un'altra serie di aspetti legati a: valutazione dei rischi di infezione prima del trattamento, lavaggio delle mani e misure di barriera (uso di maschere e occhiali, nonché di un camice sterile monouso in caso di procedure di tatuaggio), decontaminazione e disinfezione dello strumentario, decontaminazione degli schizzi di sangue, misure per aghi, taglienti, strumenti e sostanze da utilizzare, precauzioni universali, smaltimento della biancheria e del materiale utilizzato per tamponamento e medicazioni.

La seconda circolare, quella del 16 luglio 1998, reca chiarimenti da parte del Consiglio Superiore di Sanità. Si è così stabilito che, nelle more della organizzazione dei corsi di formazione obbligatoria per gli esercenti le attività di tatuaggio e piercing, si dovesse consentire la prosecuzione dell'attività per coloro che già effettuavano tatuaggi e piercing, fermo restando il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'ASL competente per territorio alla verifica delle condizioni igieniche. Gli esercenti che già svolgevano l'attività venivano comunque obbligati al superamento dei primi corsi, una volta attivati. È stato inoltre chiarito come il requisito dei dieci anni di scolarità fosse irrinunciabile per l'apprendimento degli argomenti oggetto di studio e per il corretto esercizio dell'attività. Ulteriori indicazioni venivano infine fornite sui colori da utilizzare nelle attività di tatuaggio, sui guanti in lattice monouso e sulle misure di barriera (facoltà degli occhiali protettivi e obbligo delle maschere e del camice monouso), nonché sulle modalità di organizzazione di manifestazioni pubbliche o convention.

Più di recente, nel 2018, è stato istituito un Tavolo tecnico-regolatorio presso il Ministero della Salute per la revisione delle circolari del 1998 e la regolamentazione del settore, possibilmente mediante legge. All'esito dei suoi lavori, il Tavolo ha elaborato un documento contenente le «Prescrizioni in materia di sicurezza delle pratiche di tatuaggio e trucco permanente», rivolto agli operatori e alle ASL. Esso fornisce prescrizioni generali, strutturali, procedurali e igienico-sanitarie, finalizzate a garantire che le attività di tatuaggio e trucco permanente si svolgano in sicurezza sia per gli operatori, sia per gli utenti.

Più nel dettaglio, nel documento in questione si propone che i soggetti che intendono avviare una attività di tatuaggio e trucco permanente debbano essere in possesso di tre requisiti: aver compiuto il diciottesimo anno di età;

aver frequentato un ciclo scolastico di almeno dieci anni; possedere un attestato di partecipazione a un corso specifico di formazione e qualificazione regionale obbligatorio. Si suggerisce inoltre di sottoporre le attività di tatuaggio e trucco permanente a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ai sensi delle disposizioni statali vigenti (art. 19, legge n. 241/1990), attività da svolgersi in esercizi in possesso dei requisiti minimi strutturali e igienico-sanitari di cui ai regolamenti regionali e comunali.

Il documento elaborato nel 2018 dal Tavolo tecnico-regolatorio presso il Ministero della Salute non si è mai tramutato in una legge statale che vada a porre i principi fondamentali della materia. Una legge quadro è tutt'oggi assente, sebbene nella legislatura in corso (XIX legislatura) sia stata depositata una proposta di legge recante «Disciplina delle attività di tatuaggio e piercing e delle pratiche correlate»¹⁷.

4.2. *Le discipline regionali: un esempio di disordine regolatorio*

In questo contesto, segnato dall'assenza di una legge quadro in materia, non stupisce che a livello regionale si riscontri una notevole frammentazione, frammentazione che sembra tramutarsi in un vero e proprio disordine regolatorio. Solo alcune regioni hanno disciplinato le attività di tatuaggio e piercing, adottando specifici provvedimenti normativi, che a seconda dei casi assumono la veste di leggi regionali (Toscana, Marche, Lombardia, Lazio, Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo), delibere della giunta regionale o di altra normativa di rango secondario (Veneto, Trentino-Alto Adige, Sicilia, Sardegna, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna, Campania e Calabria)¹⁸. Altre regioni, infine, non hanno ancora affrontato la questione.

Più in dettaglio, in mancanza di indicazioni puntuali a livello centrale, le diverse regioni non richiedono lo stesso titolo di studio per accedere ai corsi¹⁹. Così alcune richiedono il semplice assolvimento dell'obbligo scolastico (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sicilia, Umbria), altre un diploma di istruzione secondaria di primo (Marche, Sardegna, Toscana) o di secondo grado (Basilicata, Calabria, Lazio, Puglia). Altre regioni, come la Valle d'Aosta, non prevedono alcun requisito di istruzione di ingresso, con la conseguenza che occorre far riferimento alle

¹⁷ Camera dei deputati, proposta di legge d'iniziativa del deputato Andrea Rossi, *Disciplina delle attività di tatuaggio e piercing e delle pratiche correlate*, presentata il 30 maggio 2023.

¹⁸ Cfr. l'Appendice al par. 6.

¹⁹ Cfr. il Prospetto al par. 4.3.

norme nazionali sul diritto di istruzione e formazione che richiedono un'istruzione per almeno dieci anni.

Oltre che per quanto attiene ai requisiti di accesso, le normative si differenziano anche con riguardo al numero di ore necessarie per acquisire la qualifica di tatuatore e piercer. A seconda della regione, occorrono da 14 (Emilia-Romagna), a 30 (Liguria), 60 (Sicilia), 90 (Basilicata, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Umbria, Veneto), 94 (Piemonte), 450 (Molise), 600 (Campania, Toscana), 1000 (Sardegna) o 1.500 ore di corso (Lombardia). Di norma il corso standard, previsto dalle linee guida ministeriali, è della durata di 90 ore, con l'eccezione della Valle d'Aosta che non richiede alcun corso.

Differenze di rilievo interessano anche i procedimenti amministrativi per l'avviamento dell'attività. Il titolo abilitativo a questo fine muta infatti da regione a regione. Nella maggior parte dei casi (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto) è necessario presentare una SCIA agli sportelli unici per le attività produttive (Suap) e una successiva comunicazione in Camera di commercio, comprensiva di atti propedeutici (planimetria dei locali, notifica sanitaria, autorizzazione o autodichiarazione sugli scarichi). In Piemonte, invece, è sufficiente una semplice notifica all'ASL competente per territorio prima di procedere con l'iscrizione in Camera di commercio. Diverso ancora è il caso della Sicilia dove coloro che vogliono praticare il tatuaggio e il piercing devono rivolgere una specifica richiesta all'ASL competente per territorio che provvede a verificare sia l'idoneità sanitaria dei locali, sia quella del personale. Per assicurare omogeneità di valutazione il procedimento è istruito dal Servizio di igiene e sanità pubblica (SIAV).

4.3. Prospetto delle normative regionali

Abruzzo

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Assolvimento dell'obbligo scolastico
- **Durata dei corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non

sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale.

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP. L'esercizio dell'attività di tatuaggio e piercing, in luogo pubblico o privato, anche a titolo gratuito, è soggetto a Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ai sensi all'art. 19 della l. 7 agosto 1990, n. 241, attestante il possesso dei requisiti prescritti dalla regione. La SCIA è presentata allo sportello unico delle attività produttive (SUAP) del Comune ove ha sede l'attività. Il SUAP trasmette la SCIA alla ASL competente per territorio ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo. Chiunque esercita le attività di operatore di tatuaggio e operatore di piercing in modo autonomo, se in possesso dei requisiti di cui alla l. 8 agosto 1985, n. 443 si iscrive all'albo delle imprese artigiane della Camera di Commercio competente per territorio.
- **Fonti normative di riferimento:** L.R. 22 dicembre 2020, n. 41 (Disciplina delle attività di tatuaggio, piercing e delle pratiche correlate)

Basilicata

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Diploma di istruzione secondaria di secondo grado
- **Durata dei corsi:** 90 ore
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP
- **Fonti normative di riferimento:** D.G.R. 13 maggio 2016, n. 508

Calabria

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Diploma di istruzione secondaria di secondo grado
- **Durata dei corsi:** 90 ore (80 ore teoriche da svolgersi online o in presenza, 10 ore di laboratorio pratico). Per essere ammessi alla verifica

d'esame finale occorre aver frequentato almeno il 70% del monte ore complessivo.

- **Soggetti che erogano i corsi:** I corsi possono essere realizzati dalla Regione Calabria, dalle ASP o da altro organismo accreditato e autorizzato dalla Regione Calabria. L'Azienda Sanitaria Provinciale può stipulare convenzioni con enti e associazioni cui affidare la gestione e l'organizzazione dei corsi.

- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP

- **Fonti normative di riferimento:** Deliberazione 14 maggio 2012, n. 206 (Linee guida per l'esercizio delle attività di tatuaggio, piercing, trucco permanente e semipermanente)

Campania

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Assolvimento dell'obbligo scolastico

- **Durata dei corsi:** 600 ore

- **Soggetti che erogano i corsi:** Le AA.SS.LL. della Regione.

- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP

- **Fonti normative di riferimento:** Circolare 30 aprile 2001, n. 1163 (Prime disposizioni normative per l'esercizio delle attività di piercing e tatuaggi) e D.G.R. 25 febbraio 2010, n. 157 (Linee guida per l'esecuzione di procedure di tatuaggio e piercing in condizioni di sicurezza)

Emilia-Romagna

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Assolvimento dell'obbligo scolastico

- **Durata dei corsi:** 14 ore (12 ore di lezioni teoriche e 2 ore di esercitazione pratica)

- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP
- **Fonti normative di riferimento:** D.G.R. 11 aprile 2007, n. 465 (Indicazioni tecniche per l'esercizio delle attività di tatuaggio e piercing)
Friuli-Venezia Giulia
- **Requisiti di accesso ai corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Durata dei corsi:** 90 ore
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP
- **Fonti normative di riferimento:** L.R. 12 aprile 2012, n. 7 (Disciplina delle attività di tatuaggio, di piercing e delle pratiche correlate) e Decreto del presidente della regione 14 aprile 2014, n. 64 (Regolamento recante la disciplina di attuazione della legge regionale 12 aprile 2012, n. 7)

Lazio

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Compimento del 18° anno di età (ovvero età inferiore, purché in possesso di qualifica professionale in attuazione del diritto-dovere all'istruzione e/o alla formazione professionale); diploma di scuola secondaria di primo grado.
- **Durata dei corsi:** 800 ore per l'esercizio dell'attività di tatuaggio (di cui 200 di esercitazioni pratiche in aule attrezzate e/o tirocinio) e 300 ore per l'esercizio dell'attività di piercing (di cui 200 di esercitazioni pratiche in aule attrezzate e/o tirocinio)

- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Gli operatori che esercitano le attività di tatuaggio e piercing sono tenuti a partecipare periodicamente a corsi di aggiornamento, con particolare riferimento a quelli relativi all'area igienico-sanitaria nonché ai diversi rischi per la salute e per l'apparato cutaneo, organizzati anche dalle associazioni di settore.
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non devono frequentare i percorsi formativi coloro che abbiano frequentato e superato un corso di formazione regionale di almeno 90 ore istituito ai sensi della normativa vigente in materia ovvero che, alla data di entrata in vigore della presente legge, certifichino di aver esercitato l'attività di tatuaggio o piercing in modo continuativo per almeno 5 anni.
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Agli operatori provenienti da altri Stati membri dell'UE che intendono esercitare l'attività stabilmente o temporaneamente nel Lazio, anche in forma saltuaria, si applicano le disposizioni di cui al d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania) e successive modifiche.
- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP
- **Fonti normative di riferimento:** L.R. 3 marzo 2021, n. 2 (Disposizioni relative alle attività di tatuaggio e piercing) e Deliberazione n. 270 del 3 maggio 2022 (Indirizzi regionali per la prevenzione dei rischi nelle attività di tatuaggio e piercing)

Liguria

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Compimento del 18° anno di età; frequentazione di un ciclo scolastico di almeno dieci anni
- **Durata dei corsi:** 30 ore (di cui 20 ore di lezioni teoriche e 10 ore di esercitazioni pratiche igienico-sanitarie)
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Le qualifiche rilasciate al di fuori del territorio regionale sono riconosciute dalla Re-

gione Liguria previa verifica della corrispondenza dei relativi percorsi e dei contenuti formativi. La domanda di riconoscimento va presentata alla Regione, allegando attestato, programma e contenuti sintetici del corso effettuato. La Regione inoltra la richiesta alla ASL competente per territorio, che dovrà esprimere un parere entro 20 giorni dal ricevimento della stessa. Entro 10 giorni dal ricevimento dell'esito della valutazione, la Regione Liguria provvede al riconoscimento della qualifica o al rigetto motivato della richiesta.

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Fonti normative di riferimento:** D.G.R. n. 787/2008 (Direttiva vincolante "Requisiti igienico-sanitari necessari alle attività di tatuaggio e piercing in ambito regionale"); D.G.R. 19 giugno 2009 n. 831 (Modifiche e integrazioni alla direttiva vincolante "Requisiti igienico-sanitari necessari alle attività di tatuaggio e piercing in ambito regionale"); DGR del 22 giugno 2023 n. 593 (Aggiornamento Direttiva vincolante (art. 8 L.R. 41/06) "Requisiti minimi necessari all'esercizio delle attività di tatuaggio e piercing" di cui alle D.G.R. n. 787/2008 "Requisiti igienico-sanitari necessari alle attività di tatuaggio e piercing in ambito regionale" e n. 831/2009 "Modifiche e integrazioni alla direttiva vincolante "Requisiti igienico-sanitari necessari alle attività di tatuaggio e piercing in ambito regionale").

Lombardia

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Compimento del 18° anno di età; possesso di un diploma di scuola secondaria di primo grado.
- **Durata dei corsi:** 1.000 ore di attività teorico-pratiche e 500 ore di tirocinio. Condizione minima di ammissione all'esame finale è la frequenza di almeno il 90% delle ore complessive nonché la valutazione positiva del tirocinio o della parte laboratoriale.
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** L'aggiornamento professionale è effettuato autonomamente dalla persona interessata ogni tre anni dalla data di conseguimento dell'attestato di operatore di tatuaggio o operatore di piercing. I corsi della durata di 24 ore possono essere realizzati anche da soggetti non accreditati e/o dalle associazioni di settore.
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** È possi-

bile utilizzare i crediti ai fini della riduzione delle ore di formazione del percorso standard di 1500 ore fino ad un massimo del 50% delle ore totali del percorso stesso. Possiedono valore di credito formativo le certificazioni rilasciate dal sistema di Istruzione, dal sistema IeFP e dai soggetti accreditati per i Servizi per il lavoro. Gli attestati rilasciati da altre Regioni o Province Autonome, non antecedenti al 1998, relativi all'esercizio di attività di tatuaggio o piercing, possiedono valore di credito formativo anche fino al numero totale di ore svolte nell'altra Regione o Provincia Autonoma, fermo restando che non è possibile riconoscere crediti formativi oltre il 50% del percorso standard di 1500 ore.

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** La Regione Lombardia procede al riconoscimento attraverso il sistema del riconoscimento automatico ovvero il riconoscimento in base al sistema generale. Nel caso del riconoscimento in base al sistema generale, il richiedente dimostra il possesso della qualifica professionale prevista nel Paese di origine, ossia di un titolo di formazione o di un attestato di competenza previsto nell'ordinamento professionale del suo Paese per esercitare la professione corrispondente a quella che intende esercitare in Lombardia. Se né la professione né la formazione sono regolamentate nel paese di origine, il richiedente dimostra un anno di esperienza professionale nel corso degli ultimi dieci anni. La Regione Lombardia mette a confronto i percorsi formativi-professionali dello Stato d'origine con quello regionale. Nel caso di differenze sostanziali il riconoscimento può essere subordinato al superamento di una misura compensativa (quale un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale da svolgersi presso un ente accreditato alla formazione in Lombardia). Il riconoscimento automatico è subordinato alla dimostrazione dell'esercizio effettivo dell'attività dell'operatore di tatuaggio o piercing in un altro Stato Membro, ed è effettuato in presenza dei requisiti previsti dall'art. 30 del d.lgs. 206/07.

- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP

- **Fonti normative di riferimento:** L.R. 23 luglio 2021, n. 13 (Disciplina delle attività di tatuaggio e piercing); Deliberazione della Giunta regionale XI / 5796 del 21 dicembre 1991 (Disposizioni attuative della legge regionale 23 luglio 2021, n. 13 "disciplina delle attività di tatuaggio e piercing").

Marche

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Cittadinanza italiana o di altro stato UE (in alternativa, permesso di soggiorno in corso di validità); compimento del 18° anno di età; diploma di scuola secondaria di 1° grado.

- **Durata dei corsi:** La l. regionale n. 38/2013 ed il successivo regolamento attuativo di competenza della Giunta regionale prevedono che gli operatori siano opportunamente formati, e rimettono la disciplina dei percorsi formativi e degli aggiornamenti a deliberazioni della giunta regionale. La durata e gli obiettivi di competenze da acquisire variano a seconda del livello di qualificazione in ingresso. Per le persone senza qualificazione di settore, la durata minima è di 700 ore, di cui almeno il 40% realizzate mediante stage. Per le persone in possesso della qualificazione di Estetista (biennio) o Operatore alle cure estetiche (I&F), a seconda delle attività che si vogliono realizzare, la durata minima oscilla tra le 150 e le 450 ore, di cui almeno il 30% realizzate tramite stage.

- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Corsi di aggiornamento:** Gli operatori partecipano ogni cinque anni a corsi di aggiornamento della durata di almeno 8 ore. I corsi di aggiornamento trattano i seguenti ambiti disciplinari: tematiche igienico-sanitarie; igiene e sicurezza; innovazioni tecnologiche.

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP

- **Fonti normative di riferimento:** L.R. 18 novembre 2013, n. 38 (Disciplina dell'attività di tatuaggio e piercing); Regolamento regionale 9 maggio 2016, n. 2 (Modalità di esercizio delle attività di tatuaggio e piercing in attuazione dell'articolo 5 della legge regionale 18 novembre 2013, n. 38); Deliberazione della giunta regionale 18 luglio 2016 n. 755 (Approvazione del profilo professionale di operatore di tatuaggio/dermopigmentazione e piercing e dei relativi standard formativi).

Molise

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Assolvimento dell'obbligo scolastico

- **Durata dei corsi:** 450 ore

- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non

sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP
- **Fonti normative di riferimento:** DGR 17 dicembre 2004, n. 1706 (Regolamento per l'esercizio dell'attività di tatuaggio e piercing nella Regione Molise).

Piemonte

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Compimento del 18° anno di età; assolvimento degli obblighi scolastici
- **Durata dei corsi:** 94 ore suddivise in 4 moduli. Coloro che, alla data di entrata in vigore della deliberazione hanno regolarmente avviato e svolgono l'attività di tatuaggio, piercing e trucco permanente da almeno 2 anni, hanno l'obbligo di frequenza del solo 4° modulo. Coloro che sono in possesso di qualifica e/o abilitazione di estetista sono esentati dalla frequenza del 1° modulo. Condizione minima di ammissione all'esame finale è la frequenza di almeno il 90% delle ore complessive. L'esame consiste nella somministrazione di un questionario con almeno 40 domande ed in un colloquio di approfondimento. Sono considerati idonei i candidati che abbiano ottenuto una valutazione complessiva non inferiore a 60/100. Ai candidati che risultino non idonei è consentito ripetere una sola volta l'esame, entro un anno dalla data del primo esame, con facoltà di frequentare nuovamente fino al 30% delle ore previste dal percorso, senza ulteriori oneri.
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Gli operatori seguono un corso di aggiornamento ogni 4 anni. I corsi di aggiornamento hanno la durata di 8 ore e vertono in particolare sulle situazioni innovative riscontrate su argomenti relativi alle materie del corso di formazione base.
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Considerata l'eterogeneità dei percorsi formativi erogati in altre regioni, la Regione Piemonte riconosce la piena equivalenza dei titoli in caso di completa sovrapposibilità della formazione. La piena equivalenza dei titoli deve essere richiesta dall'interessato alla "Regione Piemonte – Direzione Coesione Sociale - Settore Standard formativi, qualità e orientamento", documentando il percorso fatto. In caso di non completa sovrapposibilità dei percorsi for-

mativi, il Settore Standard formativi, qualità e orientamento potrà comunque effettuare, su specifica richiesta da parte dell'interessato, le opportune valutazioni finalizzate al riconoscimento di eventuali crediti formativi. Il possesso di titolo ottenuto a seguito di percorso formativo erogato in altre regioni consente, anche in assenza di completa sovrapposibilità della formazione, la partecipazione a "convention" o a manifestazioni temporanee realizzate sul territorio della Regione Piemonte.

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** L'esercizio dell'attività di tatuaggio e piercing è vincolato alla comunicazione di inizio attività alle A.S.L. La notifica, presentata a cura del legale rappresentante della struttura, deve essere trasmessa al Servizio di Igiene e Sanità Pubblica (SISP) del Dipartimento di Prevenzione dell'ASL competente per territorio, a cui compete la vigilanza circa il rispetto delle condizioni previste per l'esercizio della relativa attività.
- **Fonti normative di riferimento:** D.P.REG. 22 maggio 2003, n. 46 (Prime indicazioni tecnico-sanitarie per l'esecuzione dell'attività di tatuaggio e di piercing); D.G.R. 27 luglio 2016, n. 20-3738 (Disciplina regionale dei corsi di formazione sui rischi sanitari delle attività di tatuaggio, piercing e trucco permanente)

Puglia

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Diploma di istruzione secondaria di secondo grado
- **Durata dei corsi:** 90 ore
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP
- **Fonti normative di riferimento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

Sardegna

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Compimento del 18° anno di età; Possesso di un diploma di scuola secondaria di primo grado; almeno 10 anni di scolarità.

- **Durata dei corsi:** 1000 ore. Per poter accedere all'esame finale è necessario aver frequentato almeno l'80% del monte ore previsto.

- **Soggetti che erogano i corsi:** Le Agenzie formative iscritte nell'elenco regionale dei soggetti accreditati ai sensi del decreto Assessoriale n. 2/80 del 16.1.2009 e Decreto interpretativo del decreto Assessoriale n. 10/05 del 12.4.2005.

- **Corsi di aggiornamento:** L'aggiornamento professionale è effettuato autonomamente dalla persona interessata ogni tre anni dalla data di conseguimento dell'attestato di operatore di tatuaggio e piercing. I corsi, della durata di 24 ore, devono essere realizzati da soggetti accreditati e/o dalle associazioni di settore.

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP

- **Fonti normative di riferimento:** Determinazione della giunta regionale n. 1081 del 28.08.2012 (Linee di indirizzo per la gestione in sicurezza delle attività di tatuaggio, piercing e pratiche simili); Allegato A alla Deliberazione del 1° gennaio 2023, n. 41/21 ("Linee guida regionali contenenti gli standard formativi per il profilo professionale dell'operatore di tatuaggio e piercing")

Sicilia

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Possesso di un titolo di studio decennale (da intendersi come ammissione al terzo anno di scuola media superiore), tranne per quanti sono in possesso della qualifica professionale di estetista.

- **Durata dei corsi:** 60 ore. Occorre frequentare almeno il 70% del monte ore complessivo per essere ammessi alle prove dell'esame finale.

- **Soggetti che erogano i corsi:** I corsi sono erogati dalle Unità Locali Socio Sanitarie, che garantiscono locali adeguati e sussidi didattici secondo le indicazioni provenienti dalla Regione, attraverso un'appropriata conduzione curata dal direttore del corso, individuato, da ciascuna delle aziende suddette.

- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** Coloro che già praticano il tatuaggio e il piercing, o che avvieranno tale attività, devono rivolgere una specifica richiesta alla ASL competente per territorio che provvederà a verificare sia l' idoneità sanitaria dei locali che quella del personale. La procedura per il rilascio dell' idoneità sanitaria per aver omogeneità di valutazione deve essere istruita ed espletata dal Servizio di igiene e sanità pubblica.
- **Fonti normative di riferimento:** Decreto dell' assessorato della sanità 31 luglio 2003 (Linee guida in materia di tatuaggi e piercing)

Toscana

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Aver conseguito alternativamente: a) diploma di istruzione di secondo ciclo; b) qualifica professionale di secondo livello; c) diploma di scuola secondaria di primo ciclo ed esperienza lavorativa biennale.
- **Durata dei corsi:** 600 ore. Coloro che esercitavano tale attività prima all' entrata in vigore del regolamento devono conseguire il riconoscimento della qualifica professionale, presentando autocertificazione sull' attività svolta e frequentando un corso obbligatorio di 90 ore in materia igienico - sanitaria.
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Gli operatori partecipano ogni cinque anni ad un corso di aggiornamento della durata di venti ore, al termine del quale è prevista lo svolgimento di un test finale.
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Le qualifiche rilasciate da altre regioni per l' esercizio delle attività di estetica o di tatuaggio e piercing sono riconosciute dalla Regione Toscana previa verifica della corrispondenza dei percorsi e dei contenuti formativi a quanto stabilito dal regolamento regionale n. 47 del 2007. In difetto del riconoscimento, le competenze acquisite tramite percorsi formativi effettuati in altre regioni per l' esercizio delle attività di estetica o di tatuaggio e piercing costituiscono crediti formativi in ingresso secondo le modalità e procedure previste dalle di-

sposizioni attuative della 1. regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale, lavoro).

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP
- **Fonti normative di riferimento:** L.R. 31 maggio 2004, n. 28 (Disciplina delle attività di estetica e di tatuaggio e piercing); D.p.g.r. 2 ottobre 2007, n. 47/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 31 maggio 2004, n. 28)

Trentino-Alto Adige (Bolzano)

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Superamento positivo della scuola dell'obbligo e raggiungimento della maggiore età.
- **Durata dei corsi:** 30 ore minimo
- **Soggetti che erogano i corsi:** La Giunta provinciale può stipulare convenzioni con enti ed associazioni cui affidare la gestione e l'organizzazione dei corsi.
- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Sono considerati equipollenti i corsi di formazione per esercenti le attività di tatuaggio o piercing, frequentati fuori dal territorio provinciale, se conformi alle linee guida fornite dal Ministero della salute. L'Ufficio formazione del personale sanitario della Provincia Autonoma di Bolzano dichiara l'equipollenza dei titoli conseguiti fuori dal territorio provinciale.
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** È richiesto 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.
- **Fonti normative di riferimento:** D.G. P. 13 giugno 2007, n. 37 (Regolamento sull'esecuzione di tatuaggi e piercing in condizioni di sicurezza)

Trentino-Alto Adige (Trento)

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Superamento positivo del biennio di

una scuola superiore di secondo grado o una formazione professionale biennale a tempo pieno e conseguimento del 18° anno di età.

- **Durata dei corsi:** La regione non indica un monte ore minimo del corso. La durata è però pari a 60 ore ai sensi del Bando di iscrizione al corso igienico sanitario per operatori esercenti attività di tatuaggio e piercing approvato con deliberazione del direttore generale dell'azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento del 22 marzo 2018, n. 143

- **Soggetti che erogano i corsi:** La Giunta provinciale può stipulare convenzioni con enti e associazioni cui affidare la gestione e l'organizzazione dei corsi

- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Regime amministrativo:** L'esercizio dell'attività di tatuaggio e piercing è subordinato al possesso di attestazione di idoneità igienico-sanitaria rilasciata su richiesta dell'interessato, da parte dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari. La domanda va presentata all'Unità Operativa di Assistenza territoriale del Settore Igiene Pubblica del Distretto sanitario competente per territorio.

- **Fonti normative di riferimento:** Delibera G.P. 28 agosto 2003, n. 2131 (Disposizioni riguardanti lo svolgimento dell'attività formativa per gli operatori esercenti attività di tatuaggio e piercing in provincia di Trento).

Umbria

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Assolvimento dell'obbligo scolastico
- **Durata dei corsi:** 90 ore
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP

- **Fonti normative di riferimento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

Valle d'Aosta

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Durata dei corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** SCIA al SUAP
- **Fonti normative di riferimento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale

Veneto

- **Requisiti di accesso ai corsi:** Conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale ottenuta attraverso un corso triennale di formazione professionale; raggiungimento del 18° anno d'età.
- **Durata dei corsi:** 90 ore. La frequenza al corso, nella misura di almeno il 70% del monte ore complessivo, è condizione per l'ammissione alla verifica d'esame finale.
- **Soggetti che erogano i corsi:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Corsi di aggiornamento:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altre regioni:** Sono riconosciute, ai fini della acquisizione della idoneità soggettiva all'esercizio di attività di tatuaggio e piercing, le attestazioni rilasciate da altre Regioni, a condizione che venga documentato che i percorsi formativi sono stati realizzati conformemente alle indicazioni contenute nelle "Linee guida per l'esecuzione di procedure di tatuaggio e piercing in condizioni di sicurezza"

di cui alla nota del Ministero della Sanità con nota n. 2.8/170 del 20/02/1998 e con un numero di ore di formazione non inferiori a quelle dei Corsi previsti nella Regione Veneto.

- **Riconoscimento delle qualifiche rilasciate da altri Stati UE:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Regime amministrativo:** Non sono state rinvenute previsioni espresse a riguardo nella normativa regionale
- **Fonti normative di riferimento:** DGR 23 marzo 2001, n. 693 (Realizzazione di un'iniziativa formativa in ambito regionale rivolta agli operatori che svolgono attività di tatuaggio, piercing ed altri trattamenti simili); DGR 14 ottobre 2010, n. 2401 (Aggiornamento del documento "Linee - guida Ministero della Sanità in tema di tatuaggio e piercing. Adempimenti da seguire in ambito regionale riguardanti misure preventive di tutela della salute in connessione alle attività di tatuaggio e piercing"); DGR 9 gennaio 2013, n. 11 (Revisione della DGR n. 2401 del 14/10/2010 in materia di tatuaggio e piercing. Nuovi indirizzi regionali per tutelare la salute della popolazione in connessione alle attività di tatuaggio e piercing)

5. Riflessioni conclusive: problemi aperti e prospettive di riforma

L'analisi compiuta evidenzia con chiarezza l'urgenza di un intervento normativo statale volto a disciplinare in modo organico e uniforme le attività di tatuaggio e piercing, attualmente regolate in Italia da un insieme disorganico di fonti regionali e prassi locali. La frammentazione regolatoria che ne deriva non solo compromette il principio di uguaglianza di trattamento tra gli operatori economici, ma mette in discussione anche l'effettività della tutela del diritto alla salute degli utenti, sancito dall'art. 32 Cost.

A livello sovranazionale, l'Unione europea ha recentemente assunto un ruolo più incisivo almeno sul piano della sicurezza dei prodotti, attraverso l'introduzione della restrizione n. 75 del Regolamento REACH (Reg. UE 2020/2081), che limita l'impiego di sostanze pericolose negli inchiostri da tatuaggio. Tuttavia, l'armonizzazione comunitaria non si estende – allo stato attuale – ai profili igienico-sanitari delle attività e alla qualificazione professionale degli operatori, lasciando pertanto ampio margine di autonomia agli ordinamenti nazionali.

In tale contesto, la Francia costituisce un esempio paradigmatico di regolazione unitaria e avanzata: mediante una disciplina parasanitaria inserita nel

Code de la santé publique, essa ha previsto una formazione obbligatoria, certificata e soggetta ad aggiornamento periodico, nonché procedure autorizzative univoche e requisiti igienico-strutturali rigorosi. Questo modello assicura la parità di condizioni per tutti gli operatori su scala nazionale e realizza una tutela adeguata degli interessi pubblici coinvolti, senza negare il riconoscimento della dimensione artigianale delle professioni di piercer e tatuatore.

Al contrario, il quadro italiano si distingue per una carenza strutturale sotto il profilo normativo, dovuta all'assenza di una legge quadro nazionale in grado di stabilire principi fondamentali *ex art.* 117, co. 3, Cost. L'unico riferimento statale puntuale è costituito dalle due circolari ministeriali del 1998, le quali, tuttavia, non possiedono forza vincolante e risultano oggi in parte superate. L'iniziativa del Tavolo tecnico istituito presso il Ministero della Salute nel 2018 ha rappresentato un passo in avanti significativo, ma non si è mai tradotta in un atto legislativo, lasciando ancora una volta insoddisfatta l'esigenza di certezza del diritto per gli operatori e di uniformità delle tutele per i consumatori.

A livello regionale poi, le normative, laddove esistenti, presentano divergenze significative tanto nei requisiti di accesso alla formazione (es.: titolo di studio richiesti), quanto nella durata dei corsi abilitanti, che può variare da 14 (Emilia-Romagna) fino a 1.500 ore di corso (Lombardia). Disomogeneità si riscontrano anche nelle procedure amministrative per l'inizio dell'attività, nei contenuti formativi e nelle verifiche igienico-sanitarie. Tale situazione produce effetti distorsivi sul piano del libero esercizio dell'attività d'impresa, in violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza, di cui agli artt. 3 e 41 Cost.

A ciò si aggiunga che, in mancanza di una legge statale, le qualifiche di tatuatore e piercer acquisite in una regione non sono necessariamente riconosciute dalle altre regioni, circostanza suscettibile di compromettere la mobilità nazionale di questi lavoratori. Ciò risulta paradossale ove si consideri che alla mancanza di una disciplina comune per il riconoscimento delle qualifiche rilasciate in altre regioni si accompagna la presenza di una disciplina comune per il riconoscimento delle qualifiche rilasciate in altri Stati membri dell'UE.

Alla luce di ciò, una riforma del sistema appare quantomai necessaria. In primo luogo, si impone la necessità di adottare una legge quadro statale che stabilisca i principi fondamentali della materia, definendo criteri uniformi circa i requisiti professionali, gli standard igienico-sanitari minimi, la durata e i contenuti della formazione, le modalità autorizzative e i sistemi di vigilanza.

In secondo luogo, una legge di tal tipo dovrebbe promuovere il coordinamento delle normative regionali, garantendo omogeneità di trattamento sul territorio nazionale e conformità con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa e con le linee guida CEN (EN 17169:2020).

Una tale riforma legislativa, oltre a colmare il vuoto normativo attualmente esistente, avrebbe l'effetto di valorizzare queste professioni artigiane, riconoscendone la rilevanza culturale, economica e sociale, nonché di tutelare in modo effettivo la salute pubblica. L'introduzione di un sistema nazionale di accreditamento, formazione e controllo degli operatori costituirebbe una garanzia per gli utenti, una leva di qualità per il settore e un necessario allineamento con i più evoluti ordinamenti europei.

6. Appendice delle fonti normative rilevanti

Fonti sovranazionali

Regolamento (ce) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH);

Risoluzione europea ResAP (2008)1 del 20 febbraio 2008;

Direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni;

Regolamento UE2020/2081 della Commissione del 14 dicembre 2020, che modifica l'allegato XVII del regolamento (CE) N.1907 /2006.

Fonti statali

L. 8 agosto 1985, n. 443 (*Legge quadro per l'artigianato*);

L. 5 marzo 1990, n. 46 (*Norme per la sicurezza degli impianti*);

L. 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*);

Circolare del 5 febbraio 1998 n. 2.9/156 del Ministero della Sanità (*Linee guida per*

l'esecuzione di procedure di tatuaggio e piercing in condizioni di sicurezza);

Circolare del Ministero della Sanità del 6 luglio 1998 n. 2.8/633 (*Chiarimenti forniti dal Consiglio Superiore della Sanità);*

D.lg. 9 aprile 2008, n. 81 (*Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro);*

D.lg. 16 gennaio 2013, n. 13 (*Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'art. 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92);*

Decreto interministeriale del 30 giugno 2015 (*Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'art. 8 del d.lg. 16 gennaio 2013, n. 13);*

Decreto interministeriale del 8 gennaio 2018 (*Istituzione del quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13).*

Fonti regionali

Abruzzo: L.R. 22 dicembre 2020, n. 41 (*Disciplina delle attività di tatuaggio, piercing e delle pratiche correlate).*

Campania: Circolare 30 aprile 2001, n. 1163 (*Prime disposizioni normative per l'esercizio delle attività di piercing e tatuaggi); D.G.R. 25 febbraio 2010, n. 157 (Linee guida per l'esecuzione di procedure di tatuaggio e piercing in condizioni di sicurezza).*

Calabria: D.G.R. 14 maggio 2012, n. 206 (*Linee guida per l'esercizio delle attività di tatuaggio, piercing, trucco permanente e semipermanente).*

Emilia-Romagna: D.G.R. 11 aprile 2007, n. 465 (*Indicazioni tecniche per l'esercizio delle attività di tatuaggio e piercing).*

Friuli-Venezia Giulia: L.R. 12 aprile 2012, n. 7 (*Disciplina delle attività di tatuaggio, di piercing e delle pratiche correlate); D.P.REG. 14 aprile 2014, n. 64 (Regolamento recante la disciplina di attuazione della legge regionale 12 aprile 2012, n. 7).*

Lazio: L.R. 3 marzo 2021, n. 2 (*Disposizioni relative alle attività di tatuaggio e piercing) e Deliberazione n. 270 del 3 maggio 2022 (Indirizzi regionali per la prevenzione*

dei rischi nelle attività di tatuaggio e piercing).

Liguria: D.G.R. n. 787/2008 (*Direttiva vincolante "Requisiti igienico-sanitari necessari alle attività di tatuaggio e piercing in ambito regionale"*); D.G.R. 19 giugno 2009 n. 831 (*Modifiche e integrazioni alla direttiva vincolante "Requisiti igienico-sanitari necessari alle attività di tatuaggio e piercing in ambito regionale"*); DGR del 22 giugno 2023 n. 593 (*Aggiornamento Direttiva vincolante (art. 8 L.R. 41/06) "Requisiti minimi necessari all'esercizio delle attività di tatuaggio e piercing" di cui alle D.G.R. n. 787/2008 "Requisiti igienico-sanitari necessari alle attività di tatuaggio e piercing in ambito regionale" e n. 831/2009 "Modifiche e integrazioni alla direttiva vincolante "Requisiti igienico-sanitari necessari alle attività di tatuaggio e piercing in ambito regionale"*).

Lombardia: L.R. 23 luglio 2021, n. 13 (*Disciplina delle attività di tatuaggio e piercing*); D.G.R. XI / 5796 del 21 dicembre 1991 (*Disposizioni attuative della legge regionale 23 luglio 2021, n. 13 "disciplina delle attività di tatuaggio e piercing"*).

Marche: L.R. 18 novembre 2013, n. 38 (*Disciplina dell'attività di tatuaggio e piercing*); Regolamento regionale 9 maggio 2016, n. 2 (*Modalità di esercizio delle attività di tatuaggio e piercing in attuazione dell'articolo 5 della legge regionale 18 novembre 2013, n. 38*); D.G.R. 18 luglio 2016 n. 755 (*Approvazione del profilo professionale di operatore di tatuaggio/dermopigmentazione e piercing e dei relativi standard formativi*).

Piemonte: D.P.REG. 22 maggio 2003, n. 46 (*Prime indicazioni tecnico-sanitarie per l'esecuzione dell'attività di tatuaggio e di piercing*); D.G.R. 27 luglio 2016, n. 20-3738 (*Disciplina regionale dei corsi di formazione sui rischi sanitari delle attività di tatuaggio, piercing e trucco permanente*).

Sardegna: D.G.R. n. 1081 del 28.08.2012 (*Linee di indirizzo per la gestione in sicurezza delle attività di tatuaggio, piercing e pratiche simili*); Allegato A alla Deliberazione del 1° gennaio 2023, n. 41/21 (*"Linee guida regionali contenenti gli standard formativi per il profilo professionale dell'operatore di tatuaggio e piercing"*).

Sicilia: Decreto dell'assessorato della sanità 31 luglio 2003 (*Linee guida in materia di tatuaggi e piercing*).

Toscana: L.R. 31 maggio 2004, n. 28 (*Disciplina delle attività di estetica e di tatuaggio e piercing*); D.P.G.R. 2 ottobre 2007, n. 47/R (*Regolamento di attuazione della legge regionale 31 maggio 2004, n. 28*).

Trentino-Alto Adige: D.G.P. 28 agosto 2003, n. 2131 (*Disposizioni riguardanti lo svolgimento dell'attività formativa per gli operatori esercenti attività di tatuaggio e piercing in provincia di Trento*); D.G. P. 13 giugno 2007, n. 37 (*Regolamento sull'esecuzione di tatuaggi e piercing in condizioni di sicurezza*).

Veneto: D.G.R. 23 marzo 2001, n. 693 (*Realizzazione di un'iniziativa formativa in ambito regionale rivolta agli operatori che svolgono attività di tatuaggio, piercing ed altri trattamenti similari*); D.G.R. 14 ottobre 2010, n. 2401 (*Aggiornamento del documento "Linee - guida Ministero della Sanità in tema di tatuaggio e piercing. Adempimenti da seguire in ambito regionale riguardanti misure preventive di tutela della salute in connessione alle attività di tatuaggio e piercing"*); D.G.R. 9 gennaio 2013, n. 11 (*Revisione della DGR n. 2401 del 14/10/2010 in materia di tatuaggio e piercing. Nuovi indirizzi regionali per tutelare la salute della popolazione in connessione alle attività di tatuaggio e piercing*).

IL REGIME DELLA PROFESSIONE DI TOELETTATORE DI ANIMALI:
VERSO UNA REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE?
PROFILI CRITICI E PROSPETTIVE DI RIFORMA*

Francesca Calcagni e Michele Fascetti

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo europeo. – 3. Il quadro normativo nazionale ed il riparto della potestà legislativa: la disciplina delle “professioni”. – 3.1. L’evoluzione della disciplina statale ed il quadro normativo vigente. – 4. I problemi aperti e le criticità del quadro normativo attuale. – 5. Prospettive di riforma. – 5.1. Ulteriori prospettive di rilievo. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La professione di toelettatore di animali di affezione riveste un’importanza sempre crescente nel panorama attuale, non solo per il suo impatto finanziario, ma, soprattutto, per gli aspetti legati al benessere animale¹. La professione, eseguita da operatori qualificati non veterinari², comprende diverse attività di cura, lavaggio, spazzolatura, asciugatura e taglio, tutte mirate a mantenere livelli igienici ottimali, a ridurre l’esposizione a patogeni e parassiti e, in generale, a migliorare lo stato psico-fisico dell’animale³.

Nonostante la diffusione ed il riconoscimento dell’importanza della professione non è mai stata elaborata, a livello nazionale, una definizione univoca, né una adeguata regolamentazione per garantire *standard* minimi per l’avvio e l’esercizio dell’attività⁴. La lacuna riscontrata, foriera di numerose problematiche per gli operatori del settore, rischia di compromettere signifi-

* Il lavoro è frutto di una piena condivisione tra i due autori.

¹ Secondo l’Organizzazione Mondiale della Sanità Animale (OIE) “[...] *il benessere animale è un fattore chiave per la salute pubblica e la sostenibilità*”. Si veda in tal senso *Animal Welfare: understanding the Concept*, 2021.

² La formazione degli operatori è, infatti, fondamentale per garantire competenze adeguate nel rispetto degli animali, così come stabilito dalla Commissione Europea in *Guidelines on the Training of Animal Care and Welfare Professionals*, 2020.

³ Come sostenuto dall’Animal Welfare Institute, in *The Importance of Animal Care and Grooming*, 2021. “*Il benessere fisico e psicologico degli animali è influenzato da pratiche di tolettatura corrette.*”

⁴ A differenza di altri Paesi Europei, così come rilevato anche a livello comunitario da parte del Parlamento Europeo. in *Report on Animal Welfare in the EU*, 2020.

cativamente la qualità del servizio e, non da ultimo, la sicurezza e il benessere degli animali.

Il presente contributo, attraverso un'analisi del quadro di riferimento della professione, sia europeo che nazionale, si propone di analizzare la disciplina attualmente vigente, evidenziando le principali criticità riscontrate e proponendo possibili correttivi e prospettive di riforma.

2. Il quadro normativo europeo

In diversi ordinamenti europei l'attività di toelettatore di animali, pur non potendo contare su una specifica regolamentazione settoriale⁵, gode di un buon livello di omogeneità e armonizzazione, ed è caratterizzata dalla previsione di requisiti spesso valevoli su tutto il territorio nazionale⁶.

In Francia, la professione di toelettatore per animali domestici è considerata in forte crescita. Per il suo svolgimento, seppur non obbligatoria, viene proposta una formazione di tipo teorico e professionale (come, a titolo esemplificativo, il *Certificat de Qualification Professionnelle*, CQP⁷). Al ter-

⁵ Non sono emerse norme dell'Unione Europea in grado di supportare la regolamentazione della figura professionale del toelettatore in Italia. L'unica fonte sovranazionale pertinente è costituita dalla Direttiva Europea 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, la quale istituisce un regime di riconoscimento reciproco all'interno dell'Unione Europea. Tale regime si estende, con specifici adattamenti, anche agli Stati membri dello Spazio Economico Europeo e dell'Associazione Europea di Libero Scambio (SEE/EFTA), nonché alla Svizzera. In aggiunta, l'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabilisce che: «[...] l'Unione e gli Stati Membri devono, poiché gli animali sono esseri senzienti, porre attenzione totale alle necessità degli animali, sempre rispettando i provvedimenti amministrativi e legislativi degli Stati Membri relativi in particolare ai riti religiosi, tradizioni culturali ed eredità regionali». Pertanto, i toelettatori di animali sono tenuti a conformarsi alle normative e alle linee guida relative al benessere animale. Tra tali normative, si annovera la Direttiva 2010/63/UE, concernente la protezione degli animali utilizzati a fini scientifici. Sebbene non sia direttamente applicabile all'attività di toelettatura, essa stabilisce *standard* di benessere animale che possono fornire un orientamento utile per i processi di toelettatura, promuovendo pratiche rispettose della dignità e del benessere degli animali.

⁶ Si veda in proposito Commissione Europea, *Rapporto sulla Professione di Toelettatore in Europa*, 2023. Questo rapporto analizza la situazione normativa nei vari Paesi, mettendo in evidenza le *best practices* in materia di formazione e regolamentazione.

⁷ Anche il Ministero dell'Agricoltura e della Pesca, in *Formazione Professionale nel Settore degli Animali da Compagnia*, 2023, evidenzia l'importanza della formazione in Francia e del CQP come *standard* formativo.

mine di un percorso di apprendistato della durata di due anni, viene rilasciata una certificazione professionale ufficiale valevole a livello nazionale, così assicurando una adeguata formazione e un'esperienza pratica in grado di garantire, all'esito del percorso formativo, un servizio informato e di alta qualità. Il conseguimento della certificazione, seppur requisito non indispensabile, garantisce una preparazione adeguata e fa la differenza in termini di reputazione professionale. Anche in Francia il settore non è oggetto di specifica regolamentazione, ma il dibattito sembra essere orientato da tempo nel campo del benessere animale e del potenziale inasprimento delle norme, soprattutto per garantire *standard* minimi di competenza e qualità dei servizi.

In Germania, come in altri Paesi, numerose scuole private offrono corsi di formazione e specifiche certificazioni per coloro che desiderano lavorare nel settore, tuttavia non esiste uno specifico obbligo formativo⁸. La formazione duale tedesca (istruzione professionale combinata con lavoro pratico) è un modello molto comune in altre professioni artigianali e, seppur non vincolante, è fortemente consigliata e potrebbe essere un riferimento interessante nell'ottica di una futura regolamentazione del settore della toelettatura. L'esercizio della professione, al pari delle altre attività artigiane, deve rispettare specifici requisiti in termini di sicurezza, igiene e responsabilità professionale ed essere sottoposta a rigorosi controlli. Attualmente, non risultano specifiche normative né proposte di legge volte a regolamentare il settore della toelettatura, ma il forte interesse per la protezione degli animali a livello europeo e le discussioni aperte sul tema non escludono cambiamenti nel prossimo futuro.

Nel Regno Unito l'attività di toelettatore non è soggetta a regolamentazione obbligatoria. Non esistono leggi che impongono una formazione o un esame di qualificazione per l'esercizio della professione⁹. Esistono tuttavia corsi riconosciuti a livello nazionale, come quelli offerti dal "City & Guilds", uno degli enti principali per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Questi percorsi formativi, la cui frequenza è su base volontaria, mirano a garantire sicurezza e qualità nel servizio¹⁰. Non risultano attualmente proposte

⁸ Associazione Tedesca per la Formazione Professionale, *Corsi e Certificazioni nel Settore della Toelettatura*, 2023. Questo documento esamina la formazione offerta e il modello duale nel contesto tedesco.

⁹ City & Guilds, *Corsi di Formazione per Toelettatori nel Regno Unito*, 2023. Il documento descrive l'offerta formativa e i requisiti di qualità dei corsi di toelettatura.

¹⁰ Associazione dei Toelettatori del Regno Unito, *Normativa e Qualifiche nel Settore*, 2022. Il report approfondisce le certificazioni riconosciute e l'importanza della formazione continua.

di legge specifiche, ma l'attenzione al benessere animale si mantiene su livelli sempre crescenti.

Ricostruzioni analoghe sono vevoli anche per la Spagna, i Paesi Bassi e la Svezia. Pur in assenza di una regolamentazione *ad hoc* e di specifici requisiti formativi, viene generalmente raccomandata la frequenza a corsi teorico-pratici al fine di incrementare professionalità e sicurezza¹¹. Non risultano proposte di legge per la regolamentazione della professione ma l'interesse per il mondo del benessere animale è tale da giustificare una crescente attenzione per la tematica.

Un'analisi comparativa dei modelli in uso nei Paesi richiamati, seppur in assenza di specifiche regolamentazioni di settore, restituisce comunque preziose indicazioni da tenere in considerazione per una auspicata riforma del sistema italiano. In particolare, lo sviluppo di *standard* formativi più rigorosi e l'istituzione di certificazioni riconosciute a livello nazionale potrebbero contribuire a migliorare la qualità del servizio erogato, assicurando maggiori garanzie ad operatori e clientela. Innegabile, inoltre, anche a livello europeo, il trend crescente di autoregolamentazione tramite associazioni professionali e scuole private che offrono corsi e qualifiche per migliorare la qualità e la professionalità dei servizi offerti nel settore.

Non da ultimo, l'allineamento nazionale ai modelli europei potrebbe favorire la mobilità professionale e la libera circolazione a livello europeo, incentivando altresì una maggiore professionalizzazione, nonché un generale maggior riconoscimento dell'intera categoria professionale a livello internazionale.

3. *Il quadro normativo nazionale ed il riparto della potestà legislativa: la disciplina delle "professioni"*

Il quadro normativo costituzionale italiano, fondato su una distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, come delineato nel Titolo V della Costituzione, prevede, all'articolo 117 una suddivisione della potestà legislativa in competenza esclusiva dello Stato, competenza concorrente e competenza residuale delle Regioni.

La disciplina relativa alle "professioni", in assenza di ulteriori specifiche disposizioni, è da intendersi inclusiva dell'attività professionale di toelettatu-

¹¹ Ministero della Salute Spagnolo, *Linee Guida per il Settore degli Animali da Compagnia*, 2023. La pubblicazione evidenzia le raccomandazioni per la formazione nel settore.

ra, che, come tale, rientra tra le materie assoggettate alla legislazione concorrente¹². Spetta dunque allo Stato definire i principi fondamentali, mentre le Regioni sono delegate a legiferare in maniera specifica, conformemente ai principi stabiliti a livello nazionale¹³. Ne consegue che la mancanza di principi fondamentali stabiliti a livello statale comporta la carenza di coordinate normative univoche che possano guidare le legislazioni regionali in un complesso armonico¹⁴. Ne deriva una regolamentazione che, ove esistente, si presenta come disomogenea e disarticolata. La diversificazione normativa, inoltre, si manifesta non solo tra le diverse Regioni, ma anche all'interno dei singoli Comuni e, in taluni casi, persino tra singoli quartieri¹⁵. L'assenza di coerenza e uniformità normativa ostacola quindi la creazione di un sistema regolatorio stabile e armonico su scala nazionale, limitando, di fatto, la libera circolazione tra professionisti sul territorio nazionale, con difficoltà spesso avvertite già a livello locale¹⁶.

¹² Ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost.. Giova qui citare le *Linee Guida per la Regolamentazione delle Professioni*, 2020 secondo cui le professioni, incluse quelle non regolamentate, debbono essere regolate, evidenziando così la necessità, in assenza di disposizioni nazionali specifiche, di armonizzazione tra le legislazioni regionali.

¹³ "La potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" ai sensi dell'articolo 117, comma 3, Cost." come più volte chiarito dalla Corte Costituzionale "deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato, per il suo carattere necessariamente unitario, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali". (ex multis Corte Costituzionale. 22 maggio 2018, n. 147 e 06 novembre 2018, n. 228.)

¹⁴ La Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani (FNOVI), in *Relazione sulla Regolamentazione delle Professioni*, 2021, ha sottolineato che l'assenza di principi fondamentali comporta un'eterogeneità normativa che può compromettere la qualità del servizio professionale e la protezione degli animali.

¹⁵ L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), in *Analisi delle Normative Regionali sulle Professioni*, 2022 evidenzia come le differenze normative esistono non solo tra le Regioni, ma anche all'interno degli stessi Comuni, creando difficoltà per i professionisti nel muoversi liberamente tra le diverse giurisdizioni.

¹⁶ Si veda Camera dei Deputati, *Relazione sull'armonizzazione delle legislazioni regionali*, 2023. Nella relazione si evidenzia come l'assenza di un quadro normativo coerente ostacoli la libera circolazione dei professionisti e crei inefficienze a livello locale, suggerendo la necessità di un intervento legislativo a livello nazionale.

3.1. *L'evoluzione della disciplina statale ed il quadro normativo vigente*

L'attività di toelettatura degli animali, ad oggi priva di una regolamentazione univoca a livello nazionale, ha subito nel tempo un'evoluzione normativa significativa. L' Accordo Stato-Regioni del 6 febbraio 2003 ha introdotto, per la prima volta, la professione di "toelettatura di animali" nell'ambito del commercio di animali da compagnia, senza fornire tuttavia ulteriori indicazioni specifiche, né una definizione univoca. Il quadro regolatorio che ne è conseguito è risultato frammentato e disomogeneo, con normative regionali e regolamenti comunali che si trovano a disciplinare, in modo eterogeneo, aspetti tecnici e burocratici dell'attività¹⁷. Con l'introduzione della Legge n. 4 del 2013¹⁸, il Legislatore ha successivamente tentato di offrire un quadro di riferimento per le professioni non organizzate in ordini o collegi, tra le quali può essere ricompresa la toelettatura. Questa legge, attuativa dell'articolo 117, comma terzo della Costituzione, si allinea ai principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e libertà di circolazione¹⁹.

¹⁷ Si veda Ministero della Salute, *Linee Guida per il Commercio di Animali da Compagnia*, 2004. Il documento evidenzia come le normative locali possono variare ampiamente, generando confusione e incertezza per i professionisti.

¹⁸ La legge n. 4 del 2013 "Disposizioni in materia di professioni non organizzate", in attuazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e di libertà di circolazione, disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi, tra cui è possibile ricomprendere anche la professione di toelettatore di animali. La legge prevede la possibilità di costituire associazioni a carattere professionale di natura privatistica, fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando altresì la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza. La legge promuove, inoltre, l'autoregolamentazione volontaria e la qualificazione dell'attività dei soggetti che esercitano le professioni non organizzate, anche indipendentemente dall'adesione ad una delle associazioni. Si prevede che la qualificazione della prestazione professionale sia basata sulla conformità della medesima a norme tecniche UNI (UNI, ISO, UNI EN ISO, UNI EN e UNI) di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, e sulla base delle linee guida CEN 14 del 2010 (Linee guida di indirizzo per le attività di normazione sulla qualificazione delle professioni e *del personale*). I requisiti, le competenze, le modalità di esercizio dell'attività e le modalità di comunicazione verso l'utente individuate dalla normativa tecnica UNI costituiscono principi e criteri generali che disciplinano l'esercizio autoregolamentato della singola attività professionale e ne assicurano la qualificazione.

¹⁹ Legge 14 gennaio 2013 n° 4, articolo 1. La legge si propone, tra le altre cose, di fornire una struttura per le professioni non regolamentate, cercando di garantire diritti e doveri per i professionisti, ma lascia spazio ad interpretazioni locali.

Nonostante le importanti disposizioni fornite in tema di autoregolamentazione, sistemi di attestazione, certificazioni di conformità, vigilanza e regime sanzionatorio, la legge non ha risolto le criticità principali, in particolare quelle legate all'uniformità normativa e alla carenza di *standard* formativi ed universali per l'accesso alla professione riconosciuti a livello nazionale²⁰.

Il recente rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (C.C.N.L.) per l'Area Acconciatura, Estetica, Tricologia non curativa, Tatuaggio, Piercing e Centri Benessere, datato 20 maggio 2024, ha esteso per la prima volta le sue disposizioni anche al mondo della toelettatura degli animali. Tra le innovazioni più significative, il contratto ha introdotto una classificazione dettagliata delle figure professionali del settore, suddivise in quattro livelli in ragione delle rispettive competenze e delle qualifiche professionali.

In materia di sicurezza sul lavoro, l'attività di toelettatura è soggetta alle disposizioni del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, disciplinante la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, con l'obiettivo di tutelare non solo i lavoratori, ma anche gli animali. Inoltre, il Regolamento CE n. 852/2004, relativo all'igiene dei prodotti alimentari, adattato per le attività inerenti gli animali da compagnia, stabilisce precisi obblighi di pulizia e manutenzione delle strutture e delle attrezzature utilizzate²¹.

Il crescente interesse verso la categoria professionale e l'assenza di adeguate tutele rendono sempre più sentita la necessità di una specifica regolamentazione di settore. Attualmente, è al vaglio della X Commissione la proposta di legge n. 597, intesa a disciplinare in modo specifico l'attività di toelettatura degli animali da compagnia. Le finalità di tale intervento legislativo sembrano rispondere alla necessità di riconoscere ai toelettatori un adeguato status giuridico. L'articolata proposta include misure volte a prevenire l'esercizio arbitrario o abusivo della professione e prevede l'istituzione di un albo di categoria, richiesto da tempo dai professionisti di settore per il raggiungimento di maggiori tutele e garanzie.

A partire dal 1° gennaio 2025, il settore della toelettatura per animali da compagnia è stato formalmente inquadrato nel nuovo codice ATECO 96.99.12, specificamente destinato ai servizi di toelettatura per animali. Tale

²⁰ Secondo la Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani (FNOVI), in *“Relazione sulla Regolamentazione delle Professioni”*, 2021, la legge non ha risolto le disparità di formazione e certificazione per i toelettatori.

²¹ Regolamento CE n. 852/2004. Stabilisce i requisiti igienici specifici per le strutture e le attrezzature utilizzate nel trattamento degli animali, contribuendo a garantire *standard* elevati di benessere.

nuova classificazione, entrata in vigore in via definitiva dal 1° aprile 2025, ha rappresentato un passo significativo per il settore, che negli ultimi anni ha registrato un notevole sviluppo e una crescente professionalizzazione. L'introduzione del codice ATECO 96.99.12, comprendente attività quali il bagno, il taglio e la cura del pelo degli animali da compagnia, ha come obiettivo il rafforzamento della trasparenza fiscale e amministrativa, agevolando il lavoro dei toelettatori, riducendo il rischio di errori e favorendo l'accesso a bandi, agevolazioni fiscali e finanziamenti, con l'intento di sostenere la crescita del settore. Inoltre, la raccolta di dati più dettagliati consentirà una miglior analisi delle tendenze di mercato, favorendo politiche e investimenti più mirati. A partire dal 1° aprile 2025, gli operatori e le imprese operanti nel settore della toelettatura sono stati, dunque, tenuti ad adottare il nuovo codice, con implicazioni pratiche, tra cui l'aggiornamento del codice ATECO nella Partita IVA.

L'introduzione di tale codice contribuirà a un maggiore riconoscimento della specializzazione professionale, incrementandone il valore percepito con l'obiettivo di uniformare i diritti e i doveri degli operatori coinvolti nei servizi connessi alla professione.

4. I problemi aperti e le criticità del quadro normativo attuale

Dalla ricostruzione che precede risulta evidente come l'assenza di una normativa specifica a livello nazionale rappresenti la criticità principale, dalla quale derivano, in modo sistematico, tutte le altre.

L'assenza di *standard* formativi uniformi a livello nazionale non consente, infatti, di riconoscere adeguatamente la qualifica professionale, né di assicurare livelli minimi di competenze²². Associazioni ed enti privati offrono numerosi corsi di formazioni senza tuttavia poter contare sull'accreditamento statale²³. Attualmente soltanto 8 Regioni su 20²⁴ contano l'istituzione di percorsi formativi specifici per i toelettatori, erogati da associazioni professionali

²² L'Associazione Nazionale dei Toelettatori. In *Il Rapporto sulla Formazione e Certificazione Professionale, 2023*, evidenzia come l'assenza di *standard* formativi riconosciuti a livello nazionale compromette la qualità e la sicurezza dei servizi offerti dai toelettatori.

²³ Il Ministero della Salute, in *Linee Guida per la Formazione Professionale nel Settore Veterinario e Animale, 2022*, sottolinea la necessità di accreditamento ai corsi di formazione per garantire *standard* adeguati e uniformi.

²⁴ Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Campania, Basilicata, Sicilia prevedono specifici percorsi formativi per i toelettatori, ma senza alcun riconoscimento statale.

e istituti privati, anche in questo caso senza alcun accreditamento da parte dell'autorità statale, con ciò che ne consegue anche in termini di garanzie e di spendibilità del "titolo" sul territorio locale e nazionale.

Nell'ambito delle loro potestà normative, inoltre, Regioni e Comuni hanno adottato regolamentazioni locali eterogenee, spesso significativamente differenti tra loro anche sugli aspetti legati al regime imprenditoriale, ai requisiti igienico sanitari e all'iter burocratico richiesto per l'avvio dell'attività.

La circostanza che solo in alcune Regioni è richiesta la presentazione della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) o il coinvolgimento dell'Azienda Unità Sanitaria Locale (A.U.S.L.) competente per la verifica della conformità degli ambienti, delle strutture e delle attrezzature, restituisce un primo segnale della profonda differenza di trattamento che viene riservata al regime imprenditoriale *de quo* sul territorio nazionale. Segue una tabella riassuntiva di approfondimento regionale estratta dalla proposta di legge n. 597/2022²⁵:

| Regione | Normative di riferimento | Principali aspetti regolamentati |
|----------------------------|--|--|
| <u>Regione Abruzzo</u> | L.R. 18 dicembre 2013, n. 47. " <i>Norme sul controllo del randagismo, anagrafe canina e protezione degli animali da affezione</i> " | La legge dispone che chiunque intenda avviare l'attività deve farne preventiva richiesta scritta al servizio veterinario della A.S.L. competente per territorio che, valutata la conformità degli ambienti, delle strutture e delle attrezzature, trasmette al Sindaco il proprio parere (vincolante), con la richiesta dell'interessato, al fine del successivo rilascio dell'autorizzazione sanitaria. Le strutture commerciali devono possedere locali e/o box lavabili, disinfettabili e dotati di idonea aerazione ed illuminazione, attrezzature idonee per la specifica attività, servizi |

²⁵ Hanno adottato una specifica legislazione nazionale: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Sicilia, Toscana, Trentino Alto Adige e Val d'Aosta, mentre Calabria, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria e Veneto non hanno una normativa *ad hoc*.

| | | |
|----------------------------------|--|--|
| | | <p>igienici, idoneo sistema di smaltimento delle deiezioni e dei rifiuti. Completano la disciplina i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale. Per l'apertura dell'attività è dunque necessario trasmettere al Comune competente, nel luogo dove si intende svolgere l'attività, la segnalazione certificata di inizio attività SCIA.</p> |
| <p><u>Regione Basilicata</u></p> | <p>L.R. 11 aprile 2019, n. 3 <i>“Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione”</i></p> | <p>Disciplina le procedure per l'avvio di attività economiche con animali da compagnia o d'affezione, subordina tale avvio alla presentazione al Comune territorialmente competente della SCIA. Vigila su tali attività il servizio veterinario ufficiale che controlla le condizioni igienico-sanitarie dei locali, le condizioni di vita degli animali, le misure di prevenzione e di profilassi adottate. Completano la disciplina i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale.</p> |
| <p><u>Regione Campania</u></p> | <p>L.R. 11 aprile 2019, n. 3. <i>“Disposizioni volte a promuovere e a tutelare il rispetto ed il benessere degli animali d'affezione e a prevenire il randagismo”</i></p> | <p>Ai sensi della legge, fermo restando il rispetto della normativa sanitaria vigente, l'attivazione delle strutture destinate alla toelettatura degli animali d'affezione è subordinata alla presentazione di una SCIA al SUAP del Comune territorialmente competente. In attuazione, il Reg. 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 disinfet-</p> |

| | | |
|---|--|---|
| | | <p>tabile, 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.</p> |
| <p><u>Regione Emilia Romagna</u></p> | <p>L.R. 27 luglio 2018, n. 11. “<i>Norme a tutela del benessere animale</i>”</p> | <p>La legge prescrive la presentazione della SCIA allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) competente per il territorio in cui ha sede l'attività di toelettatura, con allegazione della scheda tecnica e relativa planimetria dei locali e indicando: la conformità della struttura a quanto prescritto negli atti della Giunta regionale; la descrizione delle attrezzature utilizzate per l'attività; il nome del responsabile dell'assistenza degli animali, in possesso di qualificata formazione sul benessere animale. La formazione è ottenuta mediante la partecipazione a specifici percorsi formativi che abbiano i contenuti individuati in apposito atto della Giunta regionale. Completano la disciplina i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale.</p> |
| <p><u>Regione Friuli-Venezia Giulia</u></p> | <p>L.R. 11 ottobre 2012, n. 20. “<i>Norme per il benessere e la tutela degli animali di affezione</i>”</p> | <p>La legge sottopone l'esercizio delle attività di commercio di animali, nella cui definizione è inclusa la toelettatura, al nulla osta rilasciato, su istanza del responsabile dell'attività, dal servizio veterinario dell'Azienda per i servizi sanitari, per il tramite del SUAP. Completano la disciplina i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale.</p> |

| | | |
|------------------------------|---|--|
| <p><u>Regione Marche</u></p> | <p>Delibera di Giunta Regionale 16 dicembre 2013, n. 1697. <i>“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: “Disposizioni relative al benessere degli animali da compagnia e pet-therapy”</i></p> | <p>Si prescrive la SCIA da inviare al Comune competente per territorio, tramite il SUAP, che provvede a trasmettere in via telematica la segnalazione al servizio veterinario competente, per l'espressione del parere vincolante, nonché al Servizio comunale competente, se diverso dal SUAP.</p> |
| <p><u>Regione Molise</u></p> | <p>Reg. reg. 21 marzo 2006, n. 1. <i>“Regolamento recante norme per il mantenimento degli animali da compagnia e per la realiz-</i></p> | <p>E' prevista la presentazione della SCIA al Comune territorialmente competente, tramite il SUAP, che provvede a trasmettere in via telematica la segnalazione al servizio veterinario competente, per l'espressione del parere vincolante. E' prevista l'autorizzazione sanitaria. Completano la disciplina i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale.</p> |

| | | |
|------------------------------------|---|--|
| | <i>zazione e la gestione delle strutture di ricovero per cani”</i> | |
| <u>Regione Sicilia</u> | La L.R. n. 15 del 3 agosto 2022. <i>“Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo”</i> | Le aziende sanitarie provinciali esercitano le attività di controllo sugli allevamenti commerciali di animali di affezione e sulle strutture di ricovero e custodia. Inoltre le strutture adibite alla detenzione dei cani e dei gatti per finalità commerciali sono costruite tenendo conto delle caratteristiche etologiche e dei bisogni dell’animale. I recinti e i box sono mantenuti in adeguate condizioni igienico-sanitarie e sono provvisti di arricchimenti ambientali utili per le attività cognitive. A livello Comunale, l’attività di toelettatura è fatta genericamente rientrare nelle attività artigiane, di cui alla L. n. 443/1985 ed è richiesta la SCIA. |
| <u>Regione Toscana</u> | L.R. 20 ottobre 2009, n. 59. <i>”Norme per la tutela degli animali”</i> | La legge prevede che venga data comunicazione di inizio attività (SCIA) al Comune e all’azienda AUSL di riferimento. Completano la disciplina i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale. |
| <u>Regione Trentino Alto Adige</u> | Delib.G.P. 05 dicembre 2013, n. 2533. <i>“Disciplina dell’attività di toelettatura degli animali</i> | Vengono disciplinati i requisiti per l’esercizio del commercio di animali di affezione, ivi inclusa l’attività di toelettatura, prevedendo la SCIA, da presentare al Comune territorialmente competente. L’Azienda provinciale per i servizi sanitari si esprime sulla sussistenza e sul controllo |

| | | |
|--|--|---|
| | <i>da affezione.”</i> | dei requisiti prescritti. |
| <u>Regione</u> <u>Val</u> <u>d’Aosta</u> | L.R. n. 37/2010. <i>“Nuove disposizioni per la tutela e per il corretto trattamento degli animali di affezione”</i> | La legge 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. L’autorizzazione è subordinata al rilascio, da parte dei servizi veterinari dell’Azienda sanitaria, di un parere igienico-sanitario di conformità degli ambienti, delle strutture e delle attrezzature delle attività in corso di allestimento alle norme vigenti in materia di igiene, sanità pubblica e allevamento degli animali. Le predette attività restano sottoposte a vigilanza sanitaria permanente. |
| <u>Regione</u> <u>Calabria</u> | L.R. n. 4/2000, e la L.R. 09 luglio 2013, n. 31. <i>“Norme in materia di Pet Therapy - Terapia, attività ed educazione assistita con animali”</i> | A livello comunale, viene comunque richiesta la SCIA per l’avvio, la modifica, il trasferimento dell’esercizio di toelettatura animali. |
| <u>Regione</u> <u>Lazio</u> | DGR dicembre 2006, n. 866. <i>“Accordo</i> | E’ richiesto il rilascio dell’autorizzazione sanitaria. Completano la disciplina i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica |

| | | |
|--------------------------|---|---|
| | <i>Stato-Regioni sulle disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy"</i> | e tutela ambientale. Il Comune di Roma, a titolo esemplificativo, prevede la SCIA. |
| <u>Regione Liguria</u> | Non dispone di una legislazione regionale che disciplini l'attività di toelettatura. | 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 tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di benessere degli animali da compagnia e "pet-therapy" del 6 febbraio 2003. |
| <u>Regione Lombardia</u> | Non dispone di una legislazione regionale che disciplini l'attività di toelettatura. Proposta di legge n. 170 del 2021 il cui iter non è stato concluso | Il toelettatore di animali da compagnia è inserito nel Quadro Regionale degli Standard Professionali (QRSP) con D.d.u.o. DG Istruzione, Formazione e Lavoro del 23 ottobre 2019 n. 15197 e successivo D.d.u.o. Del 19 dicembre 2019 n. 18737. Vi sono poi i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale. A livello comunale, è prescritto il rilascio della SCIA, previo rispetto delle disposizioni vigenti urbanistiche, di igiene pubblica, edilizia, tutela ambientale e sanitaria. |
| <u>Regione Piemonte</u> | Delib.G.R. 12 febbraio 2007, n. 35- | E' richiesto il rilascio dell'autorizzazione sanitaria. Completano la disciplina i Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica |

| | | |
|------------------------------|---|---|
| | <p>5274. <i>“Recepimento del D.P.C.M. 28.02.2003 recante “Accordo tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy”</i></p> | <p>e tutela ambientale. Le attività di vendita, di addestramento e di toelettatura di animali di affezione sono subordinate all'autorizzazione sanitaria rilasciata dal Sindaco previa istruttoria dei Servizi Veterinari, delle ASL territorialmente competenti.</p> |
| <p><u>Regione Puglia</u></p> | <p>L.R. 7 febbraio 2020, n. 2. <i>“Norme sul controllo del randagismo, anagrafe canina e protezione degli animali da affezione.”</i></p> | <p>Definisce genericamente le attività economiche con animali d'affezione: qualsiasi attività che coinvolga animali, dalla quale si ricavi un vantaggio economico o commerciale, anche se praticata tramite internet. L'articolo 21 indica gli obblighi degli allevatori importatori o detentori di cani e gatti a scopo di commercio. I Regolamenti comunali di igiene, sanità pubblica e tutela ambientale richiamano l'Accordo tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di benessere degli animali da compagnia e <i>“pet-therapy”</i> del 6 febbraio 2003 e richiedono la SCIA.</p> |
| <p><u>Regione</u></p> | <p>Non dispone</p> | <p>L'attività di toelettatore viene genericamen-</p> |

| | | |
|-----------------------|--|---|
| <u>Sardegna</u> | di una legislazione regionale che disciplini l'attività di toelettatura. | te fatta rientrare nelle attività artigiane, di cui alla L. n. 443/1985. A livello comunale, è prevista la SCIA. |
| <u>Regione Umbria</u> | Non dispone di una legislazione regionale che disciplini l'attività di toelettatura. | La legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 "Testo Unico in materia di sanità e servizi sociali" fa rientrare l'attività di toelettatura nella detenzione con finalità economiche di animale di affezione. L'attività commerciale viene genericamente fatta rientrare nelle attività artigiane, di cui alla L. n. 443/1985. A livello comunale, è prevista la SCIA. |
| <u>Regione Veneto</u> | Non dispone di una legislazione regionale che disciplini l'attività di toelettatura. | A livello comunale, è prevista la SCIA. |

5. Prospettive di riforma

Le prospettive di crescita del settore e le questioni finora esposte rendono auspicabile il superamento delle disarticolate discipline regionali, nonché la definizione di *standard* qualitativi omogenei a livello nazionale per l'avvio e l'esercizio dell'attività di toelettatore. Appare necessario stabilire requisiti tecnici, professionali e igienico-sanitari uniformi, adottare modulistica standardizzata per semplificare l'accesso e lo svolgimento della professione e contrastare l'esercizio abusivo al fine di assicurare livelli di comprovata professionalità e garanzie a beneficio della categoria e della qualità del servizio offerto all'utenza.

In aggiunta ai requisiti di base, quali la maggiore età e la cittadinanza (italiana, europea o il possesso di un valido permesso di soggiorno per cittadini extra-UE), è fondamentale uniformare i requisiti formativi e professionali, prevedendo certificazioni standardizzate a livello nazionale. È altresì indispensabile disciplinare alcuni aspetti fondamentali legati ai profili sanitari, amministrativi e di sicurezza. Segue tabella riassuntiva dei principali aspetti ritenuti prioritari per una compiuta regolamentazione del regime imprenditoriale e dell'iter burocratico richiesto per l'accesso alla professione:

| Igienico sanitari | Sicurezza | Amministrativi |
|---|---|--|
| <p>Locali idonei: Occorre disciplinare in modo compiuto l'idoneità dei locali e la conformità alle normative igienico-sanitarie vigenti, inclusa la pulizia e la manutenzione regolare degli spazi, la presenza di aree adeguate per la toelettatura e la cura degli animali, e la disponibilità di attrezzature adeguate. Autorizzazioni</p> | <p>Sicurezza sul lavoro: Occorre disciplinare in modo compiuto le misure volte alla prevenzione di incidenti e alla tutela della salute dei lavoratori e degli animali, oltre al rispetto del Decreto Legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 (Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro).</p> | <p>Partita IVA e registrazione alla Camera di commercio: Occorre disciplinare in modo compiuto la necessità di aprire una specifica partita IVA per l'esercizio dell'attività commerciale, nonché la registrazione alla Camera di commercio e al registro delle imprese. SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività): Occorre disciplinare in modo compiuto la necessità di prevedere prima dell'avvio dell'attività, la presentazione di una SCIA al Comune di appartenenza, al fine di comunicare l'inizio dell'attività commerciale. Regolamentazioni locali: Occorre disciplinare in modo compiuto la necessità di prevedere eventuali specifi-</p> |

| | | |
|---|--|---|
| <p>sanitarie: Occorre disciplinare in modo compiuto le eventuali autorizzazioni sanitarie dal Comune o dall'ASL locale (questo può includere ispezioni volte ad accertare la conformità dei locali alle normative igienico-sanitarie).</p> | | <p>che regolamentazioni locali, inclusi eventuali permessi per insegne o orari di apertura.</p> <p>Adesione ad Associazioni Professionali: Occorre disciplinare in modo compiuto la necessità di prevedere l'adesione ad Associazioni Professionali al fine di ampliare la formazione continua, gli aggiornamenti normativi ed il supporto professionale.</p> <p>Codice etico: Occorre disciplinare in modo compiuto il codice etico professionale che promuova il benessere degli animali e la trasparenza nei confronti dei clienti al fine di contribuire al mantenimento di elevati <i>standard</i> professionali.</p> <p><i>Assicurazione professionale:</i> Occorre disciplinare in modo compiuto le specifiche responsabilità civili e penali per coloro che svolgono la professione, con conseguente obbligo dei professionisti di dotarsi di adeguata copertura assicurativa.</p> |
|---|--|---|

La proposta di legge n. 597, attualmente all'esame della X Commissione, si configura come un interessante tentativo di risposta all'esigenza di regolamentare, a livello nazionale, la professione di toelettatore di animali d'affezione. Tra le principali disposizioni contenute nel testo figurano:

-L'introduzione di *standard* formativi e requisiti professionali univoci e condivisi;

-L'istituzione di un albo professionale per i toelettatori di animali che consentirebbe di regolamentare in modo efficace l'accesso e l'esercizio della professione;

-L'adozione di una modulistica standardizzata per semplificare le procedure di avvio e gestione dell'attività.

Appare doveroso evidenziare che, come spesso accade, accanto ai professionisti che auspicano un mutamento epocale della disciplina settoriale, non mancano gli operatori resistenti al cambiamento e timorosi di incorrere in un inasprimento delle normative e dei requisiti, nonché in un aumento dei costi legati all'accreditamento, alla gestione, alla copertura assicurativa e alla formazione professionale.

5.1. *Ulteriori prospettive di rilievo*

Ulteriori aspetti trasversali, spesso trascurati ma degni di nota, evidenziano la necessità e l'urgenza di una riforma della professione.

Le statistiche di settore mettono in rilievo come circa il 70-80% dei professionisti attivi nel campo è costituito da donne²⁶. Appare allora opportuno considerare che una regolamentazione della professione potrebbe inserirsi all'interno delle più ampie riforme volte alla tutela del lavoro femminile, traducendosi di fatto come un valido supporto nella loro valorizzazione e protezione, offrendo al contempo maggiori garanzie e supporto all'intera categoria professionale.

Appare doveroso, infine, considerare il ruolo cruciale che il professionista della toelettatura riveste nella filiera del benessere animale e collettivo. L'esperto è spesso il primo professionista ad entrare in contatto con l'animale, chiamato non di rado ad individuare precocemente eventuali segni di malessere e patogeni e fungendo da prezioso ausilio anche nella tempestiva individuazione di eventuali patologie, poi riservate alle cure dei medici veterinari²⁷. Oltre alla cura e al miglioramento delle condizioni igienico sanitarie degli animali, il professionista contribuisce inoltre alla prevenzione e al

²⁶ Si veda in proposito Osservatorio Nazionale sul Lavoro Femminile, *Rapporto 2023 sul Settore della Toelettatura e Lavoro Femminile*.

²⁷ Si veda in proposito Associazione Nazionale dei Toelettatori, *Formazione e Responsabilità Professionale*, 2024. Il documento approfondisce l'importanza del riconoscimento del ruolo del toelettatore nella diagnosi precoce di problemi di salute animale.

contrasto di molte malattie trasmissibili dagli animali all'uomo, fungendo da valido presidio alla prevenzione sanitaria e alla salute pubblica.

6. Conclusioni

Il settore della toelettatura degli animali d'affezione in Italia è attualmente caratterizzato da una mancanza di normativa nazionale specifica, foriera di non poche ambiguità e criticità.

L'incertezza giuridica, la disomogeneità sul regime imprenditoriale e l'assenza di *standard* formativi uniformi determina significative ripercussioni in termini di qualità dei servizi offerti, tutela del consumatore e professionalizzazione della categoria. L'assenza, inoltre, di un albo professionale non consente il monitoraggio e la certificazione delle competenze degli operatori, esponendo i clienti ad incertezze in termini di qualità e sicurezza. Le possibili soluzioni alle problematiche riscontrate, non possono prescindere, a parere di chi scrive, dai seguenti step:

- Adozione di una normativa nazionale di riferimento che regoli l'attività di toelettatura e fornisca un impianto normativo stabile, garantendo maggiore certezza a livello nazionale. Tale normativa dovrebbe contemplare requisiti minimi per l'esercizio della professione e definire, al contempo, le specifiche responsabilità degli operatori.

- Armonizzazione delle procedure burocratiche attraverso l'introduzione di procedure standardizzate per l'avvio e la gestione delle attività di toelettatura, così da semplificare l'iter burocratico, ridurre gli oneri per gli operatori e garantire l'uniformità dei requisiti d'accesso ed esercizio a livello nazionale, anche al fine di evitare regimi differenziati e discriminazioni d'accesso ed esercizio su base locale e regionale.

- Adozione di *standard* formativi uniformi finalizzati a sviluppare un programma di formazione nazionale che garantisca un livello omogeneo di competenze ed esperienza. L'ideazione di corsi di formazione accreditati e riconosciuti a livello nazionale contribuirebbe ad elevare gli *standard* professionali garantendo, inoltre, la libera circolazione dei professionisti su tutto il territorio nazionale.

- Previsione di specifiche responsabilità civili e penali per coloro che svolgono la professione, con conseguente obbligo dei professionisti di dotarsi di adeguata copertura assicurativa a garanzia del lavoratore e della clientela.

- Creazione di un Albo Professionale al fine di monitorare l'accesso alla professione e garantire che solo gli operatori qualificati ed in possesso di tutti

i requisiti possano operare, di fatto traducendosi in una tutela per i consumatori e, al contempo, nella valorizzazione della figura professionale a cui verrebbe riconosciuta maggiore autorevolezza.

- Previsione di uno specifico regime sanzionatorio per il mancato rispetto dei requisiti igienico-sanitari e per l'esercizio della professione senza idoneo titolo al fine di assicurare maggior qualità nel servizio, contrastare l'abusi-vismo e, non da ultimo, l'evasione fiscale.

Infine, l'appartenenza all'Unione Europea rende auspicabile un intervento a livello generale e, di conseguenza, un'opera di studio, concertazione con le istituzioni competenti ed armonizzazione con le *best practices* rilevate a livello internazionale, al fine di armonizzare la disciplina della professione e rendere concreta la possibilità di libera circolazione dei toelettatori a livello europeo.

AUTORIPARAZIONI:
UN TENTATIVO DI SEMPLIFICAZIONE OSTACOLATO
DALL'AUTONOMIA REGIONALE

Valentina Falco

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo europeo. – 3. Il quadro normativo nazionale. – 3.1. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. – 3.2. L'evoluzione della disciplina statale. – 3.2.1. Le modifiche del 2012. – 3.2.2. Il correttivo del 2017. – 3.3. La disciplina vigente. – 3.3.1. Regime amministrativo per l'apertura di una nuova attività. – 3.3.2. Il regime amministrativo per la regolarizzazione delle imprese attive. – 4. I problemi aperti e le prospettive di riforma. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'attività di autoriparazione è disciplinata al fine di elevare il grado di sicurezza nella circolazione stradale attraverso una qualificazione dei servizi resi dalle imprese che effettuano interventi sui veicoli. L'originaria disciplina introdotta con la legge 5 febbraio 1992, n. 122, nel riservare la professione di autoriparatore a quei soggetti che siano in possesso dei requisiti professionali tali da garantire che gli interventi sui mezzi di trasporto circolanti su strada vengano effettuati a regola d'arte, distingueva l'attività in quattro articolazioni, ciascuna con i suoi requisiti: meccanica e motoristica, carrozzeria, elettrauto, gommista.

Nel 2012 il legislatore ha apportato significative modifiche legge 5 febbraio 1992, n. 122, unificando in una nuova e unica sezione, denominata "meccatronica", le precedenti attività di "meccanica e motoristica" ed "elettrauto". Si prevedeva, dunque, che le imprese che alla data di entrata in vigore della legge modificativa risultavano iscritte al Registro delle imprese sia per la meccanica-motoristica che per l'attività di elettrauto fossero abilitate d'ufficio alla nuova attività di meccatronica; mentre alle imprese in attività abilitate per una sola sezione si richiedeva, al fine di continuare ad esercitare la loro attività, di acquisire anche i requisiti professionali mancanti.

Ben presto, sono emersi problemi sul piano applicativo. Invero, con la l'intervento modificativo richiamato, non sono state individuate le modalità di comunicazione dell'acquisizione della nuova qualifica, al punto che la

prassi amministrativa ha assunto pieghe significativamente differenziate nel territorio. Peraltro, la prassi più diffusa è la meno virtuosa: nel 70% dei Comuni, è necessario presentare 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.

Il presente contributo, premessa una ricostruzione del quadro normativo europeo e nazionale, si propone di analizzare, partendo dallo studio svolto dalla CNA nell'Osservatorio Burocrazia 2024, le criticità che la categoria degli autoriparatori riscontra nell'esercizio dell'attività, nonché di individuare possibili prospettive di riforma per semplificarne l'*iter* amministrativo.

2. Il quadro normativo europeo

Il settore dell'autoriparazione non è specificamente disciplinato dal diritto europeo. Questo si limita a definire l'attività come "professione regolamentata", che, ai sensi della direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali (Direttiva 2005/36/CE), consiste in una professione il cui accesso o il cui diritto a esercitare è subordinato al possesso di una specifica qualifica professionale (titolo di formazione, attestato di competenza e/o esperienza professionale) conseguita in un altro Stato membro.

Invero, diversi Stati Membri, al pari dell'Italia, hanno adottato una disciplina sulla materia, richiedendo che l'attività sia esercitata da soggetti qualificati, previa comunicazione all'autorità amministrativa competente del possesso dei necessari requisiti professionali.

La *ratio* sottesa a una simile scelta legislativa è condivisa: la regolamentazione del settore dell'autoriparazione mira a garantire la sicurezza dei consumatori, a mantenere alti standard di competenza e a promuovere l'innovazione e la formazione nel settore, riducendo al minimo i rischi associati a operazioni non qualificate. L'autoriparazione coinvolge attività tecniche complesse che, se eseguite in modo errato, possono rappresentare un pericolo per la sicurezza stradale e la vita umana. Riparazioni non adeguate su componenti critici, come i freni, lo sterzo o i sistemi di sicurezza del veicolo, possono causare gravi incidenti stradali. Pertanto, la regolamentazione garantisce che solo tecnici qualificati e con una formazione specifica possano eseguire queste riparazioni, riducendo il rischio di errori tecnici che potrebbero avere conseguenze pericolose. La regolamentazione contribuisce, inoltre, a mantenere alti standard di formazione e qualificazione nel settore. Questo è particolarmente rilevante in un contesto in cui la tecnologia automobilistica

evolve rapidamente, con l'introduzione di veicoli elettrici, ibridi e con sistemi di assistenza alla guida sempre più avanzati. Garantire che i tecnici abbiano competenze aggiornate è essenziale non solo per la sicurezza, ma anche per la competitività del settore e la sua capacità di adattarsi all'innovazione tecnologica.

Si rinvia alla **Tabella 1** per l'elenco degli Stati Membri che hanno regolato l'attività, con una sintesi della relativa disciplina.

Nel 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva UE n. 958 relativa a un test di proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni. Lo scopo di tale valutazione, necessariamente preventiva, è ridurre le regolamentazioni che ostacolano l'ingresso e la libera circolazione dei professionisti nel mercato interno.

La direttiva è stata recepita nell'ordinamento interno con il d.lgs. 16 ottobre 2020, n. 142, il quale si applica a tutte le professioni regolamentate (tra cui rientra anche l'attività di autoriparazione), con specifico riferimento ai requisiti che limitano l'accesso a dette professioni o il loro esercizio. In base a quanto stabilito dal detto decreto, l'introduzione di tali requisiti, o la loro modifica, deve sempre essere preceduta da un'analisi scrupolosa volta a verificare il rispetto del principio di proporzionalità da parte delle nuove disposizioni, assicurando obiettività e indipendenza nel procedimento di valutazione. A tal fine, il decreto legislativo prevede il coinvolgimento di un soggetto terzo e imparziale, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, preposta alla valutazione della correttezza dell'analisi di proporzionalità svolta. Pertanto, prima della definitiva adozione di una disposizione normativa o di un atto amministrativo generale che limita l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio, i soggetti regolatori devono richiedere il parere dell'AGCM.

Con specifico riguardo al settore dell'autoriparazione, tutti gli Stati Membri che disciplinano l'attività, prevedendo requisiti professionali per l'esercizio, hanno valutato tale scelta proporzionata in forza delle esigenze di tutela degli interessi di carattere generale a cui la stessa disciplina è preposta.

L'Italia ha giustificato tale scelta legislativa individuando diversi benefici che il campo di attività della manutenzione e riparazione degli autoveicoli è destinato a conseguire, tra cui: l'incolumità pubblica e la sicurezza stradale, dovendo la normativa garantire che solo i veicoli che saranno stati sottoposti alla necessaria manutenzione correttamente eseguita e agli esami periodici di revisione e manutenzione effettivamente eseguiti saranno ammessi a circolare su strade e ad essere utilizzati per il trasporto di merci e persone; la tutela dei consumatori e dei destinatari del servizio, assicurata attraverso l'esistenza e la

costante verifica dei requisiti tecnico-professionali in capo alle imprese autorizzate ad effettuare la riparazione; la tutela dell'ambiente, anche urbano, poiché affidare le riparazioni e le revisioni periodiche dei veicoli solo a ditte qualificate, certe di soddisfare i requisiti di formazione tecnico-professionale e di possedere attrezzature adeguate consente di mantenere la conformità dei veicoli in diffusione alle norme in materia di omologazione nonché di garantire il corretto smaltimento dei materiali di scarto, limitando l'inquinamento derivante dall'uso e dalla manutenzione degli autoveicoli¹.

3. *Il quadro normativo nazionale*

3.1. *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni*

Prima della riforma del Titolo V del 2001, la materia delle professioni non compariva nell'elencazione contenuta nell'articolo 117 della Costituzione. Pertanto, la disciplina delle attività professionali era da considerarsi ricompresa nella competenza esclusiva generalizzata dello Stato, salva la possibilità per le Regioni di intervenire – in ambito concorrente – nella materia dell'istruzione artigiana e professionale. Inoltre, rimaneva impregiudicata la possibilità per il legislatore statale di delegare alle Regioni la competenza ad emanare specifiche disposizioni, ad esempio per determinate tipologie di professioni. Nel sistema di riparto delle competenze previgente, quindi, non era del tutto impedito alle Regioni di intervenire nella materia delle professioni. Tuttavia, tale intervento era condizionato sia nell'*an* che nel *quantum* dalle scelte del legislatore statale, al quale competeva, innanzitutto, la fissazione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti (istruzione artigiana e professionale) e comunque la possibilità di scegliere se delegare o meno alle Regioni un intervento nel settore delle professioni, nonché di dosarne l'ampiezza, selezionando i compiti del legislatore regionale (attuativi, esecutivi, di tenuta di registri, abilitativi o più semplicemente di vigilanza).

La riforma del Titolo V ha introdotto un'importante novità, qualificando per la prima volta la materia delle professioni come materia di legislazione concorrente ai sensi del nuovo articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Per come ridisegnato dalla legge di riforma costituzionale, il novellato schema di riparto avrebbe inteso assicurare alle Regioni un più significativo mar-

¹ Proportionality information, Regulated Professions Database, European Commission (<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/regprof/18065>)

gine di autonomia, ampliando, almeno sulla carta, la sfera di competenza delle Regioni le quali, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, sarebbero legittimate ad emanare una disciplina di dettaglio per l'esercizio delle relative attività².

Va rilevato che, in dottrina era diffusa l'idea che l'inclusione delle "professioni" nell'elencazione di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., abbia costituito il frutto di un "errore di valutazione" dei riformatori costituzionali, stante la vocazione all'unitarietà, più o meno sentita per le varie figure professionali, che la disciplina della materia esprime³. In effetti, scorrendo i lavori preparatori della riforma del 2001, ben si intuisce come la sistemazione delle "professioni" tra le voci di potestà concorrente avesse destato non poche perplessità, specie tra quanti ritenevano si trattasse di una materia a cui è attribuito un "carattere di unicità a livello nazionale"⁴ e che, in quanto tale, non avrebbe potuto essere lasciata "in balia di contrastanti indirizzi regionali"⁵. E, infatti, nonostante il novellato dato normativo, guardando allo svolgimento concreto dello schema di riparto, può agevolmente obiettersi che

² C. CIPOLLONI, *La materia delle professioni: una concorrenza (sleale) tra normazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2020 secondo cui «rispetto al previgente assetto, il riformato art. 117 Cost. avrebbe garantito un più solido radicamento all'esercizio in materia della potestà normativa regionale, istituendo, per la competenza concorrente, un "concorso" vincolato tra le leggi dello Stato e quelle della Regione» (p. 16).

³ A. BURATTI, *Professioni*, in G. GUZZETTA – F.S. MARINI – D. MORANA, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, 449; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2003, 15 ss., il quale obietta: «considerazioni non molto dissimili possono valere per la ricerca scientifica e tecnologica, per le professioni, per l'ordinamento sportivo e per l'alimentazione: tutte materie che, a partire dal secondo progetto della Bicamerale, sono state spostate dalla competenza esclusiva dello Stato alla competenza concorrente. Anche con riferimento ad esse è, infatti, dubbio che la derubricazione sia stata assistita da un'adeguata valutazione d'impatto». Ancora, A. Pace, *Parere pro veritate reso in data 19 novembre 2001 in favore del Consiglio Nazionale del Notariato circa i riflessi sulle attività professionali — e, in specie, sull'attività notarile — della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, recante «Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione»*, in www.federalismi.it, 19 novembre 2001, a parere del quale dall'esame dei lavori preparatori si ricava «l'immagine di un legislatore costituzionale alquanto corrivo e, con tutta probabilità, non pienamente consapevole dell'effettiva portata e delle conseguenze pratiche dell'attribuzione di tale materia alla potestà legislativa concorrente».

⁴ Intervento dell'on. Smuraglia, Senato della Repubblica, XIII legislatura, sed. nott. del 13 novembre 2000, VIII.

⁵ Intervento dell'on. Manzella, Senato della Repubblica, XIII legislatura, sed. pom. del 13 novembre 2000, 19.

alla formale estensione degli ambiti di competenza non abbia corrisposto, per le Regioni, un significativo accrescimento dell'autonomia decisionale.

La Corte costituzionale, con la propria giurisprudenza, ha contribuito nel corso degli anni a delimitare l'ambito di competenza del legislatore statale e del legislatore regionale, finendo per individuare e ripartire essa stessa i titoli di competenza interni alla materia delle professioni. Per giurisprudenza ormai consolidata, può affermarsi che, in materia di professioni, la competenza legislativa concorrente è ripartita in modo che spetti al legislatore statale, nell'ambito della fissazione dei c.d. principi fondamentali, l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, mentre rientra nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale⁶. Più specificamente, spetta alla legge statale: la definizione dei tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale⁷; la descrizione, sia pur indeterminata, dei compiti assegnati a un determinato profilo professionale, nonché delle relative finalità⁸; l'individuazione di una serie di attività tipiche di un determinato profilo professionale⁹; la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una particolare professione o attività¹⁰; la definizione delle modalità di accesso a

⁶ Fin dalla sentenza n. 353 del 2003, la Corte costituzionale ha ritenuto che «l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato» e che tra gli indici sintomatici dell'individuazione delle figure professionali vi siano l'istituzione di «un registro dedicato [...], [di] percorsi formativi di durata pluriennale, nonché il rilascio di titoli professionali», considerato che questi ultimi incidono «su aspetti essenziali della disciplina degli operatori». Tale giurisprudenza, confermata anche dalle successive sentenze nn. 319 e 424 del 2005, nonché dalla sentenza n. 40 del 2006, è stata poi successivamente arricchita di ulteriori contenuti, che hanno contribuito a enucleare in modo sempre più specifico l'area di intervento del legislatore regionale. La sentenza n. 153 del 2006, in forza della quale, oltre a ribadire il «principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato», afferma che rientra «nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale». Ancora più esplicita appare la sentenza n. 230 del 2011, che si occupa, in negativo, delle competenze regionali, affermando che «non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato [...], né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta [...]. Infatti, la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale [...]».

⁷ Corte Cost., sent. n. 108/2012.

⁸ Corte Cost., sent. n. 300/2007.

⁹ Corte Cost., sent. n. 98/2013.

¹⁰ Corte Cost., sent. n. 423/2006.

una professione, il mancato rispetto delle quali ne preclude l'esercizio¹¹; l'istituzione di un albo o di un registro professionale, con correlativa previsione delle condizioni per l'iscrizione, sulla base del verificato possesso di specifici requisiti attestanti una determinata qualificazione professionale, anche se tale iscrizione non si caratterizzi come necessaria ai fini dello svolgimento dell'attività¹².

Diversa questione attiene ai rapporti che intercorrono tra la materia delle "professioni" e la materia della "formazione professionale", che per espressa previsione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, è esclusa dalle materie di legislazione concorrente e deve pertanto considerarsi ricompresa nella competenza residuale delle Regioni. Al riguardo, è opportuno richiamare ancora una volta la giurisprudenza della Corte costituzionale, che con la sentenza n. 108 del 2012, nel confermare che «è noto che l'attività di "addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall'ordinamento universitario, finalizzato precipuamente all'acquisizione delle cognizioni necessarie all'esercizio di una particolare attività lavorativa" [...], inerisce tradizionalmente alle competenze delle autonomie territoriali, ed è stata oggetto di legislazione regionale finanche anteriormente alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione», ha affermato che «con l'entrata in vigore della revisione costituzionale dell'art. 117 Cost., la formazione professionale è divenuta oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni», con la conseguenza che «il nucleo di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale, perciò – al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente [...] al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione [...], sia da quella, anch'essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.) [...]». Pertanto, «il nucleo della potestà statale "si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo"». Ciò posto, «una volta [...] che la legge statale abbia dato vita ad un'autonoma figura professionale "non si spiega per quale motivo le Regioni,

¹¹ Corte Cost., sent. n. 108/2012.

¹² Corte Cost., sent. n. 423/2006.

dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possono regolare corsi di formazione relativi alle professioni (...) già istituite dallo Stato" [...], fermo restando che l'esercizio di tale attribuzione regionale non è necessariamente subordinato a siffatto requisito preliminare, ma può venire realizzato nell'interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest'ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell'ordinamento giuridico». Di qui, la conseguenza per cui «alla competenza legislativa regionale relativa alla previsione, organizzazione e disciplina dei corsi formativi si accompagna, come di consueto [...], la potestà di sanzionare in via amministrativa la violazione degli obblighi che ne conseguono»¹³. La giurisprudenza della Corte costituzionale appare quindi orientata nel separare, anche in termini "cronologici", le due tipologie di competenza, riservando allo Stato l'attività di individuazione e disciplina dei profili professionali e attribuendo alle Regioni il compito di disciplinarne gli aspetti formativi, anche in relazione ad attività non specificamente regolate in termini di profili professionali, purché non ci si spinga fino ad istituirne di nuovi. Attività, quest'ultima, che potrebbe contemplare anche la possibilità di imporre una specifica formazione come attività obbligatoria, con possibilità di sanzionarne in via amministrativa il mancato adempimento.

3.2. *L'evoluzione della disciplina statale*

Era il lontano luglio del 1987, quando alla Camera dei deputati furono presentate, a distanza di appena sette giorni, ben due proposte di legge in materia di regolazione dell'attività di autoriparazione, da parte di due distinti gruppi di deputati.

«Onorevoli Colleghi! La presente proposta di legge che presentiamo è il frutto e la conclusione dall'attento studio di un problema che per la sua importanza e pericolosità impone di essere risolto per garantire sicurezza a tutta la collettività sociale»¹⁴, esordiva il primo. «Onorevoli Colleghi! Questa proposta di legge pone l'attenzione sulla necessità di conseguire, mediante opportune azioni rivolte al mondo delle imprese di autoriparazione, una maggior sicurezza del parco veicoli circolanti nel territorio nazionale»¹⁵, cominciava il secondo.

¹³ Corte Cost., sent. n. 108/2012.

¹⁴ Proposta di legge 2 luglio 1987, "Norme in materia di sicurezza della circolazione e disciplina dell'attività delle imprese di riparazione dei veicoli a motore".

¹⁵ Proposta di legge 9 luglio 1987, "Disciplina e qualificazione delle attività di autoriparazione".

Già solo dall'*incipit* si evince come entrambi i gruppi di deputati fossero preoccupati dal frequente cattivo stato manutentivo dei veicoli, il quale diventava troppo spesso causa di incidenti stradali, e conseguentemente animati dall'esigenza di garantire, attraverso la regolamentazione del settore e l'imposizione di una qualificazione tecnica degli operatori, un elevato grado di sicurezza stradale, che poi divenne la *ratio* sottesa alla disciplina contenuta nella legge 5 febbraio 1992, n. 122 contenente "disposizioni in materia di sicurezza della circolazione stradale e disciplina dell'attività di autoriparazione".

Fu rilevato, infatti, che i riparatori di autoveicoli – siano essi meccanici, carrozzieri o elettrauto – costituivano una ben sviluppata rete assistenziale, garantendo con le loro prestazioni agli automezzi la continuità di quella sicurezza ed efficienza studiate e realizzate a monte da costruttori. Ai riparatori dei veicoli a motore è affidata, in buona misura, la sicurezza stessa della strada, nonché il mantenimento del valore economico dei mezzi che sono loro affidati.

Secondo i dati dell'ultimo censimento prima delle proposte di legge, le imprese esercenti attività di autoriparazione ammontavano a più di 105mila, con una forza lavoro di 255mila addetti, organizzate per il 95% in forma di impresa artigiana. Molte di queste imprese esercitavano senza il necessario supporto di attrezzature specifiche indispensabili all'esecuzione a regola d'arte degli interventi riparativi e manutentivi, destando seri dubbi circa la loro qualità e, quindi, circa la sicurezza dei veicoli assoggettati al loro intervento. A questa realtà, censita e conosciuta, doveva poi aggiungersi il sommerso, costituito dai numerosissimi dopolavoristi che operavano abusivamente al di fuori di qualsiasi criterio di professionalità, qualità delle prestazioni e garanzia dell'utenza. Infatti, la mancanza di una precisa regolamentazione legislativa aveva determinato il sorgere, accanto a imprese che svolgono con serietà e competenza la loro attività, anche di operatori che effettuano interventi senza possedere i requisiti atti a garantire tanto il consumatore, quanto la sicurezza dell'utente della strada.

Segnalavano i deputati, che tale situazione turbava e scoraggiava le stesse imprese professionalmente e strutturalmente dotate, che si trovavano a subire una concorrenza sleale, assistendo alla progressiva dequalificazione e deterioramento del mercato dei servizi di autoriparazione. Invero, a causa della complessità tecnica della materia, l'utenza non era in grado (e tuttora non lo è) di scegliere consapevolmente tra un'impresa più professionalizzata e una priva delle opportune qualifiche, non potendo determinare una naturale selezione. Cionondimeno, la proposta di legge si guarda bene dal precisare che

non si tratta di un tentativo di ostacolare l'iniziativa privata, ma al contrario di impedire eccessi che si risolvono inevitabilmente in una pericolosa polverizzazione del mercato che si traduce nella pratica in disservizi.

Nelle sedute di discussione e approvazione della proposta di legge sono poi emerse ulteriori questioni di rilievo a cui l'introducenda normativa cercava di porre rimedio. Nell'esprimere apprezzamento per l'iniziativa legislativa, non si è mancato di rilevare come questa consentisse un allineamento dell'Italia con la normativa europea, riconoscendo al cittadino, che doveva effettuare la revisione della propria autovettura, la possibilità di rivolgersi sia ad un'impresa di autoriparazione privata sia al soggetto pubblico, soprattutto in un contesto in cui la motorizzazione civile non era in grado di assolvere all'intero compito delle revisioni.

In definitiva, con la legge 5 febbraio 1992, n. 122 il legislatore, riservando la professione di autoriparatore a quei soggetti che siano in possesso dei requisiti ritenuti necessari a garantire che gli interventi sui mezzi di trasporto circolanti su strada vengano effettuati a regola d'arte, ha inteso perseguire quattro obiettivi: la sicurezza nella circolazione stradale, la tutela dei consumatori, il prestigio della categoria professionale e l'adeguamento agli altri paesi europei¹⁶.

Inizialmente, vennero individuati quattro diversi rami di attività (meccanica e motoristica; carrozzeria; elettrauto; gommista), ciascuno richiedendo distinte e specifiche professionalità e dotazioni tecniche. Si prevedeva, altresì, l'istituzione presso ogni (allora) camera di commercio, industria e artigianato un registro delle imprese esercenti attività di autoriparazione, articolato in quattro sezioni, ciascuna relativa ad una delle attività individuate: ciascuna impresa poteva essere iscritta in una o più sezioni del registro, in relazione all'attività effettivamente esercitata, ma non era consentito esercitare attività di autoriparazione che non fossero di pertinenza della o delle sezioni del registro in cui l'impresa era iscritta, salvo il caso di operazioni strettamente strumentali o accessorie rispetto all'attività principale.

¹⁶ L'art. 1, c. 1, legge n. 122/1992 recita «Al fine di raggiungere un più elevato grado di sicurezza nella circolazione stradale e per qualificare i servizi resi dalle imprese di autoriparazione, la presente legge disciplina l'attività di manutenzione e di riparazione dei veicoli e dei complessi di veicoli a motore, ivi compresi ciclomotori, macchine agricole, rimorchi e carrelli, adibiti al trasporto su strada di persone e di cose, di seguito denominata "attività di autoriparazione"».

3.2.1. *Le modifiche del 2012*

Con la legge 11 dicembre 2012, n. 224 sono state apportate significative modifiche all'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 122. Le modifiche erano essenzialmente finalizzate all'unificazione nella nuova sezione della "meccatronica" di due sezioni ("meccanica e motoristica" ed "elettrauto") delle quattro in cui in precedenza era articolato l'esercizio di tale attività.

Con la richiamata riforma il legislatore ha chiaramente voluto perseguire due principali obiettivi:

- 1) superare la dicotomia elettrauto - meccanico/motorista, perché attinente ad una fase storica, quanto alla progettazione e costruzione delle autoveicoli e dei veicoli in genere ed ai conseguenti interventi anche in sede di riparazione, non più corrispondente all'attuale configurazione di tali attività;
- 2) salvaguardare i diritti e le aspettative dei soggetti che legittimamente si sono formati ed hanno operato nel previgente regime.

Alla luce della nuova normativa, 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, anche qualora l'abilitazione risulti posseduta da due responsabili tecnici differenti. Infatti, il legislatore all'articolo 3 si riferisce sempre alle "imprese" operanti nel settore, quindi ove l'impresa risulti abilitata da due differenti responsabili tecnici, uno per la sezione meccanica/motoristica, uno per l'elettrauto, l'impresa è abilitata di diritto per la meccatronica, ferma restando la possibilità per i responsabili tecnici di frequentare i corsi integrativi.

Per le imprese in attività abilitate per una sola sezione vanno distinte due ipotesi:

- 1) le imprese già iscritte ed abilitate per le attività di meccanica-motoristica o di elettrauto possono chiedere alla Camera di Commercio l'abilitazione per tutta la sezione di meccatronica sottoscrivendo l'apposita dichiarazione sostitutiva di notorietà corredata da idonea documentazione fiscale attestante il reale svolgimento dell'attività per almeno tre anni negli ultimi cinque, con la produzione di non meno di cinque fatture (od analogo documento fiscale) per ogni singolo anno;
- 2) le imprese già iscritte ed abilitate all'attività di meccanica-motorista o di elettrauto, che non siano in grado di documentare lo svolgimento delle citate attività complesse, possono proseguire l'attività per cinque anni successivi fino al 4 gennaio 2018 (termine prorogato sino al 4 gennaio 2024). Entro tale termine, le persone preposte alla gestione tecnica, qualora non siano in

possesso di requisiti tecnico-professionali per entrambe le attività, sono tenute 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. Qualora la persona preposta alla gestione tecnica, anche se titolare, abbia già compiuto 55 anni d'età (ossia sia nato entro il 4 gennaio 1958), può proseguire l'attività fino al conseguimento della pensione di vecchiaia, come previsto dalla normativa vigente in materia.

L'articolo 2 della novella legislativa ha dettato termini stringenti per l'adeguamento dei programmi di formazione professionale alle intervenute modifiche normative, rinviando la definizione di livelli minimi comuni ad un apposito accordo, da stipulare entro sei mesi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative. Nella sessione del 12 giugno 2014 la Conferenza Stato-Regioni ha fissato le caratteristiche del corso di formazione professionale per tecnico mecatronico delle autoriparazioni, colmando il vuoto lasciato dalla L. n. 224/2012. Il nuovo corso è stato concepito sia in versione completa (500 ore), per le nuove leve, sia in versione ridotta (100, 50 o 40 ore), destinata a coloro che necessitavano integrare l'emisfero della mecatronica per la quale non erano abilitati.

All'intervento di modifica è seguita una circolare del Ministero dello Sviluppo Economico (circolare n. 3659/C del 11 marzo 2013) mossa dall'esigenza di rivalutare i requisiti professionali non alla luce della vecchia partizione, ma con riferimento alla nuova sezione della mecatronica.

In particolare, si è precisato che il requisito di cui al comma 2, lettera c) dell'articolo 7 della legge 122 del 1992 – l'aver conseguito, in materia tecnica attinente all'attività, un diploma di istruzione secondaria di secondo grado o un diploma di laurea – non deve essere necessariamente dimostrato producendo un titolo culturale che, nel precedente quadro normativo, fosse abilitante sia alla meccanica/motoristica che all'elettrauto, ovvero due titoli culturali abilitanti l'uno alla prima e l'altro alla seconda delle due soppresse sezioni di attività, bensì procedendo ad una nuova analisi di titoli in precedenza considerati validi solo per una delle due predette attività e verificando se nel *cursus studiorum* del titolo prodotto dal richiedente sono presenti elementi di approfondimento che rispondano alla nuova disciplina della mecatronica.

Similmente, con riferimento al requisito dell'esperienza qualificata, di cui comma 2, lettera a) del medesimo articolo 7, si dovrà procedere a valutare l'esperienza stessa non solo in relazione alla sezione per la quale risultava

formalmente abilitata l'officina presso cui ha prestato la propria attività il richiedente, ma anche in relazione all'effettivo lavoro svolto dal richiedente nell'ambito delle proprie competenze, tenuto conto della precedente parziale sovrapposizione delle attività legittimamente svolte dalle imprese iscritte nell'una o nell'altra delle due diverse sezioni soppresse. Pertanto, indipendentemente dalla formale limitazione di ambito della sezione cui era iscritta l'impresa presso cui ha prestato servizio il richiedente, ove risulti che costui abbia comunque operato su sistemi complessi, non può essere negata l'esperienza necessaria per lo svolgimento dell'attività di meccatronica.

Con la stessa circolare si è poi reso necessario interpretare la nuova disciplina in modo da non prestare il fianco a sperequazioni o asimmetrie eccessive tra i soggetti che già operano alla data di entrata in vigore della nuova disciplina e i soggetti che al 5 gennaio 2012 non sono iscritti al REA in qualità di responsabili tecnici, oltre che della necessità di non bloccare la nascita di nuove imprese nel settore in attesa della piena attuazione della nuova disciplina, con particolare riferimento all'effettiva operatività dei nuovi corsi di formazione per l'attività di meccatronica e dei corsi integrativi per abilitare all'attività di meccatronica i tecnici abilitati per una sola delle attività nella stessa confluente. A tal riguardo, il Ministero dello Sviluppo Economico, ha chiarito che le disposizioni transitorie di cui all'art. 3, co. 2, Legge n. 224/2012, fino ad un congruo termine successivo al completamento in ciascuna regione della prima sessione dei nuovi corsi per l'attività meccatronica, possano essere eccezionalmente intese come applicabili anche a nuove imprese che intendano avviare nuove officine meccaniche con attività limitate a uno solo dei due diversi settori accorpati in quello della meccatronica, avvalendosi di un titolare/tecnico abilitato secondo la previgente disciplina per la relativa soppressa sezione ed impegnandosi ad estendere l'abilitazione di tale titolare/tecnico e ad estendere conseguentemente la propria attività all'intero settore della meccatronica entro un termine congruo e necessariamente più breve di quello espressamente previsto dalla predetta disposizione transitoria per le imprese già attive.

Con lo stesso obiettivo, è stato precisato che quanto chiarito precedentemente in merito alla valutazione in concreto dei requisiti posseduti alla luce della nuova normativa vale sia per i tecnici che abilitino nuove imprese, che per le imprese già in attività. Queste ultime, in tal caso, possono superare la fase transitoria documentando tale circostanza, senza la necessità che il proprio titolare o il proprio tecnico frequentino corsi integrativi, e chiedendo invece l'iscrizione per la nuova sezione della meccatronica.

3.2.2. Il correttivo del 2017

Con l'art. 1, comma 1132, punto d) della Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) sono state apportate delle modifiche alla L. 11 dicembre 2012, n. 224.

Più precisamente, all'art. 2 della L. n. 224, sono aggiunti i seguenti commi:

«1-bis. Entro il 1° luglio 2018, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano attivano i corsi regionali di cui all'articolo 7, comma 2, lettera b), della legge 5 febbraio 1992, n. 122, per le attività di cui all'articolo 1, comma 3, della medesima legge, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, previa definizione di livelli minimi comuni, mediante accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative, in conformità ai principi stabiliti dalla legge 21 dicembre 1978, n. 845.

1-ter. Per le imprese di autoriparazione, già iscritte nel registro delle imprese o nell'albo delle imprese artigiane e abilitate per una o più attività di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 122, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, la frequentazione, con esito positivo, dei corsi regionali teorico-pratici di qualificazione di cui al comma 1-bis del presente articolo consente l'immediata abilitazione del responsabile tecnico relativamente all'abilitazione non posseduta. A tali imprese non si applica l'articolo 7, comma 2, lettera b), della legge 5 febbraio 1992, n. 122, nella parte in cui si prevede l'esercizio per almeno un anno dell'attività di autoriparazione, come operaio qualificato, alle dipendenze di imprese operanti nel settore nell'arco degli ultimi cinque anni».

All'art. 3 della stessa legge, invece, dopo il comma 2, è stato inserito il seguente:

«2-bis. I termini di cui al comma 2 si applicano altresì ai fini della regolarizzazione delle imprese già iscritte, alla data di entrata in vigore della presente legge, nel registro delle imprese o nell'albo delle imprese artigiane e abilitate per una o più attività di cui all'articolo 1, comma 3, lettere a), b) e c), della legge 5 febbraio 1992, n. 122, come sostituito ai sensi dell'articolo 1 della presente legge, che intendano conseguire l'abilitazione anche per una o entrambe le altre attività di cui al medesimo articolo 1, comma 3».

Inoltre, il periodo transitorio è stato esteso da cinque a dieci anni.

La *ratio* di questo secondo intervento normativo risiede nella richiesta da

più parti pervenuta al Legislatore nazionale di intervenire sul settore, profondamente modificato dalla novella del 2012, consentendo, da un lato, di garantire una sempre più ampia libertà di impresa, permettendo alle imprese operanti in uno dei settori dell'autoriparazione di estendere la propria attività anche agli altri settori a condizioni semplificate, dall'altro, di venire incontro alle esigenze delle imprese e dei soggetti abilitati di integrare la propria formazione, come richiesto dalla legge 224, godendo di un ulteriore quinquennio.

All'intervento modificativo sono succedute richieste di chiarimenti e delucidazioni in ordine alla corretta applicazione della normativa in esame, a cui ha dato risposta il Ministero dello Sviluppo Economico con la Circolare n. 3706/C del 23 maggio 2018.

Con riguardo al responsabile tecnico ultracinquantacinquenne alla data del 4 gennaio 2013, la circolare puntualizza che la disposizione normativa di cui all'art. 3, c. 3, della legge 224 è applicabile unicamente, come da rimando al comma 2, per le sole *«imprese che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono iscritte nel registro delle imprese o nell'albo delle imprese artigiane e sono abilitate alle attività di meccanica e motoristica o a quella di elettrauto, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 122, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge»*. Peraltro, qualora le norme in materia pensionistica consentano effettivamente la prosecuzione dell'attività lavorativa dopo l'ottenimento dell'assegno pensionistico, la L. n. 224/2012, così come formulata tenderebbe ad escludere la possibilità che il soggetto possa proseguire l'esercizio della funzione di responsabile tecnico nell'ex settore meccanico-motoristico o elettrauto senza il superamento del corso formativo integrativo che abilita alla meccatronica. L'interessato, in tal caso, avrebbe 10 anni di tempo, calcolati a partire dalla data di entrata in vigore della legge 224, per effettuare il corso formativo integrativo, così come previsto per i responsabili tecnici con età inferiore a 55 anni al momento dell'entrata in vigore legge stessa.

Con riferimento all'estensione delle abilitazioni per i soggetti operanti alla data di entrata in vigore della legge 224, si precisa che la previsione normativa di cui all'art. 2, co. 1-ter, consente alle imprese di autoriparazione abilitate ad uno/due dei settori dell'autoriparazione (meccatronica – gommista – carrozzeria) di poter estendere la propria abilitazione anche ai restanti settori previa frequentazione, con esito positivo, da parte del responsabile tecnico, dei corsi regionali teorico-pratici di qualificazione di cui al comma 1-bis dello stesso articolo. A tali imprese non si applicherebbe, infatti, l'art. 7, co. 2, lett. b), della legge n. 122/92, nella parte in cui si prevede l'esercizio per almeno

un anno dell'attività di autoriparazione, come operaio qualificato, alle dipendenze di imprese operanti nel settore nell'arco degli ultimi cinque anni. L'art. 2, co. 1-ter, si collega indissolubilmente a quanto previsto dall'art. 3, co. 2-bis, in quanto quest'ultimo definisce i termini temporali entro cui poter usufruire della previsione normativa di cui all'art. 2, co. 1-ter, con la precisazione che il combinato disposto degli artt. 2, co. 1-ter, e 3, co. 2-bis, può trovare applicazione solo per le imprese che alla data di entrata in vigore della Legge n. 224/2012 risultino già iscritte al Registro delle Imprese o all'Albo delle Imprese Artigiane e che abbiano mantenuto lo stesso responsabile tecnico che già ricopriva tale funzione. Tuttavia, per ovviare a ingiuste penalizzazioni nei confronti di soggetti che già ricoprivano tale funzione, seppur per altre imprese di autoriparazione, e che abbiano mantenuto i requisiti tecnico professionali previsti dall'art.7 della L. n. 122/1992, il Ministero, nella circolare in commento, ha ritenuto che la disciplina appena richiamata possa trovare applicazione anche per quelle imprese di autoriparazione aventi un responsabile tecnico che rispetti le condizioni predette, che risultino già iscritte al Registro delle Imprese o all'Albo delle Imprese Artigiane alla data di entrata in vigore della Legge n. 224/2012 seppur con altro responsabile tecnico; nonché nei casi di imprese iscritte al Registro delle Imprese o all'Albo delle Imprese Artigiane dopo l'entrata in vigore della L. n. 224/2012 sempreché la stessa rappresenti la prosecuzione di altra impresa (per effetto, ad esempio, del conferimento di impresa individuale in società, effetti di fusioni o scissioni, trasformazione da società a impresa individuale) già iscritta alla data di entrata in vigore della L. n. 224/2012, a condizione che il responsabile tecnico sia rimasto immutato, nel senso che lo stesso soggetto deve aver ricoperto tale funzione senza soluzione di continuità sia con la vecchia che con la nuova impresa.

Da ultimo, questa seconda circolare smentisce la posizione assunta in quella dell'11 marzo 2013, evidenziando l'impossibilità di consentire, nel periodo transitorio, l'avvio dell'attività di imprese abilitate ai soppressi settori della meccanica-motoristica o elettrauto. Relativamente alle imprese iscritte nel Registro delle Imprese o nell'Albo Imprese Artigiani successivamente all'entrata in vigore della L. n. 224/2012 aventi per oggetto l'esercizio dell'attività della meccanica-motoristica o dell'elettrauto, si rappresenta che le stesse non potranno usufruire della proroga dei termini prevista dall'art. 3, co. 2, L. n. 224/2012, poiché tale proroga si riferisce unicamente alle imprese che alla data di entrata in vigore della Legge medesima erano già iscritte per il settore elettrauto o per il settore meccanico-motoristico nel R.I. o nell'A.I.A. Ne consegue, dunque, che si dovrà procedere alla cancellazione

di tali imprese dai predetti registri. Resta invece inteso che qualora un soggetto intenda far valere un titolo di studio di cui alla lettera c) dell'articolo 7, comma 2 della legge 122, ai fini dell'abilitazione alla attività di meccatronica, anche qualora detto titolo fosse stato già oggetto di valutazione in precedenza e ritenuto valido ai fini dell'abilitazione ad uno solo dei soppressi settori elettrauto o meccanico-motoristico, potrà ovviamente presentare apposita segnalazione certificata alla Camera di commercio competente per territorio che la esaminerà alla luce delle nuove disposizioni vigenti in materia.

3.3. La disciplina vigente

All'esito dell'evoluzione normativa narrata nelle pagine precedenti, è possibile delineare il modello di regolazione vigente.

Va, innanzitutto, precisato che per autoriparazione si intende l'attività di manutenzione e di riparazione dei veicoli e dei complessi di veicoli a motore, ivi compresi ciclomotori, macchine agricole, rimorchi e carrelli adibiti al trasporto su strada di persone o cose. Rientrano nell'attività di autoriparazione: tutti gli interventi di sostituzione, modificazione e ripristino di qualsiasi componente dei veicoli (o complessi di veicoli) a motore; l'installazione sui veicoli (o complessi di veicoli) a motore di impianti e componenti fissi; la riparazione di pneumatici, anche se svolta da impresa diversa da quella che effettua lo smontaggio e il rimontaggio.

L'attività può essere esercitata solo dalle imprese che possiedono determinati requisiti, personali, morali e professionali. Questi ultimi, in particolare, devono essere posseduti da un responsabile tecnico appositamente nominato dall'impresa¹⁷.

¹⁷ Per svolgere l'attività di autoriparazione l'impresa deve designare, per ciascuna sezione, un preposto alla gestione tecnica in possesso di requisiti personali e tecnico-professionali. L'impresa può svolgere attività in più sezioni, nominando più preposti alla gestione tecnica oppure avvalendosi di un solo preposto alla gestione tecnica in possesso dei requisiti per i diversi settori di attività esercitate. Il responsabile tecnico, preposto all'esercizio delle attività di autoriparazione di cui alla Legge 122/1992, deve avere un "rapporto di immedesimazione con l'impresa". Sono considerati "immedesimati" con l'impresa, secondo la normativa in materia e le varie circolari emanate dal Ministero: il titolare/legale rappresentante; il lavoratore dipendente (anche se socio accomandante); il socio prestatore d'opera (in caso di s.r.l. non artigiana, si richiede che la qualifica di socio d'opera sia prevista nell'atto costitutivo, oppure che il soggetto sia lavoratore dipendente); il familiare collaboratore; l'istitutore. Il termine "immedesimazione", come ha precisato l'allora Ministero dell'Industria (Circolare n. 3342/C del 22 giugno 1994), va interpretato in senso stretto e cioè «riferito alla necessità dell'esistenza, oggettiva e biunivoca, di un rapporto diretto del responsabile tecnico con la struttura operativa

Requisiti personali

- Essere cittadino italiano o di altro Stato membro della Comunità europea oppure essere in possesso del permesso di soggiorno per lavoro autonomo, dipendente o per motivi di famiglia
- Non avere riportato condanne definitive per reati commessi nell'esecuzione degli interventi di sostituzione, modificazione e ripristino di veicoli a motore di cui all'articolo 1, comma 2, per i quali è prevista una pena detentiva

Requisiti morali

- Non essere sottoposti a misure di prevenzione antimafia
- Non aver riportato condanne per i reati previsti dall'art. 7 comma 1 lettera b) della legge n. 122/92

Requisiti professionali

- Aver esercitato l'attività di autoriparazione per almeno tre anni, negli ultimi cinque, presso imprese operanti nel settore in qualità di titolare, amministratore, socio lavoratore, collaboratore familiare, operaio qualificato (è sufficiente 1 anno se si è in possesso di titolo di studio tecnico-professionale attinente all'attività)
- Aver frequentato con esito positivo un corso regionale tecnico-pratico di qualificazione, seguito da almeno un anno di esercizio dell'attività di autoriparazione come operaio qualificato alle dipendenze di imprese operanti nel settore nell'arco degli ultimi cinque anni;
- Aver conseguito un diploma di istruzione secondaria di secondo grado o un diploma di laurea in materia tecnica attinente all'attività (elenco Titoli abilitanti all'esercizio dell'attività).

dell'impresa». Nel caso in cui il responsabile tecnico non sia lo stesso imprenditore, il rapporto di immedesimazione deve concretizzarsi in una forma di collaborazione con quest'ultimo che consenta al "preposto responsabile tecnico" di operare in nome e per conto dell'impresa, impegnandola sul piano civile con il proprio operato e con le proprie determinazioni, sia pure limitatamente agli aspetti tecnici dell'attività stessa. Il responsabile tecnico non può essere nominato per più imprese o, nell'ambito della stessa impresa per più unità operative (officine) salvo sussista la contiguità delle stesse. Ai sensi della circolare ministeriale n. 387550 del 19 giugno 1992, può ritenersi possibile che una medesima persona sia preposta nella qualità di responsabile tecnico per due distinte unità locale (officine) che risultino tra loro contigue o, comunque, talmente prossime da consentire nella realtà dei fatti a tale persona di svolgere con totale piena responsabilità la propria funzione. La dimostrazione di tale circostanza è, naturalmente, a carico dell'impresa che, all'atto della comunicazione (S.C.I.A.) dovrà darne esplicita notizia.

3.3.1. *Regime amministrativo per l'apertura di una nuova attività*

Sono fino a 86 gli adempimenti richiesti per l'apertura di un'attività di autoriparazioni. Dopo l'entrata in vigore della modulistica standard approvata in Conferenza Unificata il 6 luglio 2017, è necessaria la presentazione di un'apposita SCIA, con nomina del responsabile tecnico designato, al SUAP territorialmente competente, previa Comunicazione in CCIAA e apertura delle posizioni previdenziali e fiscali. Ci sono, tuttavia, alcuni Comuni¹⁸ che non adottano la procedura ai sensi del D.lgs 25 novembre 2016 n. 222 (c.d. "Decreto SCIA 2"), ma richiedono la presentazione della pratica di inizio attività alla Camera di commercio anziché al SUAP.

Peraltro, nel caso in cui l'officina di abbia una superficie coperta superiore a 300 mq, è necessario presentare una Scia per la Prevenzione incendi che prevede il coinvolgimento, a seconda del Comune competente, dei Vigili del fuoco o del SUAP. Oltre ai precedenti adempimenti obbligatori la Pubblica Amministrazione potrebbe richiedere anche relazioni e planimetrie, il certificato di agibilità, la documentazione attestante il possesso dei requisiti professionali, la verifica dell'impianto elettrico e il parere preventivo dell'ASL.

Sul piano della tutela ambientale, altrettanto numerosi sono gli adempimenti richiesti dalla Pubblica Amministrazione, che variano in base alla natura dell'attività stessa, verificandosi alternativamente il caso Scia unica o condizionata. È sufficiente presentare una SCIA unica se non si superano le soglie della zonizzazione comunale, bastando la comunicazione di impatto acustico e la comunicazione al Sindaco per industria insalubre. Diversamente, se le emissioni sono superiori ai limiti delle zonizzazioni è necessario ottenere il nulla osta acustico; nel caso in cui venga svolta attività di verniciatura è richiesta l'AUA alle emissioni in atmosfera; per le attività ubicate in locali sotterranei o semi sotterranei, che non danno luogo a emissioni di agenti nocivi, è necessaria un'autorizzazioni in deroga. In tutte e tre le ipotesi la SCIA è condizionata per cui l'avvio dell'attività è subordinato al rilascio delle singole autorizzazioni. Quanto all'ente di riferimento, in questi casi, pur essendo riconosciuto il SUAP come unico interlocutore della procedura, la domanda di autorizzazione viene spesso presentata anche ad uffici dedicati del Comune, alla Provincia o alla Regione.

Il SUAP non rappresenta, dunque, l'unico soggetto con cui interloquire,

¹⁸ Secondo quanto riportato dall'Osservatorio Burocrazia del 2018 redatto dal CNA i Comuni in questione sono: Biella, Genova, Padova, Bologna, Imola, Pesaro-Urbino, Ragusa, Massa Carrara, Campobasso e Siracusa.

poiché è necessario interagire anche con gli enti preposti alle procedure ambientali, alla certificazione relativa alla prevenzione incendi, all'autorizzazione all'installazione di un'insegna di esercizio o all'apposizione di un passo carrabile.

Di seguito una tabella riassuntiva del regime autorizzatorio dell'attività tratta dalla c.d. "Tabella Madia"¹⁹.

| ATTIVITÀ | REGIME AMMINISTRATIVO | CONCENTRAZIONE DI REGIMI AMMINISTRATIVI | RIFERIMENTI NORMATIVI |
|--|--|---|---|
| Esercizio di attività di officine di autoriparazione: meccanici, elettrauto, carrozzerie, gommisti | SCIA ²⁰ | | Legge n. 224/2012; D.P.R. n. 558/1999, art. 10; D.lgs. n. 112/1998, art. 22; D.P.R. n. 387/1994; Legge n. 122/1992. |
| Impatto acustico: | a) SCIA unica ²¹ b) Autorizzazione ²² | a) La comunicazione deve essere | L. n. 447 del 1995, |

¹⁹ Tabella A allegata al d.lgs. n. 222/2016

²⁰ Tabella A allegata al d.lgs. n. 222/2016, ai sensi della quale «Quando la tabella indica la SCIA, si applica l'art. 19 della legge n. 241 del 1990: l'attività può essere avviata immediatamente. Entro 60 giorni (30 nel caso dell'edilizia) l'amministrazione effettua i controlli sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti per lo svolgimento dell'attività. Qualora venga accertata la carenza di tali requisiti, l'amministrazione può vietare la prosecuzione dell'attività o richiedere all'interessato di conformare le attività alla normativa vigente».

²¹ Tabella A allegata al d.lgs. n. 222/2016, ai sensi della quale «Quando la tabella indica la SCIA unica, si applica l'art. 19-bis, comma 2 della legge n. 241 del 1990: qualora per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA o comunicazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo Sportello unico del Comune, che la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate per i controlli di loro competenza. Entro 60 giorni (30 nel caso dell'edilizia), qualora venga accertata la carenza dei requisiti e dei presupposti richiesti per lo svolgimento dell'attività, l'amministrazione può vietare la prosecuzione dell'attività o richiedere all'interessato di conformarla alla normativa vigente».

²² Tabella A allegata al d.lgs. n. 222/2016, ai sensi della quale «Quando la tabella indica

| | | | |
|---|---|---|--|
| <p>a) se non si superano le soglie della zonizzazione comunale;</p> <p>b) in caso di emissioni superiori ai limiti della zonizzazione</p> | | <p>presentata nell'ambito della SCIA unica.</p> <p>b) L'istanza è presentata al Comune competente, unitamente alla SCIA, ai sensi dell'articolo 19-bis della legge n. 241 del 1990.</p> | <p>art. 8;</p> <p>D.P.R. n. 227/2011</p> <p>art. 4 e Allegato B;</p> <p>D.P.R. n. 59/2013.</p> |
| <p>a) officine di riparazione di veicoli a motore, rimorchi per autoveicoli e carrozzerie, di superficie coperta superiore a 300 m²;</p> <p>b) officine meccaniche per lavorazioni a freddo con oltre 25 addetti</p> | SCIA unica | La Scia contiene la SCIA prevenzione incendi che deve essere trasmessa a cura del SUAP ai VV.FF | DPR 151/2011 - punti 53 e 54 dell'Allegato I. |
| Emissioni in atmosfera in caso di verniciatura con uso di vernici non superiore a 20 kg/giorno | Autorizzazione/Silenzio-assenso decorsi 45 gg | L'istanza per l'autorizzazione generale, o l'AUA in caso di più autorizzazioni, è presentata ai sensi dell'articolo | D.lgs. n. 152/2006, art. 272, co. 2 e Allegato IV alla Parte V, parte II; |

L'Autorizzazione, è necessario un provvedimento espresso, salvo i casi in cui è previsto il silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20 della legge n. 241 del 1990. Qualora per lo svolgimento dell'attività sia necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso, si applicano le disposizioni in materia di Conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990. Entro 5 giorni è convocata la Conferenza di servizi per acquisire le autorizzazioni, il cui rilascio viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato».

| | | | |
|--|-----------------------------|---|---|
| | | 19-bis della legge n. 241 del 1990. | D.P.R. n. 59/2013, art. 7. |
| Autorizzazione ordinaria alle emissioni in atmosfera in caso di verniciatura con uso di vernici superiore a 20 kg/giorno | Autorizzazione | L'istanza per l'AUA è presentata al Comune competente, unitamente alla SCIA, ai sensi dell'articolo 19-bis della legge n. 241 del 1990. L'amministrazione e precedente convoca la conferenza di servizi entro cinque giorni dalla ricezione dell'istanza. | D.lgs. n. 152/2006, art. 269; D.P.R. n. 59/2013, art. 7. |
| Officine di autoriparazione: meccanici, elettrauto, carrozzerie, gommisti a) Subingresso | Comunicazione ²³ | In caso di subingresso, gli adempimenti di cui alla lettera b) sono dovuti in presenza di emissione di rumori superiore a quanto comunicato o autorizzato in precedenza. | Legge n. 224/2012; D.P.R. n. 558/1999, art. 10; D.Lgs. n. 112/1998, art. 22; D.P.R. n. 387/1994; Legge n. 122/1992. |

²³ Tabella A allegata al d.lgs. n. 222/2016, ai sensi della quale «Quando la tabella indica la Comunicazione, quest'ultima produce effetto con la presentazione allo Sportello unico di cui all'articolo 19-bis della legge n. 241 del 1990 o all'amministrazione competente. Qualora per l'avvio, lo svolgimento o la cessazione dell'attività siano richieste altre comunicazioni o attestazioni, l'interessato può presentare un'unica comunicazione allo Sportello unico».

3.3.2. Il regime amministrativo per la regolarizzazione delle imprese attive

Come evidenziato nelle pagine precedenti, nel 2012 la disciplina del settore delle autoriparazioni ha subito una modifica nella misura in cui le attività di meccanica-motoristica ed elettrauto sono state accorpate e unite nella nuova categoria della “meccatronica”, richiedendo così alle imprese già in essere la regolarizzazione della loro posizione attraverso l’acquisizione delle qualifiche complementari mancanti.

L’*iter* amministrativo per la regolarizzazione delle imprese già in essere prevede innanzitutto l’acquisizione della qualifica mancante. Ciò può avvenire secondo diverse modalità.

| | |
|--|--|
| Imprese iscritte al Registro delle imprese sia per la meccanica-motoristica che per l’attività di elettrauto | Abilitazione d’ufficio alla nuova attività di meccatronica |
| Imprese abilitate per una sola sezione (meccanica-motoristica o elettrauto) | Richiesta alla Camera di Commercio di abilitazione per tutta la sezione di meccatronica sottoscrivendo l’apposita dichiarazione sostitutiva di notorietà corredata da idonea documentazione fiscale attestante il reale svolgimento dell’attività per almeno tre anni negli ultimi cinque , con la produzione di non meno di cinque fatture (od analogo documento fiscale) per ogni singolo anno. |
| | Conseguimento dell’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. |

Con la modifica normativa richiamata, non sono state individuate le modalità di comunicazione dell'acquisizione della nuova qualifica, al punto che la prassi amministrativa ha assunto pieghe significativamente differenziate nel territorio.

Si distinguono tre tipi di procedure, in ordine dalla più semplice alla più complessa: Comunicazione Unica al Registro delle Imprese, Scia contestuale a Comunicazione Unica, Scia al SUAP e successiva Comunicazione al Registro delle Imprese. Per un'analisi più approfondita della casistica relativa a ciascun comune si rinvia alla **Tabella 2**.

4. I problemi aperti e le prospettive di riforma

Ferma la condivisibile *ratio* dell'intervento di riforma, sono emersi problemi sul piano applicativo. Come reso evidente dalla tabella riepilogativa delle diverse esperienze delle Camere di Commercio in tutto il territorio nazionale, non c'è una procedura uniforme per la regolarizzazione delle imprese in essere che devono abilitarsi alla nuova sezione della meccatronica. Sep pure sia stato raggiunto un coordinamento sotto il profilo della programmazione dei corsi di formazione, la comunicazione dell'acquisizione della nuova qualifica non avviene con il medesimo iter nei vari comuni italiani.

Solo il 30% dei Comuni richiede una semplice comunicazione in CCIAA. Nel 70% dei Comuni è necessario presentare 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 o condizionata, 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 subordinata al rilascio del nulla osta²⁴.

In base alle circolari dettate dalle Camere di Commercio, si configura la

²⁴ Tra gli atti presupposti di cui si chiede presentazione vi sono: 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.

nascita di una nuova attività, la meccatronica, e non una variazione dei requisiti professionali dell'attività già in essere. Solo la Camera di commercio di Firenze 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.

Peraltro, 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 che si svolgano riparazioni meccaniche o riparazioni elettriche.

Queste criticità sono state oggetto di analisi nella V edizione dell'Osservatorio Burocrazia della Confederazione Nazionale dell'Arti2 aprilegiano e della Piccola e Media Impresa (CNA), che più in generale si è occupata del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni per comprendere quali siano le principali difficoltà che incontrano alcuni mestieri artigiani, sia nella fase di avvio che nello svolgimento quotidiano dell'attività.

Con riferimento all'attività della meccatronica, alla luce dell'analisi realizzata dalla CNA, è emersa l'esigenza 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.

La Confederazione 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. Per questo, la CNA chiede un confronto permanente sui mestieri artigiani (attraverso tavoli tecnici composti da rappresentanti dei ministeri, delle Conferenze delle Regioni e delle Province Autonome, dell'ANCI e dell'UPI, nonché delle categorie produttive) 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.

Le proposte di riforma della CNA appaiono ragionevoli e condivisibili. Favorire l'adozione di un quadro normativo più uniforme in tutto il territo-

rio italiano per la formazione degli operatori nel settore della meccatronica e per il riconoscimento delle relative qualifiche, oltre che per i procedimenti amministrativi legati all'avviamento di questa attività, risulterebbe funzionale, da un lato, all'eliminazione delle barriere causate dalle significative differenze di disciplina tra le varie regioni, dall'altro, a garantire il rispetto di requisiti minimi comuni per l'esercizio dell'attività in questione.

Le maggiori differenze di carattere normativo interessano i procedimenti amministrativi connessi all'aggiornamento dell'attività, a seguito della riforma. Difatti, il titolo abilitativo all'uopo richiesto muta da regione a regione: si va da una segnalazione certificata di inizio attività da presentare agli sportelli unici per le attività produttive accompagnata da una successiva comunicazione in Camera di commercio, ad una semplice comunicazione a quest'ultima. Potrebbe, pertanto, rivelarsi utile disciplinare a livello nazionale, o almeno concordare in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le modalità attuative della riforma del 2012, e in particolare delle modalità di comunicazione dell'acquisizione della nuova qualifica di meccatronico da parte dei responsabili tecnici delle imprese esercenti attività di autoriparazioni, così come al tempo furono disciplinate, nel corretto riparto delle competenze tra Stato e Regioni, le modalità e l'*iter* procedurale per l'avvio dell'attività.

Va, peraltro, rilevato che i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione dovrebbero essere informati al c.d. principio, di matrice europea, del *once only*²⁵, secondo il quale, *«le pubbliche amministrazioni dovrebbero evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite. Nei casi in cui sia consentito, gli uffici della pubblica amministrazione dovrebbero adoperarsi per riutilizzare internamente tali informazioni, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati, in modo che sui cittadini e sulle imprese non ricadano oneri aggiuntivi»*²⁶. È, dunque, evidente che, per le attività già in essere

²⁵ Il principio è stato stabilito per la prima volta nel 2009 con la Dichiarazione ministeriale di Malmö sull'*eGovernment*, in occasione della quale gli Stati membri si sono impegnati ad indagare come le pubbliche amministrazioni potessero ridurre la frequenza con cui i cittadini e le imprese sono tenuti a presentare informazioni. La riduzione degli oneri amministrativi in applicazione dell'*OOIP* è poi divenuto uno dei pilastri del piano d'azione per l'*eGovernment* 2011-2015. Non mancano riaffermazioni dello stesso principio anche in documenti successivi: si vedano la Dichiarazione di Tallinn sull'*eGovernment* del 6 ottobre 2017, con cui trentadue paesi dell'Unione europea e dell'EFTA si sono impegnati a rafforzare ed accelerare le iniziative per la digitalizzazione della PA, e il piano d'azione dell'UE per l'*eGovernment* 2016-2020, in cui l'*OOIP* è assorto a principio base per un *eGovernment* efficace.

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato

chiamate a regolarizzare la loro posizione, appare inopportuno da parte dell'amministrazione richiedere la presentazione di una nuova istanza, corredata da documenti e informazioni di cui la stessa è già a conoscenza, al pari dei casi in cui l'attività venga davvero avviata *ex novo*. Sembrerebbe più efficiente, e soprattutto sufficiente, la comunicazione dell'acquisizione dei requisiti professionali mancanti, unica informazione di cui l'amministrazione effettivamente non ha disponibilità.

5. Conclusioni

Come emerso dall'analisi svolta finora, in base alle circolari dettate dalle Camere di Commercio, si configura la nascita di una nuova attività, la meccatronica, e non una variazione dei requisiti professionali dell'attività già in essere. Questa prassi amministrativa, tuttavia, collide con l'intenzione che ha mosso il legislatore nell'intervento di riforma.

Invero, non sembra esservi alcun riferimento da parte del legislatore di tipo ablatorio nei confronti dei soggetti che si siano formati culturalmente, professionalmente o a mero livello di esperienza lavorativa, in un regime giuridico che, fondato sulla dicotomia meccanica/motoristica-elettrauto (ritenuta anacronistica dal legislatore), sembrerebbe stridere con la nuova categoria della meccatronica.

Appare altrettanto chiaro che il legislatore non ha inteso la meccatronica come la somma algebrica dei due insiemi separati della meccanica/motoristica e dell'elettrauto, bensì come unificazione di due insiemi già nel tempo parzialmente sovrapposti. Il legislatore ha, infatti, preso atto che nelle automobili e motoveicoli recenti è impossibile scindere un aspetto esclusivamente motoristico da uno esclusivamente elettronico, tanto che nel recente passato ci si è spesso posti il problema su quale abilitazione dovesse possedere l'impresa di autoriparazioni che operasse su una centralina elettronica, un cambio automatico, un impianto ABS o ESP, o un sistema di iniezione elettronica, tutti componenti che sono da almeno dieci anni presenti sulla quasi totalità delle autovetture.

In un simile contesto, non si spiega l'esigenza di avvisare una procedura che sembra non tenere in considerazione che si tratta di attività già in essere, le quali vengono imprudentemente trattate come attività iniziate *ex novo*.

Desta ulteriore preoccupazione l'eterogeneità che caratterizza il panorama amministrativo nella fase di regolarizzazione dell'attività di meccatronica.

Già l'Osservatorio Burocrazia della CNA ha messo in luce il fatto che relativamente alle attività produttive non sempre il binomio decentramento/semplificazione amministrativa ha prodotto esiti positivi. Dall'analisi compiuta emerge un sistema normativo 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.

Anche in dottrina²⁷ è stato evidenziato come l'assetto della potestà legislativa comporti dei costi per i privati dovuti alle differenze tra le discipline delle diverse regioni o dei diversi comuni. Costi tanto maggiori, quanto più la facilità di comunicazione e l'evoluzione dell'economia hanno unificato i mercati.

Per questo, il rapporto insiste sulla 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. A tal fine, appare 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.

La stessa dottrina vede, tuttavia, con scetticismo lo strumento di raccordo del sistema delle Conferenze. È stato evidenziato come l'autonomia nella disciplina dei procedimenti conduca a paradossi, quali l'elaborazione di moduli standardizzati per le richieste di autorizzazione, da approvare proprio in sede di Conferenza Stato-Regioni e autonomie locali e da adottare da parte di ciascun comune. Se c'è bisogno di moduli uniformi, probabilmente non c'è bisogno dell'autonomia della predisposizione dei moduli, che può essere utilmente sostituita da una partecipazione degli organi rappresentativi degli enti locali alla fase di predisposizione dei moduli, che dovrebbe essere operata a livello nazionale, con decisioni vincolanti per gli enti locali.

In altri termini, c'è un'autonomia utile, che riguarda l'adeguamento dei principi legislativi alle situazioni locali, l'uso di risorse o il bilanciamento di interessi, e che corrisponde alla possibile divergenza degli indirizzi politici. E c'è un'autonomia dannosa, che riguarda i dettagli e le procedure, per i quali diventa sempre più forte l'esigenza di uniformità tra aree geografiche che ri-

²⁷ B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017.

cadono ormai negli stessi mercati.

Conciliare le esigenze dell'autonomia, che richiede di consentire differenze, e quelle dell'economia, che richiede uniformità, non è facile: non è forse il momento di dubitare che l'impianto della Costituzione del 1948 lo faccia in modo ancora soddisfacente?

Tabella 1

| | |
|---------|--|
| AUSTRIA | L'accesso alla professione di autoriparatore è regolato da un sistema articolato di percorsi formativi, disciplinati principalmente dal Gewerbeordnung (Codice del Commercio). La normativa prevede nove distinti percorsi che combinano vari gradi di istruzione formale ed esperienza professionale, a garanzia delle competenze richieste per operare nel settore. Questi percorsi includono opzioni basate su qualifiche accademiche, come studi universitari in ingegneria meccanica, o su esami professionali, come l'esame di maestro artigiano. Altre strade si basano sull'esperienza professionale, con requisiti che variano da tre a otto anni di pratica documentata in ruoli autonomi o dirigenziali. La durata complessiva della formazione, che include anche periodi di tirocinio, oscilla tra tre e otto anni, a seconda del percorso scelto. Alcuni percorsi richiedono il superamento di un esame di Stato, mentre altri si basano esclusivamente sull'accumulo di esperienza pratica. |
| CROAZIA | L'accesso all'attività di autoriparazione in Croazia è strettamente legato al conseguimento della qualifica di Maestro Artigiano, anche se non tutte |

| | |
|--|---|
| | <p>le attività sono riservate esclusivamente a chi possiede questo titolo. Esistono diverse modalità per ottenere questa qualifica, che variano in base al percorso educativo e all'esperienza professionale dell'individuo. Un individuo che ha completato un percorso di istruzione secondaria di durata triennale o quadriennale nel campo dell'autoriparazione può accedere all'Esame di Maestro Artigiano²⁸ dopo aver acquisito un minimo di due anni di esperienza lavorativa nel settore specifico. Diversamente, coloro che hanno completato un'istruzione secondaria considerata non pertinente per il settore delle autoriparazioni devono dimostrare un'esperienza lavorativa di almeno tre anni per poter accedere all'Esame. Non è richiesto un tirocinio obbligatorio, ma è necessario dimostrare di aver svolto un periodo di lavoro nel settore delle autoriparazioni. L'Esame di Maestro Artigiano rappresenta una condizione imprescindibile per poter svolgere attività professionali nel settore in autonomia o come responsabile di officina. Va segnalato che, qualora l'attività venga esercitata in forma di società a responsabilità limitata, il ti-</p> |
|--|---|

²⁸ L'esame di Maestro Artigiano non fa parte del sistema scolastico formale, ma rappresenta un livello di istruzione post-secondaria (livello ISCED 4, CROQF 5, EQF 5). In base a quanto stabilito dalla Legge sull'Artigianato in Croazia, il livello di istruzione e i contenuti obbligatori per l'accesso all'Esame di Maestro Artigiano sono uniformi e uguali per tutti i candidati, indipendentemente dalla professione artigiana specifica. I programmi per lo svolgimento dell'Esame di Maestro Artigiano per ogni settore di occupazione vengono stabiliti dal ministero competente per l'artigianato.

| | |
|----------|--|
| | <p>tolare o il dipendente di una s.r.l. non è obbligato a soddisfare i requisiti specifici per il Maestro Artigiano, sebbene l'attività debba comunque essere supervisionata da un esperto nel settore.</p> |
| GERMANIA | <p>L'attività di autoriparazione in Germania è regolata dalla Handwerksordnung (HwO), la legge che disciplina l'esercizio delle professioni artigiane, in particolare dall'Articolo 7 e dall'Allegato A della stessa legge. Secondo questa normativa, per avviare un'impresa autonoma nel settore della manutenzione e riparazione dei veicoli, è necessario che il responsabile tecnico dell'officina possieda le qualifiche richieste per questo mestiere o per uno ad esso correlato. Per qualificarsi, è necessario completare un percorso di formazione post-secondaria di tre anni, accompagnato da un apprendistato obbligatorio e il superamento di un esame di Stato. Le principali attività riservate a professionisti qualificati includono il montaggio, l'ammodernamento, la manutenzione e la riparazione dei veicoli, operazioni che devono essere eseguite in conformità con le normative sanitarie, ambientali e di sicurezza stradale. Sono, tuttavia, esclusi dal campo applicativo della disciplina in esame i compiti definiti "semplici", per tali intendendosi quelli che possono essere appresi in un periodo di formazione di massimo tre mesi.</p> |
| ISLANDA | <p>La regolamentazione della profes-</p> |

| | |
|-------------|--|
| | <p>ne di autoriparatore è contenuta nella Legge Industriale n. 42/1978 e nel Regolamento n. 940/1999 sulle Professioni Industriali Regolate. La professione rientra nelle attività riservate: per accedervi, infatti, è richiesta una formazione professionale di livello secondario della durata di tre anni e mezzo, comprensiva di un tirocinio obbligatorio, seguita dal superamento di un esame di stato. Non sono imposti vincoli riguardo alle forme in cui esercitare detta attività, né è prevista un'assicurazione professionale obbligatoria. Inoltre, non è necessaria l'iscrizione a ordini professionali o camere di commercio per esercitare la professione, e non esistono restrizioni territoriali o quantitative sul rilascio delle licenze.</p> |
| LUSSEMBURGO | <p>I percorsi per accedere alla professione di autoriparatore sono diversificati e regolati da una legge del 2 settembre 2011 e da un Regolamento granducale del 1° dicembre 2011. Esistono diverse modalità di qualificazione, che variano in base al livello di istruzione e all'esperienza pratica richiesta. Il percorso più comune è rappresentato dalla formazione professionale di livello secondario, che dura tre anni e porta all'ottenimento di un diploma di attitudine professionale o certificato equivalente, seguito da un esame di stato. Un percorso alternativo è quello tramite l'istruzione secondaria generale, con il conseguimento di un Bachelor che</p> |

| | |
|----------|--|
| | <p>può coprire completamente o parzialmente le competenze necessarie: in quest'ultimo caso, è richiesta un'esperienza pratica aggiuntiva di uno o due anni, a seconda della copertura delle competenze fornite dal titolo di studio. Per coloro che aspirano a livelli più avanzati, è disponibile il brevetto di maestro artigiano, che copre le principali attività della professione e non richiede esperienza pratica aggiuntiva. Infine, esiste un percorso che combina l'ottenimento di un diploma professionale e sei anni di esperienza come dirigente d'impresa. Indipendentemente dal percorso formativo seguito, è obbligatorio superare un esame di stato per ottenere la qualifica e accedere alla professione.</p> |
| UNGHERIA | <p>Le attività di manutenzione e riparazione dei veicoli sono regolate dal decreto n. 1/1990, il quale stabilisce i requisiti personali e materiali per l'esercizio di tali professioni. Il decreto specifica che per svolgere attività di riparazione e manutenzione dei veicoli, gli operatori devono possedere qualifiche tecniche adeguate in base al tipo di intervento. Ad esempio, per i lavori di tipo meccanico è necessario essere qualificati come meccanico di veicoli o mecatronico, mentre per le riparazioni elettriche è richiesta una certificazione come elettrauto. Le attività di carrozzeria, invece, richiedono la qualifica di carrozziere o lattoniere. Inoltre, il decre-</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>to prevede che le riparazioni su strada e i servizi di emergenza possano essere effettuati solo da professionisti con almeno una qualifica di maestro artigiano o una qualifica professionale equipollente e cinque anni di esperienza. Per le aziende che impiegano fino a cinque dipendenti, la supervisione tecnica può essere svolta da un maestro artigiano, mentre le imprese più grandi necessitano di supervisori con qualifiche di livello medio o superiore a seconda delle dimensioni dell'organico. Il decreto impone, infine, che le officine siano adeguatamente attrezzate con strumenti e macchinari specifici per garantire la sicurezza e la qualità degli interventi, e richiede che l'avvio dell'attività sia notificato all'autorità dei trasporti competente.</p> |
|--|--|

Tabella 2

| | | |
|---|--|--|
| <p>Comunicazione Unica al Registro delle Imprese</p> | <p>Camere di Commercio di Bologna, Lecce, Frosinone-Latina</p> | <p>L'impresa, in persona del titolare se impresa individuale o del legale rappresentante se si tratta di società, deve presentare la comunicazione del possesso dei prescritti requisiti tecnico/professionali in capo al Responsabile tecnico, trasmettendo una pratica telematica di Comunicazione unica diretta al Registro Imprese con allegato modello di dichiarazione del possesso dei requisiti per l'attività di</p> |
|---|--|--|

| | | |
|--|---|--|
| | | <p>meccatronica. Con la medesima comunicazione si dà conto della cessazione dell'attività precedente di meccanica/motoristica o elettrauto.</p> |
| <p>Scia contestuale alla Comunicazione Unica.</p> | <p>Camere di Commercio di Molise, Brescia, Caserta, Chieti-Pescara, Caltanissetta, Cosenza, della Romagna, Mantova, Modena, Padova, Venezia-Rovigo, Milano Monza Brianza Lodi, Palermo, Irpinia Sannio, Bari, Pordenone-Udine, Marche, Alessandria-Asti, Arezzo-Siena, Valle d'Aosta, Modena, Basilicata.</p> | <p>L'impresa, in persona del titolare se impresa individuale o del legale rappresentante se si tratta di società, deve presentare la comunicazione del possesso dei prescritti requisiti tecnico/professionali (per le attività rientranti nella legge 5 febbraio 1992 n. 122 – sezione meccatronica) in capo al Responsabile tecnico, trasmettendo una pratica telematica di Comunicazione unica diretta contestualmente al Registro imprese (per le imprese artigiane, all'Albo Artigiani) e al SUAP territorialmente competenti, di inizio attività per la nuova sezione meccatronica (quindi una SCIA per variazioni strutturali dell'attività di autoriparazione). La pratica deve contenere i dati della persona fisica in possesso dei requisiti richiesti (Responsabile tecnico) sia nella SCIA sia nella modulistica destinata al Registro imprese. Con la medesima comunicazione si comunica la cessazione dell'attività precedente (quella della mec-</p> |

| | | |
|--|------------------------------------|---|
| | | <p>canica/motoristica od elettrauto). Nel riquadro Note del modello I2 o UL (per le imprese individuali) o del modello S5 o UL (per le società) finalizzato alla comunicazione della cessazione dell'attività precedente (di meccanica/motoristica o elettrauto), occorre indicare la seguente dicitura: <i>“Regolarizzazione per il riconoscimento della sezione mecatronica come da Legge n. 224/2012 entrata in vigore il 05/01/2013”</i>.</p> |
| <p>Scia al SUAP e successiva Comunicazione al Registro delle Imprese.</p> | <p>Camera di Commercio di Roma</p> | <p>L'impresa deve denunciare l'attività di mecatronica al Registro delle Imprese o all'Albo delle Imprese Artigiane, con richiesta della relativa abilitazione, tramite un'istanza telematica completa della seguente documentazione: Segnalazione Certificata di Inizio Attività di Meccatronica (SCIA/122), corredata dell'autocertificazione dei requisiti tecnico professionali posseduti (corso di formazione, diploma/attestato abilitante); Comunicazione inviata via PEC al SUAP competente, per l'avvio dell'attività di “mecatronica” nei locali già utilizzati per l'esercizio dell'attività di “meccanica e motoristica” o di “elettrauto”, con la precisazione che non</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | | <p>sono state apportate modifiche significative e sostanziali alle strutture ed agli impianti del locale officina; pagamento di € 168,00 per tasse e concessioni governative; pagamento dei diritti di segreteria e dell'imposta di bollo.</p> |
| | <p>Camera di Commercio di Pistoia-Prato</p> | <p>L'impresa deve presentare una SCIA al Suap competente per territorio, applicandosi il regime della SCIA unica ove, nell'esercizio dell'attività di autoriparazione, non si superano le soglie di zonizzazione comunale di impatto acustico; si tratti di officine di superficie coperta superiore a 300 mq; si tratti di officine meccaniche per lavorazioni a freddo con oltre 25 addetti. In questo caso, l'impresa può presentare contestualmente l'iscrizione nel Registro delle Imprese e/o nel REA. Se per l'impatto acustico si superano le soglie di zonizzazione comunale, o in ipotesi di emissioni in atmosfera con utilizzo di impianti a ciclo aperto e utilizzo complessivo di vernicianti pronti all'uso giornaliero non superiore o superiore a 20 kg, si applica il regime della SCIA condizionata. In questo caso, solo dopo l'ottenimento della necessaria autorizzazione/nulla osta,</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | l'impresa può denunciare l'attività al Registro Imprese o al REA. |
| | Camera di Commercio di Reggio Calabria | L'impresa deve trasmettere al Registro imprese pratica telematica Comunica contenente comunicazione di inizio attività di Meccatronica , allegando la seguente documentazione: Segnalazione certificata di inizio attività di Meccatronica, rilasciata su mod. SCIA/122; Dichiarazione di possesso, da parte del Preposto alla gestione tecnica, dei requisiti abilitanti all'esercizio dell'attività di Meccatronica; copia del titolo di studio o attestato di qualifica professionale abilitante all'esercizio dell'attività di Meccatronica o, in alternativa, Dichiarazione sostitutiva di certificazione rilasciata ai sensi del D.P.R. 445/00; Dichiarazione sostitutiva di comunicazione antimafia di cui all'art. 67 del D. Lgs. 6/9/2011, n. 159 e ss.mm.ii. rilasciata da tutti i soggetti di cui all'art. 85 del D. Lgs. di cui sopra. |
| | Camera di Commercio di Salerno | L'impresa deve inviare, con le modalità previste dalla comunicazione unica d'impresa , una pratica telematica di variazione compilando la sezio- |

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>ne attività e denunciando l'inizio dell'attività di meccatronica inserendo anche l'indicazione che trattasi di istanza per aggiornamento alla meccatronica ai sensi della L. 224/2012. All'istanza va allegata anche la segnalazione certificata di inizio attività inoltrata al SUAP competente (anche se è possibile anche la compilazione di una pratica contestuale con la comunicazione unica da trasmettere al registro imprese ed al SUAP).</p> |
|--|--|---|

BIBLIOGRAFIA

- Buratti A., *Professioni*, in G. Guzzetta – F.S. Marini – D. Morana, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, 449
- Cipolloni C., *La materia delle professioni: una concorrenza (sleale) tra normazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2020
- D'Atena A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2003, 15 ss.
- Mattarella B.G., *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017
- Pace A., *Parere pro veritate reso in data 19 novembre 2001 in favore del Consiglio Nazionale del Notariato circa i riflessi sulle attività professionali — e, in ispecie, sull'attività notarile — della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, recante «Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione»*, in www.federalismi.it, 19 novembre 2001

Giurisprudenza

- Corte Cost., sent. n. 353/2003
- Corte Cost., sent. n. 319/2005
- Corte Cost., sent. n. 424/2005
- Corte Cost., sent. n. 40/2006
- Corte Cost., sent. n. 153/2006
- Corte Cost., sent. n. 423/2006

Corte Cost., sent. n. 300/2007

Corte Cost., sent. n. 230/2011

Corte Cost., sent. n. 108/2012

Corte Cost., sent. n. 98/2013