



## **Analisi dei progetti di legge (Senato – XVII legislatura) finalizzati a regolamentare la professione di pizzaiolo.**

### **1. Introduzione**

E' iniziato lo scorso 13 aprile 2016, presso la X Commissione permanente del Senato, l'esame di tre disegni di legge (S. 707 Iurlaro e altri; S. 2280 Amidei e altri; S. 2334 Spilabotte e altri).

Tutti e tre questi progetti perseguono l'obiettivo di introdurre una o più qualifiche professionali statali, denominate "pizzaiolo professionista" ovvero semplicemente "pizzaiolo", contraddistinto però dal possesso di un'apposita Patente europea. I progetti riprendono in parte, o comunque nelle finalità, analoghi disegni di legge presentati dal sen. Legnini sia nella XV che nella XVI legislatura, non andati a buon fine e decaduti con la fine delle rispettive legislature.

Il solo ddl S. 2280 si propone anche un secondo obiettivo, quello di introdurre una regolamentazione della professione. Come è noto, l'istituzione di una qualifica professionale di pizzaiolo, sia a livello statale che a livello regionale, non coincide con una regolamentazione della professione di pizzaiolo, nel senso attribuito al termine "regolamentazione" dal d. lgs. n. 206/2007, agli artt. 4 e 19.

Le due finalità sopra indicate (introduzione di una qualifica professionale per la professione di pizzaiolo e regolamentazione della professione) sono condivise da questa associazione, che le considera rilevanti per la categoria, tuttavia le modalità prospettate dai proponenti presentano a nostro avviso più d'una criticità.

I rilievi esposti di seguito vanno quindi intesi in senso costruttivo, essendo finalizzati a rendere più efficace la realizzazione degli obiettivi indicati. A tali obiettivi ne dovrebbe però essere aggiunto un terzo, non presente nei progetti di legge in esame. Questo terzo obiettivo riguarda i soli casi in cui la professione di pizzaiolo viene esercitata in forma di impresa. Si tratta, ricorrendone i requisiti, di consentire alle imprese di pizzeria, se esercitate da soggetti in possesso della istituenda qualifica professionale di pizzaiolo, l'accesso all'albo delle imprese artigiane, ai sensi della legge n. 143/1995. A tal fine, occorre apportare alcune modifiche alla legge citata.

Per quanto riguarda l'introduzione di una qualifica professionale per l'attività del pizzaiolo, occorre a nostro avviso collegarla più esplicitamente di quanto fanno i tre progetti di legge alle importanti innovazioni normative in materia di professioni, che sono intervenute negli ultimi quindici anni, prima di tutto a livello comunitario, con la direttiva "Qualifiche professionali" (dir. 2005/36/CE, come



modificata soprattutto dalla dir. 2013/55/UE, recepita in Italia con il d. lgs. n. 206/2007, come di recente modificato dal d. lgs. n. 15/2016) e con l'introduzione del sistema EQF (European Qualification Framework, e strumenti collegati) per la certificazione/validazione delle qualifiche professionali.

Si deve anche rilevare che uno dei tre progetti di legge propone, tra l'altro, di istituire un ordine professionale dei pizzaioli. Questa associazione ritiene che l'obiettivo di introdurre una regolamentazione si possa perseguire con strumenti più agili e altrettanto efficaci di un ordine professionale, come ad esempio il collegamento della nuova disciplina al quadro normativo concernente le professioni non ordinistiche (l. n. 4/2013) e a quello relativo alla certificazione/validazione delle qualifiche professionali (d. lgs. n. 13/2013). In questo modo si evita, tra l'altro, di incorrere nella problematica relativa al necessario esame di Stato previsto dall'art. 33 Cost. e di fatto ritenuto necessario proprio per le professioni ordinistiche.

## **2. Criticità relative all'introduzione delle nuove qualifiche professionali di "pizzaiolo" e di "pizzaiolo professionista"**

Per quanto riguarda la prima delle finalità sopra indicate, comune a tutti i progetti di legge, cioè l'introduzione di una qualifica professionale statale di "pizzaiolo" e/o di "pizzaiolo professionista" è possibile evidenziare alcune carenze per quanto riguarda le modalità della sua certificazione/validazione. La materia è ormai regolata in via generale dal d. lgs. 13/2013, che dà attuazione in Italia al sistema europeo EQF (e strumenti collegati), ma manca nei testi questo fondamentale riferimento.

La funzione formativa viene attribuita per legge ad associazioni professionali di categoria "riconosciute" ovvero addirittura ad una sola associazione designata direttamente dalla legge e investita, in regime di monopolio, di funzioni di carattere pubblico. A questa associazione viene riservata una funzione di certificazione in esito al percorso formativo, ma è facile intuire che, proprio per questo, la stessa sarebbe nei fatti l'unico soggetto che svolgerebbe anche i corsi, sebbene il testo non lo dica espressamente.

Le associazioni indicate dovrebbero pertanto, in base a una legge dello Stato, erogare la formazione professionale preliminare al rilascio del titolo/qualifica relativo alla professione di "pizzaiolo" e/o a quella di "pizzaiolo professionista". Questa disposizione appare a rischio di incostituzionalità, in quanto l'art. 117 Cost. riserva la materia "formazione professionale" alla legislazione esclusiva delle Regioni, non a quella dello Stato. Ove entrassero in vigore, queste norme statali potrebbero dare luogo a ricorsi da parte delle Regioni avanti la Corte Costituzionale per conflitto di competenza tra Stato e Regioni.

In secondo luogo, vi è il profilo della certificazione/validazione dei requisiti che il singolo ha acquisito con la formazione, o con un'esperienza equivalente, onde poter accedere alla qualifica. Anche questa



funzione, oltre a quella della preliminare formazione, viene affidata alle medesime associazioni nazionali di pizzaioli “certificate” o ad una sola di esse.

In relazione a questo secondo profilo, occorre tenere presente che varie Regioni, in base alla propria competenza costituzionale in materia di formazione professionale, ed in base alla propria competenza come “enti titolari” loro attribuita dal d. lgs. 13/2013 (attuativo del sistema EQF e strumenti collegati), hanno già istituito nei propri ordinamenti il profilo (o standard o qualificazione) professionale di pizzaiolo come sbocco di un apposito percorso formativo (in questi casi l’espressione “qualificazione professionale” è adoperata in modo coerente con l’ordinamento comunitario e nazionale, in quanto si evita di usare il termine “qualifica professionale”, essendo l’istituzione di quest’ultima riservata allo Stato e applicabile soltanto alle professioni regolamentate).

Si citano qui, a titolo esemplificativo: a) il Repertorio regionale della Regione Lombardia, adottato con D.d.u.o 23 dicembre 2015 n. 11809, pubblicato nel Bollettino Ufficiale Regione Lombardia del 9 gennaio 2016, il quale, al punto 18.13 pag. 462, istituisce appunto lo standard professionale di “pizzaiolo”, referenziato al livello EQF 4; b) il Repertorio regionale della Regione Liguria, che, alla scheda 16-018, riporta l’istituzione di analoga qualificazione professionale di “pizzaiolo”. Nella versione disponibile, il Repertorio ligure non specifica la referenziazione ad un livello EQF, anche se contiene una dettagliata elencazione delle conoscenze/abilità/competenze che è necessario possedere.

Anche là dove non è stata istituita formalmente una qualificazione professionale regionale, è noto che varie Regioni hanno istituito e gestiscono corsi di formazione alla professione di pizzaiolo tramite strutture accreditate. Queste sono costituite talvolta dalle stesse associazioni private dei pizzaioli, previa, però, la non semplice procedura di accreditamento regionale. Il requisito dell’accREDITAMENTO regionale non è contemplato dai progetti di legge

Le già esistenti qualificazioni di fonte regionale, inserite nei Repertori regionali, acquisiranno, in base al d. lgs. 13/2013, valore legale su scala nazionale allorché verranno inserite nel Repertorio nazionale delle Qualifiche Professionali, che è annunciato come di imminente pubblicazione. Nei progetti di legge non viene chiarito quale rapporto dovrebbe intercorrere tra le nuove qualifiche statali di “pizzaiolo” e di “pizzaiolo professionista” e le analoghe qualificazioni regionali.

In terzo luogo, anche la locuzione “associazioni riconosciute” può creare equivoci. Infatti la disciplina generale delle associazioni riconosciute è data dal Codice Civile, agli artt. da 14 a 35, e prevede una procedura aggravata per il riconoscimento, che comunque è di competenza delle prefetture e non certo del MiSE. Inoltre il Codice Civile impone requisiti di patrimonializzazione all’associazione richiedente il riconoscimento, in vista delle garanzie da prestare ai terzi creditori, attesa la differente estensione della autonomia e della responsabilità patrimoniale che differenzia le associazioni riconosciute da quelle non riconosciute. Senza tali requisiti di patrimonializzazione, le nuove associazioni riconosciute speciali (associazioni dei pizzaioli) potrebbero risultare carenti nel dare



sufficienti garanzie agli eventuali creditori, inclusi gli stessi pizzaioli che ritenessero di aver subito un danno, ad esempio a causa di ingiustificati dinieghi da parte delle associazioni di iscriverli nei nuovi registri che verrebbero istituiti.

### **3. Criticità relative alla configurazione della professione di “pizzaiolo” e di “pizzaiolo professionista” come professione regolamentata**

Quanto al secondo dei due obiettivi sopra menzionati, quello di istituire le due professioni in oggetto come “professioni regolamentate”, l’importanza di questo obiettivo discende soprattutto dalla recente istituzione della Tessera Professionale Europea (d. lgs. n. 206/2007, artt. da 5-bis a 5-septies), che è riservata alle sole professioni regolamentate, e potrebbe rivestire una notevole importanza proprio per la professione del pizzaiolo. Al riguardo si osserva:

- 3.1 La necessaria premessa della regolamentazione riguarda il riconoscimento di titoli o attestati, che attestano soltanto il possesso, da parte della persona fisica, delle conoscenze necessarie ad esercitare l’attività di pizzaiolo con caratteristiche professionali. Questi titoli sono del tutto indipendenti dal fatto che ne consegua poi il concreto esercizio della professione da parte della persona abilitata (che potrebbe anche fare tutt’altro nella vita) e sono indipendenti anche dal fatto che l’eventuale concreto esercizio della professione avvenga in forma di lavoro subordinato o autonomo, o addirittura in forma di impresa.
- 3.2 Un secondo livello di questioni riguarda l’attribuzione, ai predetti titoli o attestati formativi, della qualità di “qualifiche professionali”. A questo fine la normativa comunitaria e nazionale vigente richiede che, accanto alle conoscenze necessarie (fornite dai percorsi formativi di cui al punto 3.1) siano specificate anche le abilità e le competenze necessarie. A questa esigenza i progetti di legge rispondono parzialmente, in quanto prevedono, nell’ambito dei corsi obbligatori, un certo numero di ore dedicate all’acquisizione di pratica manualità per i candidati. Rispondono anche all’ulteriore requisito di cui all’art. 19, comma 1, lett. a) del d. lgs. 206/2007, e cioè che l’attestato sia rilasciato da un’autorità competente, atteso che questa può essere “qualsiasi autorità o organismo abilitato da disposizioni nazionali a rilasciare...titoli di formazione...”. Tuttavia le abilità e le competenze necessarie sono più evocate che descritte con la necessaria precisione, né vi è nei progetti di legge una delega al Governo a provvedere in tal senso, specificando con propri atti normativi questi essenziali dettagli.
- 3.3 In specifico il ddl s. 2280 istituisce un sistema di qualifiche professionali articolato su tre livelli: il pizzaiolo provetto, il pizzaiolo e il pizzaiolo professionista. Il pizzaiolo provetto costituirebbe, a quanto sembra, il livello di base non regolamentato, quindi ad accesso libero, dal momento che questa figura compare agli artt. 3 e 5 del ddl, ma non viene definita. Sembra che il “pizzaiolo provetto” potrebbe lavorare solo “affiancando” un pizzaiolo professionista (art. 5 comma 7). Tuttavia il rapporto di lavoro “in



affiancamento” non rientra tra i rapporti di lavoro tipici (si v. ad esempio il d. lgs. n. 81/2015). il testo è piuttosto oscuro, perché menziona il “pizzaiolo provetto come definito all’art 3”. Ma all’art. 3 è definito il “pizzaiolo”, non il “pizzaiolo provetto”.

- 3.4 Il secondo livello è costituito dal “pizzaiolo”, figura che è completamente gestita (corsi di formazione, iscrizione nei registri tenuti dalle Camere di Commercio, iscrizione negli ulteriori registri tenuti dalle associazioni professionali) dalle associazioni professionali riconosciute, di cui si è già discusso. Questa figura si può considerare regolamentata ai sensi dell’art. 4, comma 1, lett. a) n. 1) del d. lgs. 206/2007, dato che sono previsti dei registri tenuti dalle Camere di Commercio in cui è obbligatorio essere iscritti. A questo livello, la regolamentazione introdotta sembrerebbe analoga a quella prevista dalla l. n. 4/2013, però i requisiti delle associazioni “riconosciute” sono parzialmente diversi. In definitiva, sembra opportuno connettere la disciplina delle associazioni professionali dei pizzaioli a quella generale sulle associazioni professionali introdotta dalla legge n. 4/2013.
- 3.5 Vi è poi la qualifica di “pizzaiolo professionista”, che potrebbe risultare di scarso interesse dato l’ampio ventaglio di alternative meno onerose previsto. Per acquisire la qualifica di “pizzaiolo professionista” e accedere al relativo Ordine professionale il percorso formativo sarebbe lo stesso già effettuato in precedenza per acquisire quella di “pizzaiolo”, ciò che appare poco coerente. Inoltre, nessuna sanzione è prevista per l’uso abusivo delle qualifiche riservate, cioè “pizzaiolo” e “pizzaiolo professionista”, mentre di regola l’esercizio abusivo di una professione ordinistica è sanzionato con sanzione penale (medico, avvocato, ingegnere ecc.). Nel caso del pizzaiolo professionista la sanzione penale apparirebbe però davvero eccessiva, ma anche questo confligge con la scelta di istituire un Ordine professionale.
- 3.6 Il tipo di regolamentazione della professione proposto sembra in definitiva difficile da ricondurre ai principi comunitari di proporzionalità e di adeguatezza, che devono presiedere alla regolamentazione di qualsiasi professione.

#### **4. Linee guida per la redazione di un progetto di legge coerente con l’ordinamento delle professioni**

Le considerazioni svolte in precedenza possono fornire indicazioni e criteri per la redazione di un testo unificato dei progetti di legge abbinati:

1. L’istituzione di una qualifica professionale statale, anche se appare giustificata dall’esigenza di introdurre una regolamentazione della professione, dovrebbe venire raccordata, e non semplicemente sovrapposta, alle analoghe qualificazioni professionali di fonte regionale; dovrebbe inoltre rispondere ai requisiti posti dal d. lgs. n. 13/2013, con l’individuazione di uno o più enti titolari (potrebbe trattarsi del Ministero dello sviluppo economico oppure del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre alle Regioni) e di



- enti titolati, sia a livello nazionale (associazioni professionali dei pizzaioli iscritte nel Registro tenuto dal MiSE ai sensi della legge n. 4/2013) sia a livello regionale.
2. La formazione per la qualifica statale e le qualificazioni regionali dovrebbe essere attribuita a soggetti in possesso dell'accREDITAMENTO regionale.
  3. La configurazione della professione di pizzaiolo come professione regolamentata richiede che l'accesso a tale professione venga riservato ai soggetti in possesso della qualifica statale e/o delle corrispondenti qualificazioni regionali. Questo richiede anche che siano introdotte sanzioni (non necessariamente penali) per l'esercizio abusivo.
  4. Infine, come si è indicato in premessa, occorre creare le condizioni normative affinché, quando l'impresa di pizzeria è esercitata dal titolare in possesso della qualifica professionale statale neo-istituita o delle corrispondenti qualificazioni regionali, e ricorrendo tutti gli altri requisiti previsti, l'impresa possa accedere al regime delle imprese artigiane.

Il documento di cui sopra, è stato elaborato dall'Unione Pizzaioli Italiani e condiviso dall'Associazione Pizzaiuoli Napoletani. Le Associazioni sono disponibili, qualora la X° Commissione permanente del Senato, lo ritenesse opportuno, a fornire maggiori chiarimenti e approfondimenti sulla realtà della figura del pizzaiolo.

A seguire i contatti:

Unione Pizzaioli Italiani  
Via Ludovisi n. 36  
00187 Roma  
Email: [info@unioneppizzaioliitaliani.it](mailto:info@unioneppizzaioliitaliani.it)

Associazione Pizzaiuoli Napoletani  
C/so Giovanni a Teduccio n. 53  
Napoli  
Email: [info@pizzaiuolinapoletani.it](mailto:info@pizzaiuolinapoletani.it)

Segreteria operativa: 0922-470132

Sede: 081-18908989

  
**U.P.I.**  
**UNIONE PIZZAIOLI ITALIANI**  
Via Ludovisi, 36 - 00187 ROMA  
C.F. 97880130584