

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le questioni regionali

#### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

DL 41/2021: Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19. S. 2144 Governo (Parere alle Commissioni 5 <sup>a</sup> e 6 <sup>a</sup> del Senato) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	199
Norme in materia di produzione e vendita del pane. S. 739 e abb. (Parere alla 10 <sup>a</sup> Commissione del Senato) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con un'osservazione</i> ) .....	202
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	205
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	204

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 14 aprile 2021. — Presidenza della presidente Emanuela CORDA.*

#### La seduta comincia alle 8.30.

**DL 41/2021: Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19.**

**S. 2144 Governo.**

(Parere alle Commissioni 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> del Senato).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Antonio FEDERICO (M5S), *relatore*, nel riassumere brevemente il contenuto del provvedimento, ricorda anzitutto come questo appaia riconducibile, in via generale, alle materie di esclusiva competenza statale tutela della concorrenza, sistema tributario, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; norme generali

sull'istruzione; previdenza sociale; profi-lassi internazionale (articolo 117, secondo comma, lettere *e*), *m*), *n*), *o*) e *q*) della Costituzione), alle materie di competenza legislativa concorrente istruzione e tutela della salute (articolo 117, terzo comma della Costituzione) e alla materia di residuale competenza regionale trasporto pubblico locale (articolo 117, quarto comma della Costituzione).

A fronte di questo intreccio di competenze, la giurisprudenza costituzionale richiede in generale l'adozione di procedure concertative con il sistema delle autonomie territoriali. In particolare, la giurisprudenza costituzionale (si veda ad esempio la sentenza n. 7 del 2016) appare orientata a ritenere la previsione dell'intesa la forma più idonea di coinvolgimento regionale in presenza di prevalenza di una materia di legislazione concorrente o di residuale competenza regionale, ovvero (sentenze n. 52 e n. 79 del 2019) in presenza di un « nodo inestricabile » di competenze esclusive, concorrenti e residuali nel quale non sia possibile stabilire una competenza prevalente, potendosi quindi procedere, sembra desumersi, negli altri casi (come la prevalenza

di una competenza esclusiva statale o la presenza di un numero limitato e chiaramente definibili di competenze sia statali sia concorrenti o residuali) alla previsione del parere.

Il provvedimento già dispone, con riferimento ad alcune specifiche disposizioni che richiamerò nel prosieguo della relazione, forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali.

Si sofferma quindi sulle disposizioni di più immediato interesse della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'articolo 2 istituisce un fondo di 700 milioni di euro destinato alle regioni e alle province autonome per la concessione di contributi per le attività di impresa svolte nei comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici. Il fondo è ripartito con decreto del Ministro del turismo di concerto con il Ministro dell'economia previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

Al riguardo, rileva come l'ANCI nell'audizione svolta al Senato abbia segnalato sul provvedimento l'opportunità — che appare condivisibile — che al riparto si provveda invece in sede di Conferenza unificata.

L'articolo 18 proroga al 31 dicembre 2021 gli incarichi di collaborazione dei cd. « Navigator » conferiti da ANPAL Servizi Spa. Viene inoltre disposto che il servizio prestato dai suddetti soggetti costituisca titolo di preferenza nei concorsi pubblici, compresi quelli per i centri per l'impiego, banditi dalle regioni e dagli enti ed agenzie dipendenti dalle stesse.

Di grande rilievo è l'articolo 20 che interviene sul piano di vaccinazioni contro il COVID-19. In particolare, si prevede un incremento, rispettivamente nella misura di 2.100 milioni di euro e di 700 milioni di euro, delle risorse stanziati per il 2021 per l'acquisto dei vaccini contro il COVID-19 e per l'acquisto di farmaci per la cura dei pazienti affetti dalla medesima infezione. Il comma 2 consente inoltre ai farmacisti di somministrare i vaccini contro il COVID-19. Si stabiliscono poi risorse aggiuntive alle regioni per gli interventi connessi alle vaccinazioni. Si stabiliscono infine le modalità di trasmissione dei dati relativi alle

vaccinazioni anche attraverso il sistema tessera sanitaria.

Al riguardo, segnala l'opportunità di coordinare le disposizioni del comma 2, lettere c) e h), da un lato, e quelle del comma 12 lettera c), dall'altro, che intervengono tutte sulle modalità di trasmissione dei dati.

L'articolo 21 proroga per quattro mesi, a partire dal 23 marzo 2021, le misure relative ai COVID hotel, ovvero alle strutture alberghiere o beni immobili idonei, di cui può essere disposta la requisizione in uso per fronteggiare l'emergenza sanitaria in corso. A tal fine sono stanziati, per le regioni e le province autonome, 51,6 milioni di euro per il 2021.

L'articolo 23 incrementa le risorse per l'anno 2021 dei fondi per l'esercizio delle funzioni degli enti locali e delle regioni e delle province autonome. Per il fondo relativo agli enti locali l'incremento è di 1 miliardo di euro e al riparto si provvederà, in base a quanto già disposto dalla legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, comma 822 della legge n. 178 del 2020) mediante il decreto del Ministro dell'interno previa intesa in sede di Conferenza Stato-città entro il 30 giugno 2021. Per le regioni e le province autonome l'incremento è di 260 milioni e lo stesso articolo 23 dispone che al riparto si proceda con decreto del Ministro dell'economia previa intesa in sede Conferenza Stato-regioni, da adottare entro il 30 aprile 2021.

L'articolo 24 prevede l'istituzione di un fondo di un miliardo di euro per il 2021 per il rimborso delle spese sostenute dalle regioni e dalle province autonome per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale (mascherine) e altri beni sanitari. Alla definizione delle modalità di riparto si provvede con decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro della salute e previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

L'articolo 25 istituisce un fondo di 250 milioni di euro per il 2021 per il ristoro delle minori entrate comunali derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno. Al riparto delle risorse si provvede con decreto del Ministro dell'interno, pre-

via intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

L'articolo 26 istituisce un fondo di 200 milioni di euro per l'anno 2021 per il sostegno delle categorie economiche particolarmente colpite dall'emergenza da COVID-19. Al riparto si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

L'articolo 27 modifica l'articolo 32-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (cd. «DL ristori»), confermando il contributo, pari a 110 milioni di euro per il 2021, in favore delle regioni a statuto ordinario destinato al ristoro delle categorie soggette a restrizioni in relazione all'emergenza da COVID-19 e disponendone, con un'apposita tabella, il riparto tra le regioni. La modifica fa venire meno la previsione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni e procede direttamente al riparto. Segnala che tale modifica è stata sollecitata dalle stesse regioni e concordata nella riunione della Conferenza Stato-regioni del 21 gennaio 2021.

L'articolo 29 prevede il rifinanziamento, con ulteriori 800 milioni di euro per l'anno 2021, delle misure a copertura della riduzione dei ricavi delle imprese di trasporto pubblico locale in ragione della pandemia da COVID-19. Le risorse sono ripartite con decreto del Ministro delle infrastrutture previa intesa in sede di Conferenza unificata.

L'articolo 30, ai commi 1 e 2, proroga dal 31 marzo al 30 giugno 2021 l'esonero dal pagamento del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizioni pubblicitarie nonché dal canone per l'occupazione delle aree destinate ai mercati.

Il comma 3 incrementa di 180 giorni il termine entro il quale gli enti locali sono chiamati a restituire i questionari, pubblicati nell'anno 2021, necessari per il calcolo dei fabbisogni standard degli enti locali.

Il comma 4 dispone un'ulteriore proroga, dal 31 marzo al 30 aprile 2021, del termine per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali.

Il comma 5 proroga al 30 giugno 2021 il termine di approvazione delle tariffe e dei regolamenti della TARI.

Il comma 6 prevede che al riparto delle risorse destinate, nell'ambito del fondo di solidarietà comunale, al potenziamento degli asili nido dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna si provveda con decreto del Ministro dell'interno previa intesa in sede di Conferenza Stato-città.

L'articolo 32 incrementa di 35 milioni di euro per il 2021 la dotazione finanziaria del programma di sostegno alla fruizione delle attività di didattica digitale nelle regioni del Mezzogiorno. Le risorse sono ripartite con decreto del Ministro dell'istruzione tra le istituzioni scolastiche delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Al riguardo, rileva l'opportunità di inserire la previsione che il decreto sia adottato d'intesa con le medesime regioni, alla luce del carattere concorrente della competenza legislativa coinvolta (istruzione).

L'articolo 34 prevede l'istituzione di un fondo di 100 milioni di euro per l'anno 2021 per l'inclusione delle persone con disabilità; il fondo è ripartito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero con decreto dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con i ministri dell'economia e del lavoro. Anche in questo caso, rileva l'opportunità di prevedere forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali ai fini dell'adozione del decreto. La materia della disabilità appare infatti caratterizzata da un « intreccio » tra la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e la competenza residuale regionale in materia di assistenza sociale, con un forte ruolo nel settore anche dei servizi sociali comunali. Per questo si potrebbe valutare l'adozione di un'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto.

L'articolo 38, tra le altre cose, istituisce un fondo con una dotazione di 100 milioni di euro per l'anno 2021 destinato al ristoro

delle perdite derivanti dall'annullamento, dal rinvio o dal ridimensionamento, in seguito all'epidemia da COVID-19, di fiere e congressi. Al riparto si provvede con decreto del Ministro del turismo.

Al riguardo, rileva l'opportunità di prevedere, ai fini dell'adozione del decreto, l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, in quanto assume rilievo, a fianco della competenza esclusiva statale in materia di « tutela della concorrenza » quella residuale regionale in materia di « commercio ».

Segnala, infine, che sul provvedimento sono state auditi presso le commissioni di merito i rappresentanti della Conferenza delle regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM; le memorie di tali soggetti sono state inviate a tutti i componenti della Commissione.

Al riguardo, propone che, come di consueto, la Commissione formuli nel parere una condizione volta a raccomandare alle Commissioni di merito un esame attento delle proposte di modifica avanzate da questi soggetti.

Si riserva quindi di formulare una proposta di parere sulla base di quanto sopra esposto e degli ulteriori elementi che emergeranno nell'esame.

Emanuela CORDA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### **Norme in materia di produzione e vendita del pane. S. 739 e abb.**

(Parere alla 10<sup>a</sup> Commissione del Senato).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con un'osservazione).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il senatore Francesco MOLLAME (MISTO), *relatore*, nel riassumere brevemente il contenuto del disegno di legge rileva come questo sia composto di 15 articoli.

L'articolo 1 stabilisce quale finalità del disegno di legge quella di valorizzare il

pane fresco italiano, quale patrimonio culturale nazionale.

L'articolo 2 reca le diverse definizioni di « pane » come prodotto ottenuto dalla cottura totale o parziale di una pasta, convenientemente lievitata, preparata con sfarinanti di grano o di altri cereali e acqua, con o senza aggiunta di cloruro di sodio o sale comune, spezie o erbe aromatiche. La denominazione di pane può essere integrata da quella di « pane fresco », « pane di pasta madre », « pane con pasta madre » (per ognuna di queste denominazioni integrative l'articolo fornisce un'apposita definizione).

L'articolo 3 reca la definizione di « prodotto intermedio di panificazione ».

L'articolo 4 dà la definizione di « pane conservato o a durabilità prolungata ».

L'articolo 5 definisce i prodotti utilizzabili per la lievitazione nella panificazione. In particolare, è definito lievito l'organismo unicellulare, tassonomicamente appartenente, non limitatamente, alla specie *Saccharomyces Cerevisiae*, avente la capacità di fermentare gli zuccheri derivanti dalla degradazione dell'amido in alcool e in anidride carbonica, assicurando la formazione della pasta convenientemente lievitata.

L'articolo 6 definisce la « pasta madre essiccata » e ne regola l'uso.

L'articolo 7 reca la definizione di « panificio » come impianto di produzione del pane, degli impasti da pane e dei prodotti da forno assimilati e regola la modalità di vendita del pane. In particolare, si prevede che l'avvio di un nuovo panificio e il trasferimento o la trasformazione di panifici esistenti sono subordinati alla SCIA (segnalazione certificata di inizio attività).

L'articolo 8 individua la figura del responsabile dell'attività produttiva del panificio o impresa di panificazione, stabilendone i compiti e le modalità di formazione professionale.

L'articolo 9 stabilisce che le disposizioni in esame non si applichino ai prodotti legalmente fabbricati o commercializzati negli altri Stati membri dell'Unione europea o fabbricati in uno Stato dell'EFTA.

L'articolo 10 stabilisce l'attribuzione della denominazione « pane fresco tradizionale »

ai tipi di pane tradizionali tipici locali identificati dalle regioni ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, e del regolamento di cui al decreto del Ministro per le politiche agricole 8 settembre 1999, n. 350, i quali non contengano ingredienti finalizzati alla conservazione o alla durabilità prolungata né siano stati sottoposti ad altri trattamenti a effetto conservante. In base al comma 2, le regioni, su proposta delle associazioni territoriali di rappresentanza della categoria della panificazione aderenti alle organizzazioni imprenditoriali più rappresentative a livello nazionale, riconoscono i disciplinari di produzione dei diversi tipi di pane fresco tradizionale.

L'articolo 11 pone la vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in esame in capo alle aziende sanitarie locali ed ai comuni e reca, al comma 2, la clausola di invarianza finanziaria.

L'articolo 12 dispone che le regioni adeguino la propria normativa alle disposizioni in esame e reca, al comma 2, la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano.

L'articolo 13 autorizza il Governo ad emanare un regolamento di delegificazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per modificare il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1998, n. 502.

L'articolo 14 abroga una serie di norme.

L'articolo 15 stabilisce che le disposizioni in esame si applichino a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla pubblicazione della relativa legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

Per quanto riguarda i profili di interesse della Commissione, segnala che il provvedimento appare riconducibile alla materia di esclusiva competenza statale « tutela della concorrenza » (articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione) e alle materie di competenza concorrente « tutela della salute » e « alimentazione » (articolo 117, terzo comma della Costituzione). Il provvedimento appare comunque orientato a definire i principi generali della materia, in

particolare con l'introduzione delle definizioni rilevanti per il settore; viene altresì lasciato spazio all'intervento regionale, con quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 10 in materia di disciplinari di produzione e dall'articolo 12, comma 1, che richiama la normativa regionale. Per questi motivi il provvedimento non appare presentare profili problematici per quello che attiene la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il deputato Dario BOND (FI) auspica, trattandosi di provvedimento che incide su produzioni alimentari anche locali, che venga lasciato il più ampio spazio possibile alle regioni di determinare le caratteristiche dei vari prodotti, in considerazione del fatto che i prodotti locali sono spesso molto particolari e differenziati, e che pertanto, devono poter essere normati a livello locale. Chiede di ampliare la portata dell'articolo 10 lasciando il più ampio spazio possibile alle regioni di determinare le caratteristiche organolettiche dei prodotti, al fine di valorizzare il più possibile le produzioni locali. Ricorda in proposito come il Veneto sia all'avanguardia anche nelle produzioni all'interno del sistema famiglia che consentono di commercializzare prodotti in un raggio limitato imponendo dettami meno restrittivi di produzione pur nel pieno rispetto delle norme di sanità alimentare.

Il deputato Flavio GASTALDI (LEGA) dichiara il voto favorevole del gruppo della Lega al provvedimento che va a colmare un vuoto normativo a livello nazionale che esisteva da più di 10 anni e rispetto al quale le normative regionali hanno svolto un ruolo di « supplenza »; ritiene infatti importante l'adozione di un quadro normativo nazionale per tutelare i panifici e i panificatori artigianali anche dalla concorrenza dei panifici industriali.

Il senatore Francesco MOLLAME (MISTO) nel concordare con quanto dichiarato dal collega Bond circa le caratteristiche assai diverse dei prodotti della panificazione, da regione a regione, formula una proposta di parere favorevole integrata, alla

luce delle considerazioni del collega, con un'osservazione volta a valorizzare i disciplinari di produzione regionali a tutela delle diverse tradizioni locali in materia di panificazione (*vedi allegato*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 8.55.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 14 aprile 2021.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.55 alle 9.05.



ALLEGATO

**Norme in materia di produzione e vendita del pane (S. 739 e abb.).****PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge S. 739, recante norme in materia di produzione e vendita del pane;

rilevato che:

il provvedimento appare riconducibile alla materia di esclusiva competenza statale « tutela della concorrenza » (articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione) e alle materie di competenza concorrente « tutela della salute » e « alimentazione » (articolo 117, terzo comma della Costituzione);

il provvedimento appare comunque orientato a definire i principi generali della

materia, in particolare con l'introduzione delle definizioni rilevanti per il settore;

viene altresì lasciato spazio all'intervento regionale, con quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 10 in materia di disciplinari di produzione del pane fresco tradizionale e dall'articolo 12, comma 1, che richiama la normativa regionale,

esprime:

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

valuti la Commissione di merito l'opportunità di ampliare nel testo il riferimento ai disciplinari di produzione regionali a tutela delle diverse tradizioni locali in materia di panificazione.