

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

Nell'anno 2020 sono state approvate, per quanto concerne le politiche in esame, 11 leggi di cui ben 9 nell'ultimo scorcio della decima legislatura, periodo, come si può immaginare, particolarmente produttivo.

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, si è trattato principalmente di leggi di iniziativa della Giunta regionale, con l'eccezione di alcune leggi particolarmente rilevanti per le disposizioni in esse contenute quali la legge di modifica del Codice del Commercio, la legge in materia di start up innovative e semplificazione e la legge che ha previsto misure di sostegno a favore delle guide turistiche. Questa ultima legge, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, non è stata assegnata alla Seconda Commissione per l'espressione del parere referente di sua competenza ma è stata esaminata ed approvata direttamente dal Consiglio, come previsto dall'articolo 41, comma 5, del Regolamento interno.

Sotto il profilo dei contenuti, gli interventi legislativi dell'anno che si è appena concluso hanno avuto un carattere estremamente eterogeneo interessando settori quali l'artigianato, il trasferimento tecnologico e la disciplina di Sviluppo Toscana spa, società in house della Regione Toscana, oltre quelli già menzionati del commercio, del turismo e dell'innovazione tecnologica.

Sotto il profilo della tecnica legislativa, si è trattato essenzialmente di leggi di modifica di leggi vigenti, fatta eccezione per due leggi provvedimento con le quali si è intervenuti per far fronte alle conseguenze economiche di eventi calamitosi quali il crollo del viadotto di Albiano e la chiusura di due ponti nel territorio della Provincia di Pistoia e la già menzionata legge che prevede misure di sostegno a favore delle guide turistiche.

Merita infine segnalare che sono state numerosissime le leggi di cui è stata disposta l'entrata in vigore anticipata.

2. ULTERIORI DISPOSIZIONI IN MATERIA DI COMMERCIO

La legge regionale 68/2020, di iniziativa consiliare, ha ad oggetto la materia del commercio che, sebbene attribuita alla competenza residuale delle Regioni (articolo 117, quarto comma, della Costituzione), presenta profili inerenti la materia della tutela della concorrenza che la Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione).

In relazione alla tutela della concorrenza, merita ricordare che la

giurisprudenza costituzionale, in considerazione del suo carattere finalistico, ne ha costantemente sottolineato la “trasversalità”, con conseguente possibilità per essa di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni e, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza proprio con la materia del commercio¹.

La legge regionale in esame, frutto di un percorso di concertazione, anche se informale, con le associazioni di categoria e volta a recepire le segnalazioni di alcuni comuni relative alla fase di prima applicazione del Codice del Commercio, interviene a modificare alcune disposizioni di esso, che era stato già oggetto di un intervento di modifica ad opera della legge regionale 16 Aprile 2019, n. 16 ma limitatamente alla disciplina del commercio su area pubblica.

Alcuni degli articoli di questa legge regionale erano contenuti nella legge regionale 51/2020 (Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale per l’anno 2019): da essa sono stati stralciati, perché ritenuti privi di carattere manutentivo, a seguito del parere in tal senso espresso dalla Seconda Commissione consiliare alla Prima Commissione.

Per quanto concerne i contenuti, essa, in estrema sintesi, intende chiarire la portata di alcune disposizioni, tra cui quelle relative al beneficiario del rinnovo dodecennale della concessione nel caso di commercio su area pubblica, quelle concernenti i requisiti soggettivi richiesti per l’attività di somministrazione di alimenti e bevande, quelle relative alla durata delle iniziative nelle quali si effettua la somministrazione temporanea e quelle relative alle sanzioni, al fine di evitare difficoltà interpretative per gli organi preposti al controllo e per coloro che debbono ottemperare alle norme.

Con essa viene inoltre inserita nel Codice del Commercio una articolata disciplina dei mercatini degli hobbisti, vista la rilevanza e diffusione assunta da questo fenomeno. Con tale espressione si intendono gli operatori non professionali del commercio che vendono o barattano, in modo occasionale, merci da loro prodotte di modico valore (prezzo unitario massimo di 100 euro e valore totale della merce massimo di 1000 euro). Gli hobbisti possono partecipare ad un massimo di sei manifestazioni l’anno e devono essere in possesso di un tesserino di riconoscimento.

A tal proposito, merita segnalare che l’Ufficio legislativo del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) ha richiamato l’attenzione del Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri su alcune criticità presenti a suo giudizio nella legge in esame e segnatamente negli articoli 4 e 6 che hanno introdotto la suddetta definizione di hobbisti e la disciplina dei mercatini ad essi dedicati.

Il MISE, pur riconoscendo la validità delle motivazioni alla base delle disposizioni in questione (emersione di quei soggetti che, fingendosi hobbisti,

¹ Cfr. sentenze 18/2012; 150/2011; 288/2010; 430/2007; 431/2007; 401/2007; 67/2007 e 80/2006.

svolgono l'attività a livello professionale e obbligo, per gli hobbisti, del rispetto di prescrizioni e del possesso dei requisiti di onorabilità), ha tuttavia osservato il mancato adempimento degli obblighi di notifica preventiva alla Commissione europea, previsti dalla direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta direttiva Bolkestein).

Sul punto, la Regione, chiamata a formulare le proprie controdeduzioni, ha ricordato come l'articolo 1, comma 686, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), abbia introdotto importanti novità per quanto concerne il settore del commercio su aree pubbliche a decorrere dal 1° gennaio 2019, modificando il decreto legislativo 59/2010 con cui è stata data attuazione alla direttiva 2006/123/CE.

Nel dettaglio, gli articoli del decreto legislativo 59/2010 interessati da tali modifiche sono stati:

- l'articolo 7 (Altri servizi esclusi), comma 1, cui è stata aggiunta una *lettera f-bis* con la quale sono state ampliate le fattispecie di esclusione dalle disposizioni del decreto, aggiungendo a quelle già previste anche le attività di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche;
- l'articolo 16 (Selezione tra diversi candidati), cui è stato aggiunto un comma 4-bis), che ha escluso l'applicabilità delle disposizioni contenute nello stesso articolo al commercio su aree pubbliche di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 114/1998²;
- l'articolo 70, recante disposizioni specifiche in materia di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche, di cui è stata disposta l'abrogazione.

Gli eventuali profili di non conformità delle disposizioni del comma 686 citato con la normativa comunitaria non risulta siano stati presi in carico dal Governo, stante la competenza statale in materia di concorrenza, mentre le disposizioni citate hanno prodotto effetti di ampia portata sulla disciplina del settore del commercio su aree pubbliche, presentando, sotto il profilo tecnico-giuridico, problemi di armonizzazione con la vigente normativa e criticità applicative in relazione ad alcune abrogazioni ivi contenute, che hanno determinato vuoti normativi che sono stati colmati dalle Regioni in via interpretativa e/o legislativa.

Tra le criticità conseguenti a tali modifiche è stata posta in evidenza quella conseguente alla lettera a) del comma 686 dell'articolo 1 della legge 145/2018 che, sottraendo dall'ambito di applicazione del decreto legislativo 59/2010 le attività del commercio sulle aree pubbliche, ha determinato la non applicabilità di alcune disposizioni del decreto stesso a tali attività e, in particolare, dell'articolo 71, che individua i requisiti di accesso e di esercizio

² Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma delle discipline relative al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

delle attività commerciali di vendita e di somministrazione (requisiti di onorabilità e professionali), in precedenza contenuti ai commi 2, 4, 5 e 6 dell'articolo 5 del decreto legislativo 114/1998 e all'articolo 2 della legge 287/1991³, disposizioni che lo stesso articolo 71 ha esplicitamente abrogato.

La Regione ha fatto fronte al vuoto normativo conseguente disciplinando autonomamente, con gli articoli 11 e 12 della legge regionale 62/2018, i requisiti soggettivi, di onorabilità e professionali, per l'accesso e l'esercizio dell'attività commerciale.

Inoltre, poiché la lettera b) del comma 686 ha sottratto alle procedure selettive di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 59/2010 il settore del commercio su aree pubbliche e specificatamente l'assegnazione dei posteggi per l'esercizio di tale attività, si è determinato il venire meno dell'Intesa del 5 luglio 2012, che aveva il suo fondamento giuridico nel comma 5 dell'articolo 70 del decreto legislativo 59/2010, ora abrogato, e con la quale erano stati stabiliti i criteri per il rilascio e il rinnovo delle concessioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto medesimo ed a quelle prorogate.

La Regione ha fatto fronte a questo vuoto normativo reintroducendo il criterio del tacito rinnovo delle concessioni in scadenza, già contenuto nella normativa previgente.

In considerazione di quanto sopra esposto, la Regione ha fatto presente che la mancata notifica preventiva della legge regionale 68/2020, lamentata dal MISE, è stata determinata da una doppia motivazione: in primo luogo, la descritta esclusione del settore del commercio su area pubblica, ad opera della legge 145/2018, dall'applicazione della direttiva 2006/123/CE e dagli obblighi di notifica in essa contenuti; in secondo luogo, il carattere di non professionalità dell'attività esercitata dagli "hobbisti" che ne esclude la configurabilità come attività di servizi e come commercio su area pubblica, come espressamente stabilito dalla legge in esame.

Infine, per quanto concerne i rilievi relativi all'articolo 5 della legge regionale 68/2020, che ha modificato l'articolo 35, comma 2, della legge regionale 62/2018, è stato posto in evidenza che già l'articolo 1, comma 1180, della legge 205/2017, aveva disposto la proroga fino al 31 dicembre 2020 della validità delle concessioni in essere alla sua entrata in vigore (1/1/2018) e che l'articolo 181 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", al comma 4-bis, ha previsto che *"Le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020, se non già riassegnate ai*

³ Legge 25 agosto 1981, n. 287 (Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi).

sensi dell'intesa sancita in sede di Conferenza unificata il 5 luglio 2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 4 aprile 2013, nel rispetto del comma 4-bis dell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, sono rinnovate per la durata di dodici anni, secondo linee guida adottate dal Ministero dello sviluppo economico e con modalità stabilite dalle regioni entro il 30 settembre 2020, con assegnazione al soggetto titolare dell'azienda, sia che la conduca direttamente sia che l'abbia conferita in gestione temporanea, previa verifica della sussistenza dei requisiti di onorabilità e professionalità prescritti, compresa l'iscrizione ai registri camerali quale ditta attiva ove non sussistano gravi e comprovate cause di impedimento temporaneo all'esercizio dell'attività”.

In considerazione di ciò, è stato evidenziato come anche il legislatore nazionale abbia considerato non più sussistente il limite al rinnovo tacito o automatico ed il divieto di riconoscere vantaggi al prestatore uscente.

Merita segnalare, per completezza, che la legge in esame non é stata successivamente oggetto di impugnativa governativa.

3. MISURE DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE START UP INNOVATIVE E DISPOSIZIONI DI SEMPLIFICAZIONE

La legge regionale 16/2020, di iniziativa consiliare, è, in primo luogo, espressione della potestà legislativa regionale di tipo “residuale” (art. 117, comma quarto, della Costituzione) concernente lo “sviluppo economico e produttivo locale”, ambito generale ed indeterminato nel quale confluiscono una pluralità di materie eterogenee quali, ad esempio, l’agricoltura, l’industria, l’artigianato, il commercio, il turismo. Appare inoltre, in considerazione dei suoi contenuti, ascrivibile alla competenza legislativa concorrente “sostegno all’innovazione dei processi produttivi”, di cui all’articolo 117, comma terzo, della Costituzione, soggetta in quanto tale al limite dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Con essa la Regione ha inteso promuovere, nel rispetto della normativa comunitaria e statale, iniziative a sostegno della nascita, dello sviluppo e del consolidamento delle start up innovative, così come definite dall’articolo 25 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179⁴, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, in quanto contribuiscono a sostenere l’occupazione giovanile e gli investimenti innovativi necessari all’evoluzione dell’economia regionale. Con la stessa legge si è voluto, inoltre, supportare i processi di trasformazione tecnologica e digitale che hanno il principale obiettivo di favorire gli investimenti per l’innovazione e per la competitività delle imprese. Essa individua pertanto gli strumenti di intervento in favore delle start up innovative ovvero i contributi in conto capitale per la nascita e lo sviluppo delle medesime, l’accesso al credito, secondo le misure previste dalla legge regionale 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere

⁴ Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese).

finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019) e la possibilità di partecipazione, entro determinati limiti, al capitale di rischio. Un ulteriore elemento di sostegno alla nascita e sviluppo delle start up innovative è costituito dalla riduzione delle aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) nonché sulle spese sostenute per l'acquisto di macchinari innovativi di cui all'allegato A e B della legge 232/2016⁵. Oltre a sostenere la fase di nascita e sviluppo, con questa legge la Regione ha inteso anche intervenire nella fase successiva di crescita e consolidamento delle start up innovative, attraverso la possibilità di concedere un contributo per l'acquisizione di servizi qualificati e avanzati di temporary management e di coaching. In essa sono state inoltre previste per le start up innovative specifiche premialità di punteggio nei bandi di accesso ai finanziamenti regionali per il sostegno agli investimenti, alla formazione e all'occupazione. Essa reca in sé anche la definizione dell'ecosistema regionale del trasferimento tecnologico ovvero di un sistema di cooperazione aperto in cui diversi attori, pubblici e privati, articolati in "Distretti tecnologici", concorrono nel favorire lo sviluppo delle tecnologie digitali ai sistemi di produzione e dei servizi, al fine di contribuire alla crescita economica e sociale e alla competitività del territorio della Toscana. Individua altresì gli strumenti a disposizione della Regione per incentivare la promozione e l'attrazione degli investimenti e la internazionalizzazione del sistema produttivo regionale. Al fine di semplificare i procedimenti di erogazione dei contributi alle imprese vengono introdotte modalità di rendicontazione semplificata mediante il ricorso a tabelle standard di costi unitari e viene altresì previsto un sistema informatico in grado di verificare lo stato di avanzamento del procedimento amministrativo di richiesta di contributo da parte delle imprese.

La legge contiene un intero Capo nel quale sono raccolte le modifiche ad alcune norme della legge regionale 71/2017, legge ordinamentale che disciplina il sistema degli interventi di sostegno a favore delle imprese, resesi necessarie in considerazione dell'esperienza maturata in questi anni e per garantire una migliore qualità e organicità del testo normativo. La modifica conferma gli obiettivi di semplificazione e trasparenza, ribadendo l'impegno della Regione a promuovere azioni finalizzate alla accessibilità oltre che allo snellimento amministrativo ed alla riduzione degli oneri a carico delle imprese e dei beneficiari in generale ed il contenimento dei costi per la stessa amministrazione regionale. In particolare, viene consentito di considerare costo ammissibile a finanziamento, in misura correlata alla complessità del contributo e al valore della rendicontazione, le spese per le attestazioni di cui all'articolo 14, comma 2, della legge regionale 71/2017. Vengono integrati i termini dei procedimenti erogativi, estendendone l'applicabilità anche alle erogazioni per stato avanzamento lavori (SAL) e saldo; sono ridefinite le fattispecie di revoca e riduzione delle agevolazioni ed introdotta la possibilità di procedere, in sede di

⁵ Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

rendicontazione, oltre che alla riduzione, anche alla rimodulazione del progetto. L'intervento, nel suo complesso, è finalizzato a razionalizzare le modalità operative adottate, dando ulteriore certezza ai relativi procedimenti amministrativi.

Il testo della legge licenziato dalla commissione e successivamente approvato dall'aula appare considerevolmente diverso rispetto al testo originario, assegnato alla Seconda Commissione per l'espressione del parere referente. Esso, infatti, è stato ampiamente modificato durante i lavori istruttori sia a seguito dell'accoglimento di alcuni dei rilievi formulati dall'ufficio legislativo nella propria scheda sia per effetto dell'accoglimento di numerosi emendamenti fra cui quelli contenenti modifiche alla legge regionale 71/2017. Tali modifiche avrebbero più opportunamente dovuto costituire l'oggetto di una autonoma proposta di legge.

La legge regionale 71/2017 è stata ulteriormente modificata a distanza di brevissimo tempo ad opera della legge regionale 47/2020 al fine di coordinare temporalmente due delle sue disposizioni con una terza, come modificata dalla legge regionale 16/2020. Tale disposizione è l'articolo 21, comma 4, lettera e) (Revoca, rimodulazione e riduzione delle agevolazioni) che individua fra le cause che comportano la revoca totale dell'agevolazione: *“e) la rinuncia all'agevolazione trascorsi sessanta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione di assegnazione e, in caso di agevolazione concessa sotto forma di garanzia, la rinuncia alla stessa trascorsi sessanta giorni dalla data di ricevimento della delibera di concessione di finanziamento da parte del soggetto finanziatore”*. Le due disposizioni su cui è intervenuta la legge regionale 47/2020 sono la lettera b) del comma 2 dell'articolo 23 (Esclusione dalle agevolazioni) e i commi 2 e 3 dell'articolo 24 (Rimborso dei costi istruttori) che continuavano a prevedere il termine originario di trenta giorni in luogo di quello di sessanta giorni senza che vi fosse pertanto un coordinamento con il termine di cui al citato articolo 21, comma 4, lettera e).

Di questa legge è stata disposta l'entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

4. SOSTEGNO A SINGOLE SOCIETÀ DI GESTIONE DI INFRASTRUTTURE PER IL TRASFERIMENTO TECNOLOGICO E A SOCIETÀ DI SERVIZI PER IL TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

La legge regionale 72/2020, di iniziativa della Giunta regionale, è espressione della potestà legislativa regionale di tipo “residuale” (art. 117, comma quarto, della Costituzione) concernente lo “sviluppo economico e produttivo locale” nonché ascrivibile, in considerazione dei suoi contenuti, alla competenza legislativa concorrente “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione dei processi produttivi”, di cui all'articolo 117, comma terzo,

della Costituzione. Merita ricordare per completezza, ai fini dell'inquadramento normativo, che l'articolo 19 del decreto legislativo 112/1998, recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni in attuazione della Riforma Bassanini (L. 59/1997), ha delegato a queste ultime anche le funzioni di incentivazione di programmi di innovazione e trasferimento tecnologico per l'industria, ivi comprese le piccole e medie imprese.

Per quanto concerne i contenuti, la legge in esame interviene a modificare la legge regionale 57/2019 (Sostegno al processo di razionalizzazione del sistema di gestione delle infrastrutture per il trasferimento tecnologico), al fine di estendere l'operatività del Fondo per il trasferimento tecnologico da essa istituito.

L'accesso a tale Fondo, previsto originariamente per l'erogazione di incentivi economici al soggetto gestore risultante dal processo di razionalizzazione di singole società di gestione di infrastrutture per il trasferimento tecnologico localizzate in Toscana, viene infatti esteso anche alle singole società, operanti in Toscana in modo esclusivo o prevalente, che, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata, gestiscono strutture quali parchi scientifici e tecnologici, incubatori di impresa, laboratori di ricerca industriale, laboratori di prova e test, dimostratori tecnologici.

Analoga estensione di operatività è prevista a favore di società, anche esse operanti in Toscana in modo esclusivo o prevalente, partecipate anche parzialmente o indirettamente da amministrazioni pubbliche, che erogano servizi alle imprese per il trasferimento tecnologico.

In entrambi i casi, dette società che operano nell'ambito del trasferimento tecnologico devono dimostrare che l'attività di gestione di infrastrutture o l'attività di erogazione di servizi rappresenti almeno il 33 per cento del loro fatturato.

Durante i lavori istruttori, si è ritenuto opportuno, in accoglimento del rilievo in tal senso formulato dall'ufficio legislativo, e al fine di evitare problemi interpretativi ed applicativi, chiarire l'espressione "*operanti in Toscana in modo esclusivo o prevalente*", utilizzata nel testo della legge per individuare le singole società di gestione di infrastrutture tecnologiche o di servizi alle imprese per il trasferimento tecnologico che avrebbero potuto beneficiare del Fondo. In particolare, si era chiesto di chiarire in che modo si determinasse la prevalenza o l'esclusività dell'operatività di tali società. Ciò è avvenuto specificando che "*L'operatività è prevalente se almeno il 51 per cento del fatturato è realizzato in Toscana*".

Con alcuni emendamenti di iniziativa consiliare approvati in aula si è inteso specificare che le singole società di gestione di infrastrutture per il trasferimento tecnologico e le società che prestano servizi a favore delle imprese per il trasferimento tecnologico possono accedere al suddetto Fondo purché siano oggetto di un processo di aggregazione.

Anche di questa legge è stata disposta l'entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

5. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ATTIVITÀ E DI PAGAMENTO DELLE PRESTAZIONI RESE DALLA SOCIETÀ SVILUPPO TOSCANA SPA

La legge regionale 67/2020, di iniziativa della Giunta regionale, è espressione della potestà legislativa regionale di tipo "residuale" (art. 117, comma quarto, della Costituzione) concernente l'ordinamento e l'organizzazione degli enti regionali nonché di quella relativa allo "sviluppo economico e produttivo locale".

Sotto il profilo dei contenuti, essa interviene a modificare alcune disposizioni della legge regionale 28/2008 che disciplina Sviluppo Toscana spa, società in house della Regione Toscana, con una duplice finalità: da un lato, estendere le funzioni di organismo intermedio che tale società già svolge come responsabile del Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per il periodo 2014 - 2020, a cicli di programmazione successivi al 2020 e a fondi di investimento europei (fondi SIE) ulteriori rispetto al FESR; dall'altro lato, modificare le modalità di finanziamento delle attività da essa svolte e previste nel "piano delle attività".

Ciò per allineare la disciplina di Sviluppo Toscana alle disposizioni dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) che prevede che: *"Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"*.

A tal fine, la legge prevede sia per le attività istituzionali continuative che per quelle non continuative svolte da Sviluppo Toscana (la cui differenza risiede nel carattere strategico o meno delle stesse) un corrispettivo per l'attività svolta, determinato sulla base della valutazione di congruità di cui al citato articolo 192, eliminando l'attuale previsione della corresponsione di un contributo per le attività a carattere continuativo.

Al fine di mantenere rilevanza a livello di remunerazione fra le due tipologie di attività della società, la legge prevede una diversa modalità di determinazione dei costi che concorrono in modo diretto e indiretto allo svolgimento di tali attività: nel caso delle attività non continuative si continua a

applicare il tariffario già previsto, nel caso delle continuative si applica il dettaglio del catalogo-listino, costruito tenendo conto dei costi unitari approvati nel tariffario. Tariffario e catalogo-listino sono approvati dalla Giunta regionale e attestano la verifica di congruità richiesta dalla suddetta normativa nazionale.

Durante i lavori istruttori in commissione è stato approvato un emendamento volto a specificare meglio a chi compete la trasmissione del piano delle attività ovvero alla Giunta regionale.

6. MISURE DI SOSTEGNO ALLE GUIDE TURISTICHE DELLA TOSCANA

Con la legge regionale 52/2020, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, si è inteso riconoscere un sostegno economico alla categoria professionale delle guide turistiche.

Ciò in quanto l'emergenza COVID-19, imponendo per finalità di prevenzione della diffusione del contagio l'interruzione protratta della circolazione dei cittadini italiani e stranieri all'interno della nostra Regione e la chiusura dei musei e delle manifestazioni, ha determinato un blocco dei flussi turistici ed una crisi marcata di tutte le attività connesse ad essi, fra le quali quelle delle guide turistiche operanti in modo continuativo sul territorio regionale.

Verificata pertanto la disponibilità di euro 500.000,00 derivanti dalla quota libera dall'avanzo di amministrazione 2019 del bilancio del Consiglio regionale, così come destinati con deliberazione del Consiglio regionale n. 35 del 9 giugno 2020 "Bilancio di previsione finanziario del Consiglio regionale per il triennio 2020-2021-2022 – 3^a variazione – Assestamento di bilancio", il Consiglio regionale ha ritenuto quindi necessario garantire un sostegno economico, in termini di contributo individuale, alle guide turistiche iscritte negli elenchi provinciali della Regione Toscana.

In attuazione del principio di semplificazione amministrativa, la legge ha previsto che i contributi siano concessi con procedimento automatico che non richiede un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario.

I tempi tecnici richiesti per l'espletamento delle procedure e la necessità di rendere disponibili i contributi con immediatezza hanno reso opportuno prevedere l'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Come già anticipato nella premessa, la legge in esame non è stata assegnata alla Seconda Commissione consiliare per l'espressione del parere referente di propria competenza ma è stata esaminata ed approvata direttamente dal Consiglio.

7. PROMOZIONE DEI PRODOTTI DELL'ARTIGIANATO ARTISTICO E TRADIZIONALE TOSCANO

La legge regionale 62/2020, di iniziativa della Giunta regionale, è principalmente espressione della potestà legislativa regionale di tipo “residuale” (art. 117, comma quarto, della Costituzione) concernente lo “sviluppo economico e produttivo locale”.

Essa, come affermato nella relazione illustrativa, trae origine dai rilievi formulati dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in ordine a potenziali criticità anticoncorrenziali dell’articolo 20 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 53 (Norme in materia di artigianato e semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese artigiane), come modificato dalla legge regionale 4 marzo 2016, n. 22 (Disciplina del sistema regionale della promozione economica e turistica. Riforma dell’Agenzia di promozione economica della Toscana “APET”. Modifiche alla l.r. 53/2008 in tema di artigianato artistico e tradizionale), laddove individua la società consortile a responsabilità limitata ARTEX (partecipata da CNA e Confartigianato Toscana) come soggetto deputato a perseguire le finalità di tutela dell’artigianato artistico e tradizionale toscano previste dalla stessa disposizione ed il conseguente sostegno della Regione Toscana alle attività di valorizzazione dell’artigianato artistico e tradizionale di cui all’articolo 21 della legge regionale 53/2008.

Secondo l’AGCM queste disposizioni, poiché limitano la possibilità degli altri operatori del settore di beneficiare dei suddetti contributi, possono contrastare con la Costituzione, in particolare, con la libertà d’iniziativa economica (art. 41) e con la tutela della concorrenza (art. 117, comma 2 lett. e), nonostante su questa norma non sia mai stata posta questione di legittimità costituzionale.

La legge è intervenuta pertanto sugli articoli 20 e 21 della legge regionale 53/2008, disponendo l’abrogazione del secondo comma del primo e dell’intero secondo articolo, al fine di *“prevenire potenziali contrasti con i principi posti a tutela della concorrenza e del mercato - principi che non possono prescindere da un previo confronto competitivo - oltre che a garantire i principi di trasparenza e di imparzialità dell’azione amministrativa e il rispetto della parità di trattamento”*.

Anche di essa è stata disposta l’entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

8. INTERVENTI STRAORDINARI ED URGENTI PER FRONTEGGIARE LE GRAVI CONSEGUENZE ECONOMICHE DI EVENTI CALAMITOSI

Nel corso dell’anno 2020 sono state approvate due leggi, entrambe di

iniziativa della Giunta regionale, volte a prevedere interventi straordinari ed urgenti per fronteggiare le gravi conseguenze economiche di eventi calamitosi. Anche esse concernono la materia dello “sviluppo economico e produttivo locale”, che attiene alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi dell’articolo 117, comma quarto, della Costituzione.

In ordine ai contenuti, la prima di esse, la legge regionale 58/2020, prevede un intervento straordinario, urgente ed una tantum per l’anno 2020, per far fronte ai rilevanti danni economici subiti dalle imprese dei comuni di Abetone Cutigliano, Pescia e Uzzano a seguito della chiusura del Ponte dei Mandrini e del Ponte degli Alberghi, disposte dalla Provincia di Pistoia rispettivamente con le ordinanze 48 e 54 del 2019. La legge fissa i criteri in base ai quali è determinato il sostegno finanziario spettante a tali imprese.

Non sono stati formulati rilievi di legittimità in ordine ad essa ma con riferimento all’articolo 3 (Entrata in vigore) che prevedeva l’entrata in vigore della legge il giorno stesso della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione, trattandosi di un intervento urgente, si è segnalata l’eccezionalità di tale termine dal momento che, per questioni di certezza del diritto, l’entrata in vigore immediata delle leggi deve essere disposta il giorno successivo alla loro pubblicazione.

Tale rilievo è stato accolto ed il testo è stato conseguentemente adeguato.

La legge è stata approvata all’unanimità sia in commissione che in aula.

La seconda delle due leggi, ovvero la legge regionale 59/2020, prevede un sostegno finanziario, a carattere straordinario ed una tantum per l’anno 2020 a favore delle attività economiche e produttive extra-agricole interessate dal crollo del Ponte cosiddetto di Albiano e aventi sede operativa nei territori dei comuni di Aulla, Bagnone, Casola in Lunigiana, Comano, Filattiera, Fivizzano, Fosdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Tresana, Villafranca in Lunigiana, Zeri e Pontremoli. Essa mira pertanto a fronteggiare le rilevanti criticità verificatesi sul piano produttivo e occupazionale nella zona del territorio regionale interessata dal predetto crollo, avvenuto l’8 aprile 2020, attraverso la previsione di un intervento destinato a compensare, sia pur parzialmente, i danni economici subiti da tali attività.

Durante i lavori istruttori della commissione sono stati approvati due emendamenti presentati dal Presidente della Prima Commissione consiliare volti a circoscrivere alla sola frazione di Albiano Magra del comune di Aulla l’ambito territoriale destinatario dei finanziamenti previsti nel testo della legge.

Anche di questa legge è stata prevista l’entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Anche essa è stata approvata all’unanimità sia in commissione che in aula.

9. SOVVENZIONE DIRETTA ALLA SOCIETA' TOSCANA AEROPORTI SPA

La legge regionale 95/2020, di iniziativa della Giunta regionale, concerne sia la materia dello “sviluppo economico e produttivo locale” sia la materia “porti ed aeroporti civili” che attiene alla competenza legislativa concorrente, ai sensi dell’articolo 117, comma terzo, della Costituzione.

In ordine ai contenuti, essa, in primo luogo, abroga l’articolo 7 della legge regionale 4 agosto 2020, n. 75 con cui la Regione aveva previsto per l’anno 2020 la concessione, fino ad un massimo di 10.000.000,00 euro, di “Contributi al sistema aeroportuale toscano” (ripartiti tra contributi per investimenti e contributi per il funzionamento e da concedere nel quadro del regime di esenzione di cui al Regolamento (UE) 651/2014) per “*potenziare il sistema aeroportuale toscano, agevolare l’economia regionale ed affrontare le criticità di mercato conseguenti all’emergenza COVID-19*”.

In secondo luogo, essa autorizza la Giunta regionale a concedere una sovvenzione diretta fino a un massimo di 10.000.000,00 di euro, per l’anno 2020, alla società Toscana Aeroporti s.p.a. di gestione degli scali toscani di Pisa e Firenze. La concessione della sovvenzione è subordinata all’adozione della decisione di compatibilità da parte della Commissione europea, ai sensi dell’articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE).

L’intervento della Regione viene inquadrato nell’ambito del “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19”. (cd. temporary framework)

Quest’ultimo, adottato il 19 marzo 2020 e più volte emendato, introduce una disciplina derogatoria rispetto all’ordinario regime degli aiuti di Stato, temporalmente circoscritta e funzionalmente destinata a fronteggiare le conseguenze dell’attuale emergenza pandemica. Illustra le possibilità di cui gli Stati membri dispongono in base alle norme dell’Unione europea per garantire la liquidità e l’accesso ai finanziamenti per le imprese, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), che si trovano a far fronte a un’improvvisa carenza di credito in questo periodo, per consentire loro di riprendersi dalla situazione attuale.

In particolare, la Commissione europea ha confermato che il COVID-19 può essere considerato quale calamità naturale e che “*gli Stati membri possono indennizzare anche le imprese di settori particolarmente colpiti dall’epidemia (ad esempio, il settore dei trasporti, del turismo, della cultura, dell’accoglienza e del commercio al dettaglio) o gli organizzatori di eventi annullati per i danni subiti e direttamente causati dall’epidemia.*”

Essi possono notificare tali misure di compensazione dei danni e la Commissione le valuterà direttamente ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE che prevede che “*sono compatibili con il mercato interno: gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*” (cfr. par.1.3.15).

La legge definisce precisamente i criteri per il riconoscimento della sovvenzione prevedendo che essa sia riconosciuta fino al 100 per cento dei danni subiti per il periodo decorrente dal marzo al giugno 2020 nella misura in cui il singolo beneficiario possa dimostrare un nesso causale diretto tra i danni subiti e le misure di contenimento da COVID-19. Il danno è calcolato sulla base della perdita dei ricavi, aeronautici e non aeronautici, detratti i costi evitati durante il periodo del risarcimento. Il calcolo viene effettuato confrontando i risultati della società, in riferimento ai due aeroporti di Pisa e Firenze, durante tale periodo di compensazione con i risultati durante lo stesso periodo, da marzo a giugno, dell'anno precedente. La sovvenzione è riconosciuta al netto di qualsiasi importo recuperato da assicurazione, contenzioso, arbitrato o altra fonte per lo stesso danno.

La legge è stata approvata a maggioranza nel corso della seduta della Seconda Commissione del 30 novembre, convocata in via d'urgenza data la necessità di approvare entro il 30 novembre stesso la variazione di bilancio contenuta nella sua norma finanziaria, come previsto espressamente dalla normativa vigente.

Nel corso di essa sono stati anche presentati e discussi, da parte dell'opposizione, cinque emendamenti. Essi sono stati tutti respinti. In aula è stata approvata nella seduta solenne dello stesso 30 novembre, ugualmente a maggioranza. In tale sede sono stati presentati sette emendamenti, quattro non approvati e tre decaduti.

Contestualmente ad essa è stato approvato un ordine del giorno collegato presentato dalla maggioranza, il n. 34. Con esso, si impegna la Giunta regionale, in primo luogo, ad attivarsi affinché sia posta la massima attenzione alla continuità dei servizi attualmente in essere ed alla tutela dei lavoratori e del personale di terra degli aeroporti di Pisa e Firenze; in secondo luogo, a monitorare il futuro dei lavoratori operanti nei servizi presso l'aeroporto di Pisa e Firenze per la tutela dei livelli occupazionali; infine a valutare, dalla prossima manovra di bilancio, l'introduzione di ulteriori interventi di sostegno a favore di altri scali del sistema aeroportuale toscano, in relazione alle criticità ed ai mancati introiti conseguenti all'emergenza da COVID-19.

10. MISURE STRAORDINARIE A SOSTEGNO DEGLI ENTI FIERISTICI

La legge regionale 96/2020 concerne anche essa la materia dello *“sviluppo economico e produttivo locale”*, che attiene, come già evidenziato nei paragrafi precedenti, alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi dell'articolo 117, comma quarto, della Costituzione.

In ordine ai contenuti, essa prevede interventi straordinari e di emergenza, mediante contributi a fondo perduto, agli enti fieristici localizzati sul territorio regionale a parziale compensazione dei mancati ricavi derivanti dall'emergenza epidemiologica del COVID-19.

Si prevede espressamente che gli enti fieristici per beneficiare di tali contributi debbano, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, lettera c) della legge regionale 62/2018 (Codice del Commercio), avere in disponibilità, a qualunque titolo, un quartiere fieristico con prevalenza di spazi espositivi permanenti aventi i requisiti per manifestazioni nazionali ed internazionali previsti dagli articoli 21 e 22 del regolamento regionale sul commercio, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale del 9 aprile 2020, n. 23.

Il contributo è assegnato secondo criteri dimensionali e parametrati al minor fatturato registrato da tali enti nel periodo fra l'1° febbraio 2020 e il 31 agosto 2020 rispetto al corrispondente periodo del 2019.

Anche in questo caso il contributo viene concesso nei limiti ed alle condizioni del *“Quadro temporaneo per le misure degli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 di cui alla Comunicazione della Commissione europea C 2020 1863”* (cd. temporary framework) e, in particolare, di quanto stabilito alla sezione 3.1 *“Aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali”*.

Tale sezione prevede *“...che aiuti temporanei di importo limitato alle imprese che si trovano di fronte a un'improvvisa carenza o addirittura indisponibilità di liquidità possono costituire una soluzione adeguata, necessaria e mirata nelle attuali circostanze. La Commissione considererà tali aiuti di Stato compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, purché siano soddisfatte tutte le condizioni seguenti (...):*

- a. l'aiuto non supera 800 000 EUR per impresa sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali o di pagamenti; tutti i valori utilizzati sono al lordo di qualsiasi imposta o altro onere;*
- b. l'aiuto è concesso sulla base di un regime con budget previsionale;*
- c. l'aiuto può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà (ai sensi del regolamento generale di esenzione per categoria) al 31 dicembre 2019; può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019 e/o che hanno incontrato difficoltà o si sono trovate in una situazione di difficoltà successivamente, a seguito dell'epidemia di COVID-19;*
- d. l'aiuto è concesso entro e non oltre il 31 dicembre 2020;*
- e. gli aiuti concessi a imprese operanti nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli sono subordinati al fatto di non venire parzialmente o interamente trasferiti a produttori primari e non sono fissati in base al prezzo o al quantitativo dei prodotti acquistati da produttori primari o immessi sul mercato dalle imprese interessate”*

La legge è stata approvata in commissione e in aula a maggioranza.

11. SINTESI DECIMA LEGISLATURA

Da uno sguardo d'insieme sulla legislatura che si è appena conclusa emerge, con particolare evidenza, che le politiche per lo sviluppo economico intraprese dalla nostra Regione nell'arco temporale di riferimento hanno avuto un raggio di azione piuttosto ampio, riguardando settori chiave dell'economia quali, solo per citarne alcuni, il commercio, il turismo, le cave e traducendosi, sotto il profilo formale, sia in interventi innovativi autonomi che in interventi di modifica di normative regionali preesistenti.

Complessivamente, nell'arco temporale in esame, sono state approvate 37 leggi di cui 26 di iniziativa della Giunta regionale e 11 di iniziativa consiliare (3 di esse su iniziativa dell'Ufficio di presidenza).

Il settore nel quale, anche sotto il profilo numerico, si è intervenuti maggiormente è stato quello del turismo (con 11 leggi), seguito da quello del commercio, delle cave, della disciplina del Consorzio zona industriale apuana (ZIA), degli interventi straordinari per far fronte alle gravi conseguenze economiche di calamità naturali (ciascuno con 3 leggi), della semplificazione, del trasferimento tecnologico, della disciplina di Sviluppo Toscana spa (ciascuno con 2 leggi). Interventi legislativi singoli hanno poi riguardato le professioni regolamentate, l'artigianato, il lavoro, l'usura, le acque minerali e termali, il sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese. Sotto il profilo formale 9 sono state le leggi nuove mentre le rimanenti si sono configurate come leggi di modifica della normativa vigente.

11.1 COMMERCIO

Passando ad esaminare nel dettaglio i singoli interventi, come già anticipato, il settore del commercio è stato uno di quelli nei quali si è maggiormente intervenuti approvando, nel 2018, dopo quasi due anni di gestazione, un provvedimento molto atteso come il nuovo Codice del Commercio, la legge regionale 62/2018. Essa ha disposto l'abrogazione del previgente Codice del Commercio ovvero della legge regionale 28/2005 e delle numerose⁶ leggi che nel tempo erano intervenute a modificarla. La necessità di approvare un nuovo Codice del Commercio è derivata non solo dall'esigenza di adeguamento della normativa regionale alle rilevanti modifiche normative intervenute a livello nazionale ma anche da quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale n. 27 del 13.02.2013⁷ e n. 165 dell'11.06.2014 che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerosi articoli della legge regionale

⁶ 18 leggi regionali (di cui 5 leggi di manutenzione ed 1 legge finanziaria).

⁷ La sentenza n. 27/2013 dichiarò l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in materia di orari e di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali e di somministrazione di cui agli articoli 80 e 81 della legge regionale 28/2005.

28/2005.⁸ La legge regionale 62/2018 ha ridisciplinato in maniera innovativa i molteplici settori in cui la materia del commercio si articola (commercio in sede fissa, commercio su aree pubbliche, vendita della stampa quotidiana e periodica, somministrazione di alimenti e bevande, distribuzione dei carburanti, attività fieristico-espositiva). Il legislatore ha colto altresì l'occasione per recepire nel Codice del Commercio la normativa relativa al settore fieristico di cui alla legge regionale 18/2005, disponendone al contempo l'abrogazione. Nel 2019 il nuovo Codice del Commercio è stato poi oggetto di ulteriori significative modifiche che hanno interessato esclusivamente la disciplina del commercio su area pubblica: si è trattato, se si fa eccezione per la norma inserita a fine marzo dalla Regione Piemonte nella propria legge finanziaria, della prima "presa di posizione" organica regionale alla normativa statale contenuta nel comma 686 dell'articolo 1 della legge 145/2018 (Legge di Bilancio 2019) che ha sottratto il commercio su area pubblica all'applicazione della direttiva servizi. L'obiettivo di tale intervento è stato quello di fornire agli operatori del settore un quadro normativo il più possibile chiaro ed univoco e di apportare modifiche ad altre norme della legge regionale 62/2018 relative alle sanzioni, soprattutto a seguito di alcune criticità rilevate dagli operatori del settore. Le ultime modifiche al Codice del Commercio sono avvenute a conclusione della decima legislatura con l'approvazione della legge regionale 68/2020, di iniziativa consiliare, frutto di un percorso di concertazione, anche se informale, con le associazioni di categoria e volta a recepire segnalazioni di alcuni comuni sulla fase di prima applicazione del Codice del Commercio. Su di essa si veda diffusamente il paragrafo 2.

11.2 TURISMO

Anche il turismo è stato, come già anticipato, uno dei settori su cui si è intervenuti maggiormente nel corso della decima legislatura. Durante essa sono state infatti approvate ben 11 leggi in tale materia. Nel 2016 ha avuto inizio la ridefinizione del sistema regionale del turismo, preannunciata dai documenti programmatici (in primis il DEFR) come una delle priorità perseguite dal governo regionale in considerazione della rilevanza strategica di questo settore per l'economia toscana.

Il primo passo di tale processo di ridefinizione è avvenuto con l'approvazione della legge regionale 22/2016 (Disciplina del sistema della promozione economica e turistica. Riforma dell'Agenzia di promozione economica della Toscana (APET). Modifiche alla legge regionale 53/2008 in tema di artigianato artistico e tradizionale). Con essa, la Regione, al fine di

⁸ Tale sentenza, per la precisione, ha interessato, fra le numerose leggi di modifica della legge regionale 28/2005, le leggi regionali 52/2012 e 13/2013. Essa, per quanto concerne la legge regionale 52/2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale totale degli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e l'illegittimità costituzionale parziale dell'articolo 12. Per quanto concerne invece la legge regionale 13/2013 essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale totale degli articoli 2, 5, comma 2, 6, 16 e 18.

consentire la razionalizzazione dell'azione regionale e l'efficientamento delle risorse destinate alla promozione, è intervenuta contestualmente sul sistema regionale di programmazione della promozione economica e turistica e sull'Agenzia regionale di promozione economica (APET) che costituiva il soggetto unitario che realizzava il coordinamento operativo e la gestione delle attività di promozione economica. Con essa, la promozione dell'immagine complessiva della Toscana è stata assegnata alla Fondazione sistema toscana, la promozione turistica è stata invece assegnata in via esclusiva alla nuova agenzia regionale, sorta dalla trasformazione di APET, con la denominazione di Toscana promozione turistica mentre alle competenti strutture della Giunta regionale è stato assegnato il sostegno alle iniziative di internazionalizzazione rivolte al rafforzamento della competitività delle imprese toscane e all'attuazione degli investimenti endogeni nel territorio regionale.

Il passo successivo nella ridefinizione del sistema regionale del turismo è avvenuto con l'approvazione della legge regionale 25/2016 (Riordino delle funzioni provinciali in materia di turismo in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 42/2000 e alla l.r. 22/2015) la cui finalità è stata principalmente quella di adeguare la ripartizione delle funzioni amministrative in materia di turismo a quanto disposto dalla legge regionale 22/2015 che aveva previsto il trasferimento alla Regione delle funzioni in materia di orientamento e formazione professionale, compresa la formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici, e il trasferimento ai comuni e alle loro unioni delle funzioni in materia di turismo. L'approvazione di questa legge è stata preceduta da un intenso e complesso lavoro istruttorio da parte della commissione avente ad oggetto le disposizioni concernenti il riordino delle funzioni provinciali in materia di turismo (cd. Governance) e, soprattutto, la questione della competenza all'esercizio della funzione di accoglienza e promozione turistica di livello sovra comunale.

L'anno 2016 si è concluso con l'approvazione (in appena due mesi) di quella che può essere considerata come l'ultima tessera del mosaico della ridefinizione del sistema regionale del turismo, la legge regionale 86/2016 (Testo unico del sistema turistico regionale). Con tale legge di centosessanta articoli, che demanda al regolamento di attuazione la disciplina di una molteplicità di questioni rilevanti, è stato abrogato il previgente testo unico in materia di turismo, la legge regionale 71/2013, relativa all'albergo diffuso, in quanto la disciplina di questa peculiare struttura ricettiva, approvata nel corso della nona legislatura, è stata opportunamente inserita (anche se con alcune differenze rispetto a quella originaria) nell'ambito dello stesso Testo unico, e, anche se solo parzialmente, la già citata legge regionale 25/2016. L'ambizioso obiettivo perseguito con la legge regionale 86/2016 è stato, in primo luogo, quello di aggiornare la disciplina vigente in materia di turismo, adeguandola alle numerose modifiche di carattere normativo intervenute negli ultimi anni e relative al sistema organizzativo del turismo, alle strutture turistiche ricettive, alle imprese

ed alle professioni turistiche. In secondo luogo, con essa si è inteso conferire alla regolamentazione di questo settore una maggiore organicità, anche e soprattutto in considerazione delle numerose modifiche di cui era stato oggetto, nel tempo, il previgente testo unico.

Nel 2017 sono state approvate due leggi che sono intervenute a modificare puntualmente il nuovo Testo unico: la prima modifica è avvenuta ad opera della legge regionale 34/2017 (Disposizioni in materia di affittacamere. Modifiche alla l.r. 86/2016), di iniziativa della Giunta regionale, ed ha interessato la disciplina degli affittacamere mentre la seconda, intervenuta a pochi mesi di distanza dalla prima e per iniziativa, questa volta, consiliare, è avvenuta con la legge regionale 58/2017. Con essa si è intervenuti nuovamente sulla disciplina degli affittacamere contenuta nel suddetto Testo unico oltre che su quella relativa ai bed and breakfast ed agli obblighi di comunicazione periodica delle caratteristiche delle strutture ricettive e degli stabilimenti balneari previsti per i titolari dei medesimi.

Anche l'anno 2018 ha visto l'approvazione di numerose e consistenti ulteriori modifiche al Testo unico del sistema turistico regionale che ne hanno mutato l'originaria fisionomia intervenendo nuovamente in materia di strutture ricettive, professioni turistiche, locazioni turistiche e funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovracomunale. La legge regionale 24/2018 ha, per quanto concerne i suoi aspetti più salienti, disposto l'incorporazione nel Testo unico (piuttosto che in una legge a sé stante come era originariamente previsto) della disciplina degli ambiti territoriali per l'esercizio in forma associata da parte dei comuni delle funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovracomunale, proprio al fine di garantire il carattere di testo unico della legge regionale 86/2016. La definizione di tali ambiti territoriali, oggetto di un apposito allegato, ha costituito il risultato di un lavoro estremamente impegnativo che ha visto come protagonisti i singoli enti ai quali non è stata imposta dall'alto. La legge in esame ha segnato inoltre il punto di arrivo in ordine alla disciplina regionale delle locazioni turistiche intervenendo a modificare quella contenuta nel testo unico del turismo a seguito dei rilievi governativi di cui quest'ultima era stata oggetto per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile". Essa ha poi provveduto alla sostituzione delle disposizioni in materia di guide ambientali, anche esse oggetto di impugnativa governativa per violazione dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione che annovera fra le materie di competenza concorrente quella relativa alle "professioni".

Le ultime modifiche della legislatura al Testo unico del sistema turistico regionale sono avvenute con l'approvazione della legge regionale 32/2019 (Disposizioni in materia di cabina di regia, locazioni turistiche e corsi ed esami per guida turistica. Modifiche alla l.r. 86/2016).

Nel corso della decima legislatura è stata approvata, per quanto attiene alle politiche in materia di turismo, anche la legge regionale 31/2016

(Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), legge autonoma, con la quale sono state dettate disposizioni per l'applicazione dell'articolo 03, comma 4 bis, del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime) convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 157/2017, ha dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza", le disposizioni di tale legge che prevedevano, alla scadenza naturale del rapporto concessorio, l'acquisizione, da parte dell'ente concedente, del «valore aziendale relativo all'impresa insistente» sull'area demaniale e il riconoscimento al concessionario uscente di un indennizzo pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento, attestato da una perizia redatta da un professionista abilitato, acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale; indennizzo che era fatto gravare sul concessionario subentrante, obbligato a pagarlo integralmente, prima dell'eventuale subentro. Per completare il quadro degli interventi in materia di turismo che hanno avuto luogo nel corso della decima legislatura merita anche segnalare le leggi regionali 52/2018 e 48/2019, entrambe di iniziativa dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con cui si è inteso valorizzare le associazioni pro loco in considerazione del rilevante ruolo da esse svolto ormai da anni nella promozione e diffusione dell'accoglienza turistica sul territorio regionale, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118, comma quarto, della Costituzione.

11.3 CAVE

Un altro settore, molto rilevante per l'economia toscana, sul quale si è intervenuti ripetutamente nel corso della decima legislatura è stato quello delle cave. Infatti, la legge regionale 35/2015 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014), approvata allo scadere della nona legislatura a seguito di un lavoro istruttorio piuttosto lungo e complesso, e volta a disciplinare la materia delle cave ex novo rispetto al previgente testo unico in materia (legge regionale 78/1998), è stata modificata complessivamente tre volte nell'arco temporale considerato.

Le prime modifiche ad essa sono state approvate nel 2018 con la legge regionale 18/2018 (Disposizioni concernenti termini previsti dalla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 "Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014"), di iniziativa consiliare, e con la legge regionale 54/2018 (Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 "Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014"): la prima, volta a ridefinire alcuni dei termini previsti dalla legge regionale 35/2015 a seguito della sentenza

della Corte costituzionale n. 228/2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), dell'articolo 32 della medesima legge nella parte in cui qualificava la natura giuridica dei cosiddetti beni stimati ascrivendoli al patrimonio indisponibile comunale; la seconda, volta ad inserire nella medesima legge regionale una disposizione transitoria per il sanzionamento di difformità volumetriche fino all'approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane.

Le modifiche più significative alla legge ordinamentale in materia di cave sono invece intervenute con la legge regionale 56/2019 (Nuove disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 65/2014), di iniziativa della Giunta regionale, che ha considerevolmente mutato l'originaria fisionomia della legge regionale 35/2015. Tale legge, anche essa frutto di un lavoro istruttorio lungo e complesso, rimasto fermo per un anno e ripreso in concomitanza con l'esame del Piano regionale cave, è intervenuta, fra le altre, anche sulla questione giuridica problematica della disciplina delle cosiddette cave miste, intervento reso necessario dalla citata sentenza della Corte costituzionale 228/2016.

11.4 DISCIPLINA DEGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE

Nel corso di questa legislatura ha visto la luce un'altra legge, ugualmente molto importante, che pur senza esserlo formalmente, può essere considerata una sorta di testo unico della materia, la legge regionale 71/2017 (Disciplina degli interventi di sostegno alle imprese).

Anche l'istruttoria di questa legge ha richiesto tempi piuttosto lunghi, pari complessivamente ad un anno, ed il suo testo è stato ampiamente riformulato rispetto a quello originario predisposto dalla Giunta regionale e assegnato alla commissione per il parere referente.

Essa ha abrogato la precedente disciplina in materia, ovvero la legge regionale 35/2000, che era stata già oggetto negli anni passati di modifiche consistenti e stratificate che ne avevano alterato la fisionomia originaria rendendola di difficile comprensione ed applicazione da parte degli operatori del settore.

Con tale legge sono state ridefinite le finalità e gli obiettivi dell'azione regionale a sostegno delle attività produttive, adeguate le norme al nuovo modello di programmazione economica regionale stabilito dalla legge regionale 1/2015, eliminando il Piano regionale dello sviluppo economico (PRSE) e prevedendo piuttosto che gli interventi a sostegno delle attività produttive siano realizzati in conformità al Piano regionale di sviluppo (PRS). Punto qualificante di tale legge è stata la definizione della disciplina degli interventi cosiddetti strategici.

11.5 PROFESSIONI

Un altro settore sul quale si è intervenuti nell'arco temporale considerato è stato quello delle professioni regolamentate, con l'approvazione della legge regionale 2/2017 che ha modificato la legge regionale 30 dicembre 2008, n. 73 (Norme in materia di sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali).

L'intervento si è reso necessario per rendere coerente la disciplina regionale vigente con quanto previsto dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4 che, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e libertà di circolazione, disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi.

La legge regionale 2/2017, in estrema sintesi, è intervenuta a modificare la disciplina della Commissione regionale delle professioni (composta da rappresentanti delle professioni ordinistiche e non) ed ha istituito un Osservatorio delle professioni intellettuali presso l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET).

11.6 ACQUE TERMALI

Anche la disciplina delle acque termali è stata modificata nel corso della decima legislatura, con l'approvazione della legge regionale 74/2016 (Disposizioni in materia di acque termali. Modifiche alla l.r. 38/2004) che ha inserito nella legge regionale 38/2004 la specifica disciplina igienico sanitaria delle acque termali completando in tal modo la regolamentazione della medesima legge con la previsione delle modalità di autorizzazione ed accreditamento istituzionale degli stabilimenti termali.

11.7 SEMPLIFICAZIONE

La Regione, che fin dall'approvazione dello Statuto, ha posto fra le sue finalità prioritarie la semplicità dei rapporti fra cittadini, imprese e istituzioni a tutti i livelli e la realizzazione del principio di buona amministrazione secondo criteri di imparzialità, trasparenza ed equità, ha inteso proseguire nella decima legislatura l'azione di semplificazione già avviata a livello legislativo con l'approvazione della legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa).

A tal fine è stata approvata la legge regionale 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle ll.rr. 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009), di iniziativa consiliare, avente carattere trasversale in quanto volta a modificare la normativa regionale in materia di commercio, tributi, procedimento amministrativo e

qualità della normazione al fine di introdurre nell'ordinamento regionale misure di semplificazione volte a migliorare la vita di cittadini ed imprese nonché al fine di risolvere criticità manifestatesi nella prassi.

11.8 DISCIPLINA DI SVILUPPO TOSCANA SPA

Anche la disciplina di Sviluppo Toscana spa, società in house della Regione, è stata modificata nel corso della legislatura che si è appena conclusa. Dapprima con la legge regionale 19/2018 che ha introdotto nella legge istitutiva della stessa ovvero nella legge regionale 28/2008, alcune disposizioni per la razionalizzazione del funzionamento di tale soggetto, distinguendo le attività da essa svolte in attività istituzionali a carattere continuativo e attività istituzionali a carattere non continuativo (a seconda del carattere strategico o meno di esse), e per la semplificazione del suo rapporto con la Regione e successivamente con la legge regionale 67/2020 di cui si è parlato diffusamente nel paragrafo 5 di questa relazione.

11.9 DISCIPLINA DEL CONSORZIO ZIA

Un altro soggetto sulla cui disciplina si è intervenuti ripetutamente nel corso di questa legislatura è stato inoltre il Consorzio per la Zona industriale apuana (ZIA), consorzio di sviluppo industriale, istituito nel 1947 allo scopo di promuovere iniziative pubbliche e private per il completamento della zona industriale apuana.

Il primo di tali interventi si è avuto con la legge regionale 67/2016 (Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016" relative alla seconda variazione al bilancio 2016) che ha disposto il commissariamento di tale consorzio, ponendo come problematica quella della competenza della Regione in ordine allo scioglimento degli organi del consorzio non essendo presente nell'ordinamento regionale toscano una disposizione che attribuisse espressamente al Presidente della Giunta regionale il potere di scioglimento (a differenza di altre regioni che hanno invece una legge di carattere generale relativa ai consorzi industriali che disciplinava espressamente questa fattispecie). Risolta positivamente tale problematica, individuando come fondamento normativo della competenza regionale allo scioglimento degli organi consortili le competenze riconosciute alla stessa dall'articolo 26 del decreto legislativo 112/1998, nel 2019 si è intervenuti nuovamente dapprima con la legge regionale 31/2019, che ha prorogato il termine massimo di durata del Commissario del Consorzio nominato a seguito dello scioglimento degli organi consortili e poi con la legge regionale 44/2019 (Norme per il riassetto del Consorzio per la zona industriale apuana). Con quest'ultima si è proceduto al riassetto del Consorzio, in considerazione delle molteplici criticità rilevate durante la fase commissariale

che hanno evidenziato in particolare la necessità di una ridefinizione della compagine consortile che vedeva come soggetto direttamente coinvolto la Regione e della costituzione di un comitato di area come soggetto di raccordo con le esigenze del territorio.

11.10 TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

La Regione è inoltre intervenuta a valorizzare il raccordo fra il sistema produttivo e quello della ricerca attraverso le infrastrutture per il trasferimento tecnologico, promuovendo ed incentivando la razionalizzazione delle società di gestione di tali infrastrutture operanti in Toscana e partecipate, parzialmente o indirettamente, da amministrazioni pubbliche.

Il primo di tali interventi si è avuto con l'approvazione della legge regionale 57/2019 che ha previsto la costituzione di un Fondo rotativo finalizzato all'erogazione di incentivi economici al soggetto gestore risultante dal processo di razionalizzazione ed ha subordinato l'intervento del Fondo, nella forma del conferimento di capitale o nella forma del prestito partecipativo, ad una serie di condizioni espressamente indicate.

L'intervento successivo si è avuto con la legge regionale 72/2020 di cui si è parlato diffusamente nel paragrafo 4 di questa relazione ed a cui si rinvia.

11.11 USURA

Al fine di contrastare il dilagante fenomeno dell'usura la Regione ha inoltre approvato la legge regionale 73/2019, di iniziativa consiliare, con la quale è stata modificata la normativa regionale vigente in materia (legge regionale 86/2009): l'intervento stimolato dallo studio di IRPET "Il fenomeno del sovraindebitamento in Toscana" ha inteso non solo aggiornare tale normativa alle modifiche normative medio tempore sopraggiunte a livello nazionale ma anche e soprattutto creare una maggiore sinergia fra i soggetti coinvolti nella rete degli sportelli di prevenzione dell'usura, integrandoli con la previsione degli organismi di composizione della crisi di cui all'articolo 15 della legge 3/2012 e con la struttura della Caritas italiana.

11.12 INTERVENTI STRAORDINARI E URGENTI PER FRONTEGGIARE LE GRAVI CONSEGUENZE ECONOMICHE DI EVENTI CALAMITOSI

La decima legislatura è stata inoltre contrassegnata dall'approvazione di quattro leggi, tutte di iniziativa della Giunta regionale, con le quali si è cercato di far fronte in via di urgenza ed una tantum alle gravi conseguenze economiche di alcuni eventi calamitosi verificatisi nella nostra Regione.

Si è iniziato nel 2019 con l'approvazione della legge regionale 13/2019, modificata lo stesso anno con la legge regionale 50/2019, ed originata da una

frana verificatasi nell'abitato di Pavana nel Comune di Sambuca Pistoiese per proseguire nel 2020 con l'approvazione delle leggi regionali 58/2020 e 59/2020 i cui contenuti sono stati illustrati diffusamente nel paragrafo 8 di questa relazione cui si rinvia.

11.13 SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE

Merita infine segnalare che nel corso della decima legislatura ha avuto luogo anche il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

Esso è iniziato con l'approvazione, nel 2015, della legge regionale 82/2015 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità) e si è concluso nel 2018 con l'istituzione dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) ad opera della legge regionale 28/2018.