

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022. C. 1555, approvato dal Senato (Parere alla Commissione X) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	3
Disposizioni per l'istituzione del salario minimo. Nuovo testo C. 1275 Conte (Parere alla Commissione XI) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	5
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	9

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

Mercoledì 29 novembre 2023 – Presidenza del presidente Bruno TABACCI.

La seduta comincia alle 9.

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022. C. 1555, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione X).

(*Esame e conclusione – Parere con osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Antonio BALDELLI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili di interesse del provvedimento per il Comitato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1555 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, composto da 22 articoli, presenta un contenuto omogeneo e

corrispondente al titolo; il provvedimento è trasmesso al parere del Comitato per la legislazione in ragione dell'articolo 12, comma 4, che integra i principi e criteri direttivi della delega legislativa al Governo in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche (prevista dall'articolo 27 della legge n. 118 del 2022, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021);

il provvedimento rientra tra gli atti legislativi da adottare nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); in particolare, il disegno di legge rientra nella componente 2 concernente "Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo" della Missione 1 in materia di digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (M1C2-9); la decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021 che ha approvato il piano richiede l'entrata in vigore della legge e di tutti gli strumenti attuativi, anche di diritto derivato, volti a realizzarne l'effettiva attuazione entro il 31 dicembre 2023; in base alla menzionata decisione, la legge annuale sulla concorrenza 2022 deve comprendere almeno i seguenti elementi chiave: l'adozione del piano di sviluppo della rete per l'energia elettrica e la promozione della diffusione di contatori elettrici intelligenti

di seconda generazione; il provvedimento reca misure riconducibili a questi due ambiti di intervento, rispettivamente, all'articolo 1 e all'articolo 2;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

L'articolo 11 interviene sulle modalità di assegnazione delle concessioni di posteggio per il commercio su aree pubbliche, abrogando le norme che escludono l'attività di commercio su aree pubbliche dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) e disponendo contestualmente che l'assegnazione delle concessioni avvenga per una durata di dieci anni, sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità, trasparenza e pubblicità, secondo linee guida adottate dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, previa intesa in sede di Conferenza unificata, da approvare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge e secondo i dettagliati criteri fissati dal comma 2; ai sensi del comma successivo, le amministrazioni competenti devono compiere una ricognizione annuale delle aree destinate all'esercizio del commercio su aree pubbliche e, verificata la disponibilità di aree concedibili, devono indire procedure selettive con cadenza annuale nel rispetto delle linee guida; ciò premesso, la formulazione di tale comma potrebbe essere approfondita al fine di meglio specificare quali siano le amministrazioni effettivamente destinatarie dell'obbligo di ricognizione annuale delle aree destinate all'esercizio del commercio e di indicazione di procedure selettive;

il comma 2 dell'articolo 12, inserisce un nuovo comma *9-bis* nell'articolo 15 del decreto legislativo n. 114 del 1998 (recante la riforma della disciplina relativa al settore del commercio), stabilendo modalità uniformi su tutto il territorio nazionale di adempimento agli obblighi di comunicazione relativi allo svolgimento in più esercizi commerciali delle vendite straordinarie di cui ai commi 4 o 7 del medesimo articolo 15 – ossia di vendite promozionali o ven-

dite sottocosto; nel dettaglio, tale disposizione, al primo periodo, prevede che, qualora un'impresa intenda svolgere contemporaneamente in una serie di esercizi commerciali, anche in diversi comuni, vendite promozionali o vendite sottocosto, può presentare in via telematica, allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune dove l'esercente ha la sede legale dell'impresa, un'unica comunicazione con le date e l'indicazione di tutti gli esercizi coinvolti, fornendo tutte le informazioni richieste dalle norme vigenti per la specifica attività; il periodo successivo prevede altresì che il SUAP ricevente dovrà trasmettere la comunicazione agli altri Sportelli unici competenti in base all'ubicazione degli altri esercizi commerciali; ciò premesso, si evidenzia che il terzo e il quarto periodo della medesima disposizione, invece, nel disciplinare le modalità di conservazione di tale documentazione, fanno riferimento alla "comunicazione inviata ai comuni", quando, invece, il primo periodo della medesima disposizione prevede l'invio della comunicazione solamente al SUAP del comune dove l'esercente ha la sede legale dell'impresa; ciò premesso, potrebbe pertanto essere approfondita la formulazione di tale disposizione al fine di disporre un coordinamento dei periodi citati del capoverso comma *9-bis*;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

L'articolo 11, comma 7, reca l'abrogazione di alcune disposizioni delle leggi di bilancio 2018 e 2019 in materia di concessioni per commercio su aree pubbliche. In particolare, le lettere *a)* e *c)* recano una doppia abrogazione di una medesima disposizione poiché la lettera *c)* abroga l'articolo 1, comma 686, lettere *a)* e *b)*, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), con il quale sono stati introdotti la lettera *f-bis)* del comma 1 dell'articolo 7 e il comma *4-bis* dell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, a loro volta espressamente abrogati dalla predetta lettera *a)* di cui all'articolo 11, comma 7; al riguardo, potrebbe essere quindi

oggetto di approfondimento l'opportunità di riformulare la disposizione sopprimendo la lettera c); si ricorda, in proposito, che il paragrafo 3, lettera c) della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 prescrive che se un atto ha subito modifiche, eventuali "novelle" sono riferite all'atto modificato e non agli atti modificanti;

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) relativa al disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022, nonché la nuova versione dell'analisi tecnico-normativa (ATN) – che sostituisce quella pubblicata da pagina 23 a pagina 38 dell'Atto Senato n. 795 – sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 19 luglio 2023;

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 11, comma 3, e dell'articolo 12, comma 2, capoverso comma 9-bis.

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di sopprimere l'articolo 11, comma 7, lettera c). ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Disposizioni per l'istituzione del salario minimo.

Nuovo testo C. 1275 Conte.

(Parere alla Commissione XI).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Silvio LAI, *relatore*, prima di formulare la proposta di parere, sottopone al Comitato alcune considerazioni di carattere generale che, pur non coinvolgendo direttamente l'ambito di competenza del Comitato, ritiene comunque d'interesse. Il testo del provvedimento in esame, iscritto da tempo nel calendario dei lavori dell'Assemblea in quota opposizione, è stato interamente sostituito dall'approvazione di un emendamento a prima firma del Presidente della Commissione lavoro, con l'effetto paradossale che la proposta in quota opposizione si è trasformata in un'ampia delega al Governo. Ritiene che, pur nel rispetto formale del Regolamento, si tratti di un comportamento che viola, nella sostanza, le prerogative dell'opposizione e che si debba avviare, nelle sedi competenti, una riflessione al riguardo. Ciò premesso, per quanto attiene ai profili di interesse del provvedimento per il Comitato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il progetto di legge n. 1275, nel testo risultante dall'esame delle proposte emendative in sede referente, e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il progetto di legge presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

il principio di delega di cui alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 1 fa riferimento, tra le altre cose, alla definizione, per ciascuna categoria di lavoratori, dei contratti collettivi nazionali maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti; l'attuale formulazione sembra quindi prefigurare che sia direttamente il decreto legislativo ad

individuare tali contratti, mentre potrebbe risultare più logico, dal punto di vista della formulazione, prevedere che il decreto legislativo definisca le modalità con le quali tali contratti saranno individuati;

il principio di delega di cui alla successiva g) prevede, per ciascun contratto scaduto e non rinnovato entro i termini previsti dalle parti sociali o comunque entro congrui termini, nonché per i settori non coperti da contrattazione collettiva, l'intervento diretto del Ministero del lavoro, con l'adozione delle misure necessarie concernenti esclusivamente i trattamenti economici minimi complessivi; al riguardo, potrebbe costituire oggetto di approfondimento l'opportunità di specificare ulteriormente il principio di delega, individuando ad esempio forme e modalità dell'intervento del Ministero del lavoro;

i principi di delega di cui alle successive lettere h) ("quale misura di rafforzamento della concorrenza e di lotta all'evasione fiscale e contributiva, procedere a una riforma del sistema cooperativo, con particolare riguardo alle revisioni periodiche per la verifica dell'effettiva natura mutualistica") e i) ("disciplinare modelli di partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili dell'impresa, fondati sulla valorizzazione dell'interesse comune dei lavoratori e dell'imprenditore alla prosperità dell'impresa stessa") sembrano piuttosto indicare oggetti di delega, così ponendosi in contrasto con il paragrafo 2, lettera d) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera, che prescrive di distinguere i principi e criteri direttivi dagli oggetti di delega;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 1 e il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 1-bis prevedono che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di de-

creto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni (c.d. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze – da ultimo, nel parere espresso sull'A.C. 1538 nella seduta del 15 novembre 2023 – il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 2, lettere a), g), h) ed i);

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 1, comma 3, secondo periodo, e dell'articolo 1-bis, comma 3, secondo periodo. ».

Alfonso COLUCCI, nel condividere sia la proposta di parere sia le considerazioni di carattere più generale proposte dal relatore, ricorda che l'emendamento è stato approvato dalla Commissione lavoro nella serata di ieri, intorno alle 22 e 30 e suc-

cessivamente il testo modificato è stato inviato per il parere al Comitato per la legislazione. Ritiene pertanto che la calendarizzazione del provvedimento già nella seduta di questa mattina pregiudichi la possibilità di compiere il necessario lavoro di approfondimento del testo e, conseguentemente, la qualità del lavoro del Comitato.

Valentina BARZOTTI, si associa alle considerazioni svolte dal relatore e dal collega Colucci. Si sofferma quindi sul principio di delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), richiamato anche dal relatore, che fa riferimento ai « contratti collettivi nazionali maggiormente applicati ». Ritiene che si tratti di un tema particolarmente delicato in quanto assume rilievo anche l'annosa questione della determinazione dei criteri di rappresentatività delle organizzazioni sindacali, alla luce della mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione che prevedeva la personalità giuridica dei sindacati registrati con ordinamento interno a base democratica e il valore *erga omnes* dei contratti sottoscritti da tali sindacati. Richiama in proposito le sentenze della Corte costituzionale n. 30 del 1990 e n. 231 del 2013 che hanno affrontato il tema; in particolare la sentenza n. 30 del 1990 afferma la necessità di individuare « gli indici di rappresentatività, i modi di verifica del consenso, l'ambito in cui questa deve essere effettuata, i criteri di proporzionalità della rappresentanza e gli strumenti di salvaguardia degli obiettivi solidaristici ed equalitari propri del sindacato », un monito non ancora recepito. Ricorda anche come si continui ad oscillare al riguardo tra i concetti di sindacati maggiormente rappresentativi e sindacati comparativamente più rappresentativi, un aspetto che il principio di delega, nella sua vaghezza, non affronta. Ritiene che questi aspetti rientrino nell'ambito di competenza del Comitato ed invita ad integrare al riguardo la proposta di parere.

Antonio BALDELLI invita a mantenere la natura tecnica dei lavori del Comitato come previsto dall'articolo 16-bis del Regolamento, evitando di trasformarlo in una sede di dibattito politico.

Bruno TABACCI, *presidente*, ritiene fuori discussione che il Comitato debba mantenersi nel proprio ambito di competenza e segnala come il tema dell'iscrizione di provvedimenti in quota opposizione possa essere utilmente affrontato in sede di Giunta per il Regolamento. Si tratta, a suo giudizio, di individuare un delicato punto di equilibrio: da un lato, l'iscrizione di provvedimenti in quota opposizione non può significare ovviamente che l'opposizione possa imporre i suoi provvedimenti alla maggioranza; dall'altro lato è indubbio che stravolgimenti dei provvedimenti in quota opposizione possano sollevare perplessità. Per quanto concerne il problema dei tempi di esame del provvedimento, rileva che gli stessi sono stati dettati dall'andamento dei lavori in Commissione lavoro. Tale Commissione infatti, nell'inviare ieri sera intorno alle 23 al Comitato la richiesta di parere ha richiesto che lo stesso venisse espresso entro le 14 e 30 di oggi e, conseguentemente, si è proceduto ad integrare la convocazione già prevista per questa mattina alle 9. Ciò premesso, se vi sono esigenze di approfondimento, il Comitato può procedere a una breve sospensione dei lavori o, in alternativa, a una nuova convocazione per le ore 14.

Silvio LAI, *relatore*, in risposta alle considerazioni della collega Barzotti, rileva che il dispositivo del parere contiene una generale osservazione che richiede di approfondire il principio di delega di cui alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 1, un approfondimento nel quale possono quindi rientrare anche gli aspetti segnalati dalla collega; ritiene però che sul punto si possa operare un'integrazione delle premesse. Chiede a tal fine una breve sospensione della seduta, anche per poter consultare le due sentenze della Corte costituzionale segnalate dalla collega Barzotti.

Bruno TABACCI, *presidente*, sospende quindi la seduta che riprenderà alle ore 9 e 50.

La seduta sospesa alle 9.30, riprende alle 9.50.

Silvio LAI, *relatore*, alla luce dell'approfondimento compiuto, propone di integrare la seconda delle premesse della proposta di parere, quella relativa al principio di delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *a*), aggiungendo in fine le seguenti parole: « potrebbe altresì essere oggetto di approfondimento l'opportunità di specificare la categoria dei "contratti collettivi nazionali maggiormente applicati", anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in ma-

teria di definizione degli indici di rappresentatività delle associazioni sindacali (si richiamano ad esempio le sentenze n. 30 del 1990 e n. 231 del 2013) ».

Il Comitato approva la proposta di parere, come riformulata dal relatore (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 9.55.

ALLEGATO

**Disposizioni per l'istituzione del salario minimo.
Nuovo testo C. 1275 Conte.**

PARERE APPROVATO

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il progetto di legge n. 1275, nel testo risultante dall'esame delle proposte emendative in sede referente, e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il progetto di legge presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

il principio di delega di cui alla lettera *a*) del comma 2 dell'articolo 1 fa riferimento, tra le altre cose, alla definizione, per ciascuna categoria di lavoratori, dei contratti collettivi nazionali maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti; l'attuale formulazione sembra quindi prefigurare che sia direttamente il decreto legislativo ad individuare tali contratti, mentre potrebbe risultare più logico, dal punto di vista della formulazione, prevedere che il decreto legislativo definisca le modalità con le quali tali contratti saranno individuati; potrebbe altresì essere oggetto di approfondimento l'opportunità di specificare la categoria dei "contratti collettivi nazionali maggiormente applicati", anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di definizione degli indici di rappresentatività delle associazioni sindacali (si richiamano ad esempio le sentenze n. 30 del 1990 e n. 231 del 2013);

il principio di delega di cui alla successiva *g*) prevede, per ciascun contratto scaduto e non rinnovato entro i termini previsti dalle parti sociali o comunque entro congrui termini, nonché per i settori non coperti da contrattazione collettiva,

l'intervento diretto del Ministero del lavoro, con l'adozione delle misure necessarie concernenti esclusivamente i trattamenti economici minimi complessivi; al riguardo, potrebbe costituire oggetto di approfondimento l'opportunità di specificare ulteriormente il principio di delega, individuando ad esempio forme e modalità dell'intervento del Ministero del lavoro;

i principi di delega di cui alle successive lettere *h*) ("quale misura di rafforzamento della concorrenza e di lotta all'evasione fiscale e contributiva, procedere a una riforma del sistema cooperativo, con particolare riguardo alle revisioni periodiche per la verifica dell'effettiva natura mutualistica") e *i*) ("disciplinare modelli di partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili dell'impresa, fondati sulla valorizzazione dell'interesse comune dei lavoratori e dell'imprenditore alla prosperità dell'impresa stessa") sembrano piuttosto indicare oggetti di delega, così ponendosi in contrasto con il paragrafo 2, lettera *d*) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera, che prescrive di distinguere i principi e criteri direttivi dagli oggetti di delega;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 1 e il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 1-*bis* prevedono che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni (c.d. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma pro-

cedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta “una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa”; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze – da ultimo, nel parere espresso sull’A.C. 1538 nella seduta del 15 novembre 2023 – il Comitato ha segnalato l’opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall’articolo 16-bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di approfondire la formulazione dell’articolo 1, comma 2, lettere a), g), h) ed i);

sotto il profilo dell’efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di approfondire l’articolo 1, comma 3, secondo periodo, e dell’articolo 1-bis, comma 3, secondo periodo. ».