

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

L'anno 2018 è stato, per quanto concerne le politiche in esame, un anno particolarmente significativo, soprattutto in quanto nel corso di esso ha visto la luce, dopo quasi due anni di gestazione, un provvedimento molto atteso: il nuovo Codice del Commercio. Esso ha disposto l'abrogazione di quello vigente ed è intervenuto sui 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) apportando considerevoli novità che saranno esaminate più dettagliatamente nel prosieguo della trattazione. La rilevanza dell'anno che è appena trascorso è da attribuirsi anche all'approvazione di numerose e consistenti modifiche al Testo unico del sistema turistico regionale. Esse ne hanno mutato l'originaria fisionomia intervenendo, nuovamente, in materia di locazioni turistiche, professioni turistiche e strutture ricettive. Per quanto concerne la materia del turismo, merita ricordare anche l'approvazione della legge regionale 52/2018 (Interventi straordinari a favore delle associazioni pro loco), di iniziativa consiliare, con cui il Consiglio regionale ha inteso destinare a tali associazioni un contributo economico, subordinandolo a determinati requisiti. Accanto a questi provvedimenti di ampio respiro, si segnalano, per completezza, gli interventi normativi che hanno riguardato un altro settore particolarmente delicato e al tempo stesso molto rilevante per l'economia toscana, quello delle cave. In tale materia sono state infatti approvate due leggi: con la prima, 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. 78/1998, l.r. 10/2010, e l.r. 65/2014), anch'essa di iniziativa consiliare, sono stati ridefiniti alcuni dei termini previsti dalla legge regionale 35/2015, legge generale in materia di cave, per lo svolgimento di determinate attività. Con la seconda, 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), è stata inserita 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.

Il panorama delle leggi espressione delle politiche per lo sviluppo economico nell'anno in esame è stato completato dalla legge regionale 19/2018 (Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della società

Sviluppo Toscana s.p.a. Modifiche alla l.r. 28/2008) di cui si parlerà diffusamente nel paragrafo 5.

2. CODICE DEL COMMERCIO

La legge regionale 62/2018 disciplina l'intera materia del commercio al fine di aggiornarla alle rilevanti modifiche intervenute nella normativa nazionale, soprattutto in materia di semplificazione amministrativa, stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti. Essa dispone contestualmente l'abrogazione dell'attuale "Codice del Commercio" ovvero della legge regionale 28/2005 e delle numerose leggi che nel tempo sono intervenute a modificarla. Infatti, quest'ultima, dalla sua approvazione ad oggi, è stata oggetto di modifiche ad opera di 18 leggi regionali (di cui 5 leggi di manutenzione ed 1 legge finanziaria) ed è stata inoltre interessata dalla sentenza 165/2014 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerosi suoi articoli.¹ La legge disciplina anche le manifestazioni fieristico espositive, fino ad oggi oggetto di una legge a sé stante, la legge regionale 18/2005. Essa è, in primo luogo, espressione della competenza legislativa in materia di "commercio". Tale materia, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, è stata pacificamente ricondotta dalla Corte costituzionale alla competenza legislativa residuale regionale ai sensi dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione.² Il commercio, però, in considerazione delle sue numerose interferenze con altre materie, è stato interessato da sollecitazioni derivanti sia dalla legislazione statale³, anche di recepimento di normativa comunitaria, che ha continuato a regolamentare aspetti dell'attività commerciale, sia dalla giurisprudenza costituzionale⁴ che ha sottratto alle Regioni porzioni di questa materia riconoscendo carattere "trasversale"⁵ ad alcune materie di competenza

¹ 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.

² Si veda in proposito la sentenza 1/2004 della Corte costituzionale.

³ Tra gli interventi statali che hanno interessato il commercio negli ultimi anni si segnalano, in via esemplificativa, il decreto-legge 78/2010, convertito nella legge 122/2010 (Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), il decreto-legge 223/2006, convertito nella legge 248/2006 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale), il decreto-legge 98/2011, convertito nella legge 111/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), il decreto-legge 201/2011, convertito nella legge 214/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici) e, tra i regolamenti, il dpr 160/2010 (sportello unico) ed il dpr 159/2010 (Agenzia delle imprese).

⁴ Si vedano, solo per citarne alcune, le sentenze 49, 104, 165, 178/2014; 27, 38, 65, 68/2013; 18/2012; 8, 12/2011.

⁵ In quanto caratterizzate dall'attitudine ad intervenire in settori anche eterogenei dell'ordinamento ed a perseguire fini di ordine generale la cui realizzazione, per loro natura, deve essere rimessa al legislatore statale.

legislativa esclusiva statale, quali la “*tutela della concorrenza*” (art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione). La legge disciplina inoltre “*la vendita della stampa*” che afferisce anche alla materia “*ordinamento della comunicazione*” e la “*somministrazione di alimenti e bevande*”, che attiene anche alla materia “*tutela della salute*”. Entrambe sono materie di competenza legislativa concorrente ai sensi dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione. Rientra, invece, nella potestà legislativa residuale regionale la “*polizia amministrativa*” mentre si ravvisa una competenza esclusiva statale anche sugli aspetti del procedimento sanzionatorio che hanno derivazione parapolitica in quanto comportano conseguenze sul piano processuale (norme sul sequestro amministrativo, sulla confisca amministrativa). La legge in esame è stata licenziata dalla Seconda Commissione in una versione considerevolmente modificata rispetto al testo predisposto dalla Giunta regionale ed assegnato alla commissione per l’espressione del parere referente. Le modifiche apportate hanno costituito il frutto dell’intenso lavoro istruttorio di cui la proposta di legge è stata oggetto, sia nel gruppo di lavoro tecnico-politico costituito per l’esame delle numerose osservazioni pervenute da parte dei soggetti consultati e dei rilievi formulati nella scheda di legittimità e fattibilità, sia nelle sedute di commissione dedicate al suo esame. Poiché le novità introdotte dalla legge regionale 62/2018 sono numerose, sembra opportuno soffermarsi solo su quelle maggiormente significative.

2.1 COMMERCIO IN SEDE FISSA

Per quanto concerne il commercio in sede fissa, si è intervenuti sulla disciplina delle medie e grandi strutture di vendita specificando che esse sono insediabili solo in aree ascrivibili alla categoria funzionale commerciale al dettaglio di cui all’articolo 99, comma 1, lettera c) della legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio). Per entrambe le tipologie di strutture commerciali è stato stabilito l’obbligo di contestualità tra autorizzazione amministrativa e titolo abilitativo edilizio, venuto meno per le grandi strutture a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell’articolo di legge che già lo prevedeva, censurato per altre ragioni. Particolarmente significativo è stata la previsione, per le grandi strutture di vendita, di un limite dimensionale massimo di 15.000 metri quadrati, salvo eventuale diversa statuizione contenuta nel piano di indirizzo territoriale (PIT). L’inserimento di tale limite è avvenuto durante i lavori istruttori in commissione su richiesta espressa di uno dei componenti della maggioranza e sollecitato anche dalla Quarta Commissione consiliare nel proprio parere secondario. In ordine all’inserimento di tale previsione sono stati sollevati, durante la discussione in commissione, dubbi di legittimità costituzionale da parte dell’ufficio legislativo per la possibile violazione del principio della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 della Costituzione) e della tutela della concorrenza. Nel procedimento di rilascio dell’autorizzazione, allineandosi a quanto previsto in massima parte dalle altre Regioni, è stato

reinserito il parere preliminare espresso da una conferenza dei servizi tra Regione, Provincia e Comune, già contemplato dal decreto legislativo 114/1998, confermato dal decreto legislativo 222/2016 e venuto meno a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo di legge che lo prevedeva, censurato per altre ragioni. Inoltre, è sembrato opportuno, a seguito dei rilievi formulati dall'ufficio legislativo, riformulare l'articolo relativo al commercio al dettaglio nelle grandi strutture di vendita, chiarendo il rapporto intercorrente fra la suddetta conferenza di servizi, indetta dal comune, e la conferenza di copianificazione. Tale conferenza era, infatti, citata nel preambolo della versione originaria della proposta di legge ma non nell'articolato. Nel preambolo, si motivava con l'esigenza di garantire l'assetto concorrenziale nel settore del commercio in sede fissa, la previsione, innovativa rispetto alla legge regionale 28/2005⁶, di escludere ogni limite dimensionale, uniforme e predeterminato per legge, per le grandi strutture di vendita e di demandare, invece, la decisione in ordine alla dimensione "sostenibile" di esse alla suddetta conferenza di copianificazione, alla quale sono soggette, ai sensi dell'articolo 26 della legge regionale 65/2014, le previsioni delle grandi strutture di vendita. A seguito della riformulazione è stato pertanto specificato che tale insediamento deve essere espressamente previsto dal piano operativo comunale, in conformità con la disciplina del piano strutturale, ai sensi dell'articolo 99, comma 5, della legge regionale 65/2014. Il nuovo Codice del Commercio reca inoltre in sé, per adeguarsi ai tempi, la disciplina dei *temporary store*. Essi sono intesi come esercizi di vicinato nei quali si svolgono attività di vendita, anche a fini promozionali, aventi durata temporanea e comunque non superiore a novanta giorni. In tali esercizi la vendita potrà essere esercitata, oltre che da aziende di distribuzione, anche da aziende produttrici interessate alla vendita diretta al consumatore e alla promozione del proprio marchio, in occasioni di fiere, feste, manifestazioni, mercati, convegni o altre riunioni straordinarie di persone, per una durata coincidente con l'evento. Anche tale disciplina è stata emendata durante i lavori in commissione, prevedendo la possibilità per i comuni di individuare specifiche modalità, condizioni o limitazioni per l'apertura dei *temporary store*, per un tempo non eccedente la durata dell'evento e qualora sussistano ragioni di prevalente interesse pubblico, in occasione di particolari eventi di rilevanza non solo locale, finanziati direttamente o indirettamente con risorse pubbliche o organizzati da soggetti pubblici. Sono state, inoltre, semplificate le procedure di avvio dell'attività dei singoli esercizi commerciali posti all'interno di un centro commerciale, prevedendo che gli stessi, successivamente al rilascio dell'autorizzazione per il centro nel suo complesso, possano attivarsi previa presentazione di segnalazione certificata di inizio attività

⁶ L'art. 15 della legge regionale 28/2005, comma 1, lettera f), qualifica come grandi strutture di vendita gli esercizi aventi superficie di vendita superiore ai limiti previsti per le medie strutture di vendita (1500 mq o 2500 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti, inseriti nelle aree commerciali metropolitane Firenze-Pistoia-Prato e Livorno-Pisa.) e fino al limite stabilito dal piano di indirizzo territoriale (PIT).

(SCIA), anche se abbiano le dimensioni di una media o di una grande struttura di vendita.

2.2 QUALIFICAZIONE E VALORIZZAZIONE DEI LUOGHI DEL COMMERCIO

Uno degli aspetti maggiormente qualificanti della legge in esame attiene alla valorizzazione dei luoghi del commercio. In essa sono, infatti, delineati, prendendo spunto dalle esperienze maturate nell'ultimo decennio, percorsi di promozione e sostegno della rete commerciale in favore, soprattutto, di aree comunali ritenute di particolare interesse e dei centri commerciali naturali. Per quanto concerne le prime, esse sono individuate in relazione al loro valore e pregio o, viceversa, alla particolare fragilità commerciale o alla presenza di fenomeni di degrado urbano. E' stata prevista la possibilità per i comuni di intervenire su aree perimetrare sia attraverso percorsi di rigenerazione urbana, come disciplinati dalla normativa urbanistica (riorganizzazione del patrimonio edilizio, riqualificazione delle aree degradate, riorganizzazione funzionale delle aree dismesse, recupero e riqualificazione di edifici, riqualificazione delle connessioni con il contesto urbano, ecc.) sia attraverso programmi di qualificazione della rete commerciale. Tra questi ultimi, solo per citarne alcuni, figurano l'individuazione di attività o merceologie incompatibili con le esigenze di tutela e con la natura delle aree, il sostegno ad iniziative di riutilizzo di fondi commerciali o artigianali rimasti vuoti, intese con la media e grande distribuzione per la realizzazione di azioni e iniziative a favore delle aree da tutelare e dei centri commerciali naturali, la previsione di specializzazioni di mercati o fiere per valorizzare le produzioni locali, l'individuazione di aree destinate alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli e ittici. Ai comuni è stata riconosciuta, inoltre, la possibilità di prevedere esenzioni o riduzioni dei costi dei servizi e della fiscalità, incentivi per gli interventi di ristrutturazione degli esercizi, anche attraverso l'accesso facilitato al credito e la riduzione di imposte comunali. Per quanto concerne, invece, i centri commerciali naturali, si è colta l'occasione per definirne meglio la struttura e le funzioni. In particolare, è stata prevista la presenza di un organismo di gestione di essi, con il compito di definire insieme al comune programmi di gestione. Essi possono comprendere sia interventi di carattere strutturale, per favorire l'accessibilità e la fruibilità dell'area (quali parcheggi, sistemi di trasporto pubblico, realizzazione di infrastrutture, sistemi di illuminazione, ecc.) sia di carattere commerciale, per costituire reti di fidelizzazione dei consumatori, per condividere gli spazi tra più attività commerciali, per integrare l'attività commerciale con la promozione turistica e culturale, per formare gli operatori e accrescere la qualità dei servizi resi all'utenza, per favorire il riutilizzo di fondi rimasti vuoti e per intervenire con gli stessi incentivi e le semplificazioni previsti per le aree di particolare interesse.

2.3 VENDITA DELLA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA

Anche nel settore della vendita della stampa quotidiana e periodica si sono registrate importanti novità dovute soprattutto al recepimento di alcune delle disposizioni del recente decreto-legge 50/2017, convertito dalla legge 96/2017, che ha modificato il decreto legislativo 170/2001 (Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della L. 13 aprile 1999, n. 108). In particolare, per quanto concerne i punti vendita non esclusivi, sono state eliminate le preesistenti limitazioni all'accesso al mercato, al fine di favorire al massimo la concorrenza e la libera esplicazione della capacità imprenditoriale. Tali limitazioni erano state individuate, per le medie strutture, nel limite minimo di superficie di vendita di 700 mq e, per i negozi di libri, nel limite minimo di superficie di vendita di 120 mq. La questione è stata comunque alquanto dibattuta durante i lavori della commissione ed è stata risolta ponendo a fondamento della decisione l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale che ha, più volte, riconosciuto la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei settori di loro competenza, di dettare norme che determinino anche effetti pro-concorrenziali, purché non in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, perché *“altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente onnicomprensivo della materia “tutela della concorrenza” finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente (sentenze 288/2010, 283/2009, 431/2007)”*. La materia *“tutela della concorrenza”* ha infatti anche *“una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza”* (sentenza 150/2011). Analogamente molto dibattuta è stata la questione relativa alla possibilità, per tutti gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, di vendere stampa quotidiana e periodica. Tale previsione, contenuta nel testo originario della proposta di legge, è stata ritenuta eccessivamente ampia ed è stata, conseguentemente, riformulata stabilendo che solo i bar possano vendere stampa quotidiana e periodica. In tale statuizione sono inclusi gli esercizi posti nelle aree di servizio delle autostrade e nell'interno di stazioni ferroviarie, aeroportuali e marittime mentre sono stati espressamente esclusi altri punti di ristoro quali ristoranti, rosticcerie e trattorie. Inoltre, in linea con la semplificazione dei procedimenti, adottata in relazione a tutte le attività commerciali, è stato semplificato anche il procedimento di apertura, ampliamento e trasferimento di sede degli esercizi, sostituendo l'autorizzazione con la SCIA e prevedendo una comunicazione per la riduzione della superficie di vendita. Sono stati altresì esclusi i precedenti criteri di programmazione legati a valutazioni di tipo economico o finalizzati alla promozione turistica o ad attribuire alla rete distributiva funzioni ulteriori e, adeguandosi all'articolo 4 bis, comma 3 del citato decreto legislativo 170/2001, è stato previsto che il comune possa individuare zone del suo territorio nelle quali

l'apertura di nuovi punti vendita sia sottoposta al rispetto di criteri e parametri qualitativi che saranno definiti con intesa in sede di Conferenza unificata. E' stata inoltre mantenuta, a favore dei punti vendita non esclusivi, la possibilità di vendere solo quotidiani, solo periodici o entrambe le tipologie di prodotti editoriali, in conformità al nuovo testo del decreto legislativo 170/2001 che, a seguito della novella legislativa del 2017, ha definitivamente abbandonato l'alternativa cogente fra vendita di stampa quotidiana e vendita di stampa periodica, fino ad ammetterle entrambe congiuntamente in tali punti vendita. Tale conclusione è stata del resto avvalorata dalla risoluzione del Ministero dello sviluppo economico n. 537007 del 7 febbraio 2018.

2.4 COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE

Relativamente al commercio su aree pubbliche, non vi sono state significative novità in quanto sono stati mantenuti fermi i criteri di priorità già contenuti nell'Intesa sancita il 5 luglio 2012 in sede di Conferenza unificata per quanto concerne le procedure di selezione per il rilascio delle concessioni e autorizzazioni relative ai posteggi nei mercati, nelle fiere o fuori mercato. Questa è stata ritenuta la scelta più opportuna, in attesa di una più chiara definizione del quadro normativo di riferimento, a seguito dell'entrata in vigore della legge 205/2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2010) e, in particolare, dell'articolo 1, commi 1180 e 1181 che, rispettivamente, hanno prorogato al 31 dicembre 2020 il termine delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore della legge, ossia al 1° gennaio 2018, e previsto un'integrazione dei criteri di cui all'Intesa citata.

2.5 SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE

Per quanto concerne, invece, la disciplina della somministrazione di alimenti e bevande, a seguito di un rilievo formulato dall'ufficio legislativo e relativo all'abilitazione all'esercizio di tale attività, si è provveduto alla riformulazione della disposizione in materia, prevedendo che nelle zone soggette a tutela, eventualmente individuate dal comune ai sensi dell'articolo 64, comma 3, del decreto legislativo 59/2010, l'apertura ed il trasferimento di sede necessitano di autorizzazione rilasciata dallo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) competente per territorio. Si è in tal modo tenuto conto di quanto previsto dal decreto legislativo 222/2016 che distingue (ai sensi di quanto previsto dal citato articolo 64 del decreto legislativo 59/2010) fra l'attività di somministrazione di alimenti e bevande svolta in zone tutelate e quella svolta in zone non tutelate richiedendo, come regime amministrativo, per la prima l'autorizzazione/silenzio assenso (60 gg) più la SCIA e, per la seconda, la SCIA unica. Un'altra questione sulla quale si è lungamente discusso sia nel gruppo tecnico politico sia durante i lavori della commissione è stata quella relativa

all'articolo 53 (*Attività non soggette a requisiti comunali*) ed al suo ambito di applicazione. Tale articolo, già presente nella legge regionale 28/2005, esenta una serie di attività di somministrazione di alimenti e bevande dal possesso dei requisiti definiti dal comune, tenendo conto degli indirizzi regionali formulati nell'articolo 49, in relazione alle specificità delle diverse parti del territorio comunale. La discussione ha riguardato la possibilità di inserire nell'elenco di tali esercizi e, in modo particolare, in quello degli esercizi nei quali la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande viene effettuata congiuntamente ad altra attività prevalente, anche gli alberghi con ristorante. Attraverso tale inserimento si è inteso assicurare agli alberghi che già dispongono di un ristorante aperto agli alloggiati e che intendono aprirlo al pubblico lo stesso trattamento di cui godono gli altri esercizi nei quali la somministrazione costituisce un'attività "secondaria" rispetto ad altra attività prevalente di cinema, teatri, musei, gallerie d'arte, stabilimenti balneari, solo per citarne alcuni. Un altro aspetto importante della legge in esame deve essere ravvisato nella disciplina della somministrazione temporanea effettuata nell'ambito di sagre, fiere, manifestazioni a carattere religioso, culturale, tradizionale, politico, sindacale, sportivo o di eventi locali straordinari. Essa è stata sottoposta a SCIA ed è stato vietato l'affidamento dell'attività in gestione a soggetti diversi dagli organizzatori. Le sagre sono state definite come manifestazioni finalizzate alla promozione delle tradizioni enogastronomiche regionali e dei prodotti alimentari tipici, nelle quali si privilegiano la stagionalità e la filiera corta dei prodotti, ed è stata prevista la possibilità, per i comuni, di promuovere la collaborazione tra organizzatori e imprese del territorio per dividerne le finalità promozionali. Si è inoltre escluso che, fatta eccezione per le sagre, la somministrazione di alimenti e bevande possa costituire la ragione esclusiva degli eventi temporanei e si è stabilito che ciascuna manifestazione nella quale si effettui somministrazione non possa avere una durata superiore a dieci giorni consecutivi, escludendo da tale limite le iniziative a carattere politico, sindacale, sportivo, religioso o quelle organizzate dalle associazioni di promozione sociale, dalle associazioni pro-loco o da soggetti che abbiano ottenuto la concessione di suolo pubblico attraverso procedure di evidenza pubblica.

2.6 DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI

Anche la disciplina della distribuzione di carburanti, contenuta nell'originario Codice del Commercio, è stata considerevolmente modificata. Ci si è, infatti, adeguati alla già citata sentenza della Corte costituzionale 165/2014 nonché alle sopravvenute normative statali in materia ovvero al decreto legislativo 257/2016 (Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi) e alla legge 124/2017 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza). I principali obiettivi perseguiti da tali

leggi sono ravvisabili nell'aumento dei punti di rifornimento dei carburanti eco-compatibili, al fine di una riduzione significativa delle emissioni di CO₂ e della tutela dell'ambiente e della salute, la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, anche al fine dell'incremento della concorrenzialità del mercato degli stessi, e la diffusione al consumatore delle relative informazioni. In particolare, per una maggiore diffusione dell'utilizzo del gas naturale e dell'elettricità nel trasporto stradale, il decreto legislativo 257/2016, all'articolo 18, prevede l'obbligo, per gli impianti di distribuzione di carburanti, di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica nonché di distribuzione di gas naturale. Il citato decreto stabilisce altresì che tale obbligo non si applica nel caso in cui sussistano delle impossibilità tecniche legate o a norme sulla sicurezza (presenza di accessi e spazi insufficienti) o alla lunghezza delle tubazioni o alla distanza dalle fonti di approvvigionamento. In materia, anche l'articolo 83-bis, comma 17, del decreto-legge 112/2008, come da ultimo modificato dalla legge 124/2017, consente di derogare all'obbligo della presenza del gas naturale negli impianti di distribuzione di carburanti qualora essa comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo, da individuare con apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico. Tale decreto è stato approvato dal Ministero dello sviluppo economico il 5 marzo 2018, stabilendo la perfetta coincidenza tra i criteri di incompatibilità e gli ostacoli tecnici o gli oneri economici previsti dalle due leggi citate. Inoltre, in sede di Conferenza unificata, il giorno 8 marzo 2018, è stato sancito un accordo per dare attuazione univoca all'articolo 1, commi 100-119, della legge 124/2017. Il nuovo Codice del Commercio è stato pertanto adeguato ai contenuti di tali atti. Sempre in adeguamento al decreto legislativo 257/2016 è stata introdotta una disposizione in base alla quale i titolari di impianti di distribuzione di carburanti che, in certi intervalli di tempo, abbiano superato determinati valori di erogato e siano posti nel territorio delle Province di Firenze, Lucca e Prato (i cui capoluoghi hanno superato, negli intervalli di tempo stabiliti, valori limite di concentrazione di PM 10), debbano presentare progetti, da realizzare entro due anni, con i quali si impegnano a dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica nonché di distribuzione di gas naturale. Si tratta di previsioni la cui efficacia è subordinata all'adeguamento regionale che, la Conferenza delle Regioni e Province autonome, in un documento approvato il 6 aprile 2017, ha stabilito debba avvenire entro un termine congruo, che si è ritenuto essere un anno dalla pubblicazione della legge, ossia entro il 14 gennaio 2018. Sono stati inoltre disciplinati gli orari degli impianti, al fine di contemperare esigenze di interesse pubblico, quali le fasce orarie di apertura obbligatoria e il monte-ore di apertura minima settimanale uguali in tutto il territorio regionale, con ampi margini di autonomia imprenditoriale.

2.7 SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI E SANZIONI

Sono stati, infine, semplificati molti procedimenti, sostituendo la SCIA all'autorizzazione precedentemente richiesta oppure prevedendo una semplice comunicazione in luogo della SCIA.

Merita infine segnalare che, contestualmente alla legge in esame, è stata esaminata in commissione, per connessione di argomenti, anche un'altra proposta di legge, dell'opposizione, volta a modificare due articoli della legge regionale 28/2005 in materia di sanzioni per l'attività di commercio su aree pubbliche ed in materia di sequestro della merce e delle attrezzature. Il proposito perseguito da questa proposta di legge, stando al tenore letterale delle modifiche proposte, era quello di rafforzare l'apparato sanzionatorio nei casi di particolare gravità o di reiterate violazioni contemplando, in aggiunta alla sanzione della sospensione dell'attività di vendita, anche quella accessoria del sequestro cautelare delle attrezzature e delle merci per la successiva confisca. Sulla spinta di tale proposta di legge e del dibattito da essa suscitato in ordine alle sanzioni per l'attività di commercio su aree pubbliche, è stato riformulato l'articolo in materia contenuto nella legge in esame, prevedendo l'applicabilità del sequestro cautelare oltre che nelle ipotesi già contemplate dal comma 1 dell'articolo (esercizio dell'attività senza titolo abilitativo o concessione di posteggio o senza i requisiti professionali e morali o nelle zone interdette dal comune) anche nei casi di esercizio dell'attività da parte di un soggetto senza la qualifica di dipendente o collaboratore o senza i requisiti morali e professionali nonché nel caso della violazione delle limitazioni e dei divieti stabiliti dal comune per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, delle disposizioni in materia di sospensione volontaria, variazione e sub ingresso e della violazione di una serie di disposizioni espressamente individuate. Il sequestro non è stato invece volutamente previsto per l'ipotesi di violazione delle disposizioni in materia di pubblicità dei prezzi, in ossequio al principio di proporzionalità che deve sempre essere rispettato in materia di sanzioni. Poiché poi, il testo dell'articolo licenziato dalla commissione prevedeva che, in caso di violazioni reiterate per più di due volte, si applicasse quanto disposto dall'articolo 127 ovvero la decadenza del titolo abilitativo, si è ritenuto opportuno intervenire nuovamente su tale disposizione, nel rispetto del citato principio di proporzionalità, al fine di limitare l'applicazione della sanzione della decadenza alle violazioni di maggiore gravità e reiterate. Pertanto sono stati formulati per l'aula due emendamenti presentati dal Presidente e da altri consiglieri componenti della Commissione: uno soppressivo di tale previsione (decadenza titolo abilitativo nel caso di violazioni reiterate per più di due volte) ed un altro volto a prevedere che la decadenza del titolo abilitativo si applichi (oltre che nei casi già indicati nell'articolo 127) nelle medesime fattispecie per le quali è previsto il sequestro cautelare purchè si tratti di violazioni di particolare gravità e reiterate per più di due volte in un periodo di 365 giorni da computarsi dall'ultima violazione.

3. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SISTEMA ORGANIZZATIVO DEL TURISMO, STRUTTURE RICETTIVE, LOCAZIONI E PROFESSIONI TURISTICHE

Come già anticipato, la legge regionale 24/2018 è intervenuta a modificare in maniera rilevante il testo unico del turismo, la legge regionale 86/2016, a distanza di pochi mesi dagli ultimi due interventi di modifica dello stesso. Essi, approvati nel corso dell'anno 2017, hanno avuto ad oggetto la disciplina degli affittacamere, dei bed and breakfast e degli obblighi, per le strutture ricettive e per gli stabilimenti balneari, di comunicare periodicamente le caratteristiche delle strutture medesime.

La legge regionale 24/2018 ha costituito il risultato dell'intenso lavoro svolto, in sede referente, dalla Seconda Commissione consiliare sul testo della proposta di legge predisposta dalla Giunta regionale. In particolare, un gruppo di lavoro di carattere tecnico-politico, da essa costituito, ha esaminato e vagliato le numerose osservazioni pervenute da parte delle associazioni di categoria in sede di consultazioni nonché i rilievi formulati dagli uffici legislativi e di fattibilità nelle schede da essi predisposte.

3.1 FUNZIONI DI ACCOGLIENZA E INFORMAZIONE TURISTICA A CARATTERE SOVRACOMUNALE: DEFINIZIONE AMBITI TERRITORIALI

Tra gli interventi operati dalla legge in esame merita segnalare, in primo luogo, l'incorporazione nel testo unico del turismo (piuttosto che in una legge a sè stante, come era previsto inizialmente dalla legge regionale 86/2016) di quanto disciplinato da una distinta proposta di legge, di iniziativa consiliare, recante la "Definizione degli ambiti territoriali per l'esercizio in forma associata da parte dei comuni delle funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovracomunale, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale)", al fine di garantire il carattere di testo unico proprio 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. Come affermato, infatti, durante i lavori dell'aula nella seduta di approvazione del testo in esame, tale definizione non è stata imposta dalla Regione ma piuttosto è stata richiesta dal basso, dai singoli territori. Le funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovra comunale, che dovranno essere esercitate in forma associata dai comuni dei singoli ambiti territoriali, non devono essere confuse con la funzione di promozione turistica il cui esercizio è centralizzato e compete a Toscana Promozione Turistica.

3.2 NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI STRUTTURE RICETTIVE

Tra le altre novità introdotte da tale legge si segnala anche la possibilità, sia per gli alberghi che per i campeggi e i villaggi turistici, di mettere a disposizione degli ospiti saune, bagni turchi e bagni a vapore senza che sia necessaria né la presenza di un estetista né tanto meno la SCIA per l'avvio dell'attività.

Anche la disposizione in materia di campeggi è stata ulteriormente modificata, intervenendo sulla percentuale delle piazzole su cui il titolare/gestore può allestire, per i turisti sprovvisti di mezzi propri di pernottamento, strutture temporaneamente ancorate al suolo. È stato altresì previsto che possano assumere la denominazione di *camping village* i campeggi nei quali l'installazione di strutture temporaneamente ancorate al suolo sia in percentuale superiore al 30 % delle piazzole. Essendo pertanto i *camping village* divenuti una "specie" del genere "campeggio", si è provveduto conseguentemente all'abrogazione della disposizione che li disciplinava.

3.3 NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LOCAZIONI TURISTICHE

Tra gli interventi di modifica maggiormente rilevanti occorre menzionare quelli che hanno interessato la disciplina delle locazioni e delle professioni turistiche. Per quanto concerne la prima, l'articolo 70 sulle locazioni turistiche, oggetto di ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "*ordinamento civile*", è stato riformulato al fine di eliminare ogni possibile interferenza con questa competenza e in modo tale da contemplare solo ciò che la Regione può effettivamente disciplinare (obblighi di comunicazione, requisiti degli immobili oggetto di locazione). La versione definitiva di questo articolo è comunque diversa rispetto a quella originaria. Infatti, sono stati accolti i rilievi formulati dall'ufficio legislativo che evidenziavano come la formulazione proposta presentava criticità in relazione a due fondamentali aspetti: innanzitutto, per la presenza in essa di disposizioni di stampo prettamente civilistico (come quelle contenute nell'originario comma 2⁷) che prevedevano due forme di gestione indiretta delle locazioni turistiche ovvero tramite agenzia immobiliare o società di gestione immobiliare, da ritenersi però già comprese nelle più ampie possibilità previste dalla disciplina statale di diritto privato. In considerazione di ciò si segnalava che tale disposizione, oltre a prefigurare una invasione della competenza esclusiva statale ex articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, per la semplice novazione della fonte, avrebbe potuto, in secondo luogo, essere intesa come un divieto al ricorso ad altre forme di gestione, come per esempio la sublocazione, consentita espressamente dall'articolo 1594 del

⁷"2. Le locazioni di cui al comma 1 possono essere gestite in forma indiretta tramite agenzie immobiliari e società di gestione immobiliare turistica".

codice civile. Sono stati accolti, altresì, anche gli ulteriori rilievi relativi alla necessità di raccordare la previsione che pone in capo ai proprietari ed agli usufruttuari l'obbligo di comunicare al comune dove sono situati gli alloggi “...le informazioni relative all'attività svolta, utili a fini statistici...”, con quanto stabilito agli articoli 5 e 9, comma 3, della legge regionale 86/2016 che assegnano alla Città metropolitana e ai comuni capoluogo di provincia, fra le altre, anche la “funzione di raccolta ed elaborazione dei dati statistici riguardanti il turismo”.

Ugualmente accolti anche i rilievi relativi alla necessità di chiarire quali siano i “servizi accessori o complementari propri delle strutture ricettive”, la cui fornitura da parte del soggetto che dà in locazione alloggi per finalità turistiche comporta l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie. La definizione dei medesimi è stata rinviata al regolamento di attuazione della legge. È sembrato inoltre opportuno, al fine di evitare problemi interpretativi, sostituire l'espressione “i proprietari e gli usufruttuari che concedono in locazione” presente nel testo originario dell'articolo con l'espressione più generica (ma in quanto tale atta a ricomprendere tutte le possibili fattispecie) “chi dà in locazione immobili...”. Per quanto concerne, invece, l'oggetto della locazione è stata accolta un'osservazione formulata durante le consultazioni al fine di specificare che possono essere locati per finalità turistiche sia immobili che porzioni di essi, analogamente del resto a quanto stabilito espressamente dalla Agenzia delle Entrate in una circolare relativa alla disciplina fiscale delle locazioni brevi (e alle nuove regole per gli intermediari) come disciplinate dall'articolo 4 del decreto-legge 50/2017 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito con la legge 96/2017.

3.4 NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROFESSIONI TURISTICHE

Per quanto concerne, invece, le disposizioni in materia di professioni turistiche, sono stati sostituiti gli articoli relativi alla guida ambientale: essi erano stati impugnati dal Governo per violazione del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione che, a seguito della riforma del titolo V, annovera fra le materie di potestà legislativa concorrente le “professioni”. Il Governo aveva fondato la sua impugnativa sulla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale l'individuazione di nuove figure professionali e dei relativi profili, anche nel settore turistico, spetta esclusivamente allo Stato mentre è preclusa alla legge regionale l'enucleazione di peculiari figure professionali (sentenze 117/2015, 98/2013, 271/2009, 138/2009, 93/2008, 300/2007, 40/2006, 424/2005, 353/2003). Sono stati, invece, modificati gli articoli della legge regionale 86/2016 relativi rispettivamente alla definizione dell'attività di accompagnatore turistico e all'esercizio di tale professione. Tutti gli articoli citati configurano le previsioni regionali come cedevoli rispetto alla normativa statale sopravvenuta, in quanto stabiliscono che, fino al momento in

cui lo Stato non provvederà a definire il profilo professionale di accompagnatore turistico e quello di guida ambientale nonché i relativi requisiti professionali, la loro definizione sarà quella stabilita dalla normativa regionale e per l'esercizio delle suddette professioni saranno necessari i requisiti previsti dalla medesima. Rispetto a tali disposizioni erano stati formulati dall'ufficio legislativo rilievi di legittimità fondati proprio sulla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine al riparto di competenze fra Stato e Regioni in materia di professioni, ricostruendo la complessa "storia" di tali figure professionali. In particolare, si era posto in evidenza che la figura professionale della guida ambientale non è mai stata prevista espressamente dalla legislazione statale mentre era stata disciplinata dal previgente testo unico regionale in materia di turismo, ovvero la legge regionale 42/2000⁸, in virtù dell'articolo 11, comma 1, della legge 287/1983, legge cornice statale in materia di turismo che legittimava le Regioni⁹ ad introdurre disposizioni legislative anche per il settore delle professioni turistiche, come individuate dalla stessa legge statale¹⁰, nonché "...per ogni altra professione attinente al turismo".¹¹ Con riferimento, invece, all'accompagnatore turistico, si era evidenziato che tale figura professionale era contemplata espressamente dalla citata legge 217/1983 e, in virtù di ciò, era stata disciplinata dalla legge regionale 42/2000. La legge 217/1983 è stata successivamente abrogata dalla legge 135/2001 (Riforma della legislazione nazionale del turismo).¹² Si era dunque sottolineato come al momento attuale, non apparivano esservi riferimenti normativi primari statali da potere invocare per una corrispondente disciplina di dettaglio a livello regionale.¹³ A fondamento di tali argomentazioni è stata altresì adottata la sentenza della Corte costituzionale 117/2015¹⁴ con cui essa si è pronunciata in merito alla legge 16/2014 della Regione Campania che, intervenendo a modificare una precedente legge (la legge regionale 11/1986), aveva inserito nella disposizione relativa alle attività professionali anche quella della guida archeologica subacquea. La Corte ha

⁸ Abrogata dal nuovo testo unico in materia di turismo (legge regionale 86/2016).

⁹ Esse, prima della riforma del titolo V della Costituzione, avevano in materia di turismo una potestà di tipo concorrente mentre non avevano alcuna competenza legislativa regionale in materia di professioni, ad eccezione della "*istruzione artigiana e professionale*").

¹⁰ "...guida turistica, interprete turistico, accompagnatore turistico o corriere, organizzatore professionale di congressi, istruttore nautico, maestro di sci, guida alpina, aspirante guida alpina o portatore alpino, guida speleologica, animatore turistico...".

¹¹ Le professioni turistiche dunque costituivano una parte della materia "turismo" e l'elenco previsto dalla legge 287/1983 era considerato non tassativo come dimostrato anche dal fatto che furono diverse le regioni che istituirono figure professionali non previste dalla legislazione statale.

¹² Tale legge si limita, all'articolo 7, comma 5, a dare una definizione generica delle "professioni turistiche" senza individuarle espressamente come faceva invece il già citato articolo 11 della legge 217/1983.

¹³ Diversa è invece la situazione per quanto concerne, ad esempio, la "*guida turistica*", per la quale si rinviene un riferimento nella legge 97/2013, che di fatto ne presuppone l'esistenza nel quadro dell'ordinamento (articolo 3, legge citata).

¹⁴ E' una delle sentenze su cui si fonda l'impugnativa governativa delle disposizioni citate della nostra legge regionale 86/2016.

ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata rispetto a tale previsione in quanto si tratta di una figura professionale che non trova riconoscimento nella normativa statale ed ha altresì ritenuto fondata anche la questione di legittimità relativa ad una ulteriore modifica apportata alla legge regionale 11/1986 e concernente la figura professionale dell'interprete turistico di cui si prevedeva l'iscrizione nell'elenco regionale delle attività turistiche. La Corte ha affermato che, sebbene la legge regionale 11/1986 avesse legittimamente previsto la figura professionale dell'interprete turistico in virtù dell'articolo 11 della legge 217/1983 che definiva questa professione, essendo stata quest'ultima abrogata, allo stato attuale tale figura non è più disciplinata dalla legge dello Stato e pertanto il legislatore regionale non può prevederne l'iscrizione in un elenco regionale. In sintesi, dunque, secondo la Corte, le norme regionali approvate nel previgente assetto costituzionale (anteriore alla riforma recata dalla legge costituzionale 3/2001) che abbiano disciplinato figure professionali mai previste o non più previste oggi dalla legge statale non possono considerarsi ancora vigenti. La Corte fa altresì presente che il vigente decreto legislativo 79/2011, ovvero il Codice del turismo nazionale, all'articolo 6, fornisce solamente una definizione molto generica delle professioni turistiche. La Corte fa, inoltre, notare come, dopo la legge 131/2003 (cd. legge La Loggia), sia stato approvato il decreto legislativo di attuazione 30/2006 che ha effettuato una ricognizione dei principi fondamentali in materia di ordinamento delle professioni, stabilendo un principio generale secondo il quale le Regioni possono legiferare solo nell'ambito delle professioni individuate e definite dalla normativa statale¹⁵. Tutte le normative regionali in contrasto con tale principio, anche nella materia del turismo, sono dunque da considerarsi tacitamente abrogate ai sensi dell'articolo 10 "*Costituzione e funzionamento degli organi regionali*" della legge 62/1953 (cd legge Scelba) che prevede espressamente che le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente abrogano le leggi regionali che risultano in contrasto con esse (cfr. sentenza 223/2007). Nonostante tali argomentazioni, la commissione non ha accolto questi rilievi, giuridicamente necessitati, ritenendo piuttosto opportuno, a fronte dell'inerzia del legislatore statale, intervenire per regolamentare, anche se solo provvisoriamente, la situazione di fatto nella quale si trovano le figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale, in modo da fornire loro una cornice normativa di riferimento chiara e certa. Proprio in base al carattere cedevole delle previsioni regionali è stato motivato, nel preambolo, l'accoglimento solo parziale del parere istituzionale espresso dalla Prima Commissione consiliare che faceva proprie le argomentazioni dell'ufficio legislativo sopra riportate.

Per quanto concerne l'accompagnatore turistico merita segnalare che il testo pervenuto dalla Giunta regionale è stato modificato prevedendo come obbligatorio per l'esercizio della professione il superamento di un apposito

¹⁵ Articolo 1, comma 3, decreto citato.

esame. Con tale previsione si è cercato di rimediare all'anomalia della Regione Toscana che sembrerebbe essere l'unica, nel panorama delle regioni italiane, a consentire l'esercizio di tale professione sulla base del solo titolo di studio indicato nel regolamento, determinando effetti distorsivi della concorrenza. In aula, contestualmente alla legge è stato approvato un ordine del giorno con il quale si impegna la Giunta regionale ad attivarsi, mediante la Conferenza Stato Regioni, affinché venga definito, quanto prima, il profilo professionale di guida turistica.

4. INTERVENTI STRAORDINARI A FAVORE DELLE ASSOCIAZIONI PRO LOCO

Con la legge regionale 52/2018, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, quest'ultimo ha inteso valorizzare le associazioni pro loco in considerazione del ruolo estremamente rilevante che esse da anni svolgono 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. Esse sono, infatti, impegnate nell'organizzazione di eventi specifici e nell'animazione di borghi e luoghi situati in zone del territorio regionale meno note e gestiscono molteplici servizi ed attività: fra essi, la realizzazione di iniziative idonee a favorire la conoscenza, la tutela e la valorizzazione delle risorse turistiche locali nonché la promozione del patrimonio artistico e delle tradizioni e cultura locali. A tal fine, pertanto, il Consiglio regionale ha ritenuto opportuno destinare un contributo economico a favore delle associazioni pro loco che presentino progetti per la realizzazione di iniziative idonee a favorire la conoscenza, la tutela e la valorizzazione delle risorse turistiche locali, nonché la promozione del patrimonio artistico e delle tradizioni e cultura locali. In attuazione del principio di semplificazione amministrativa, è stato previsto che i contributi vengano concessi con procedura automatica, dal momento che non risulta necessaria, per l'attuazione degli interventi, un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario. La ristrettezza dei tempi tecnici per l'espletamento delle procedure (per l'erogazione dei contributi), la cui conclusione era prevista entro il 31 dicembre 2018, non ha consentito l'esame in sede referente di questa legge da parte della Seconda Commissione consiliare. Essa è stata infatti approvata direttamente in aula e se ne è dovuto prevedere l'entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

5. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ATTIVITA' E MODALITA' DI FINANZIAMENTO DELLA SOCIETA' SVILUPPO TOSCANA SPA.

La legge regionale 19/2018 introduce, nella legge istitutiva della società in house Sviluppo Toscana s.p.a., ovvero nella legge regionale 28/2008, alcune disposizioni per la razionalizzazione del funzionamento di tale soggetto e per la semplificazione del suo rapporto con la Regione. Analoghe disposizioni sono state inserite anche in un'altra legge, di competenza della Quarta Commissione consiliare, che ha modificato, con le stesse finalità, un'altra società in house, l'Agenzia regionale recupero risorse s.p.a. (ARRR). In funzione della revisione delle modalità di finanziamento delle società in house della Regione, è stato riformulato innanzitutto l'oggetto sociale delle stesse, distinguendo le attività in esso ricomprese in attività istituzionali a carattere continuativo e attività istituzionali a carattere non continuativo, distinzione fondata sul carattere strategico e indefettibile o meno delle stesse. Sono state qualificate come attività istituzionali di carattere continuativo quelle che afferiscono in modo più stretto alle finalità istituzionali della Regione, la quale, al fine di garantirne lo svolgimento secondo criteri di imparzialità, flessibilità, terzietà, efficacia ed economicità le affida alle società in house. Stante il particolare rilievo delle attività a carattere continuativo, per garantirne l'effettiva realizzazione, è stato previsto che i costi che concorrono direttamente e indirettamente al loro svolgimento siano coperti mediante un contributo annuale il cui ammontare è stabilito in legge di bilancio. Le attività istituzionali a carattere non continuativo, che svolgono una funzione di completamento e potenziamento di quelle a carattere continuativo e non sono indefettibili rispetto alle finalità istituzionali della Regione, sono finanziate mediante la corresponsione di un compenso sulla base delle tariffe fissate nel piano di attività. La legge interviene inoltre sul piano annuale delle attività che si prevede possa avere, eventualmente, proiezioni pluriennali. Il piano, già previsto nella legge vigente, viene articolato pertanto nelle suddette attività istituzionali a carattere continuativo e a carattere non continuativo cui corrisponde una diversa modalità di finanziamento. Si prevede che la Giunta regionale definisca con propria deliberazione, entro il 31 ottobre di ogni anno, le modalità per la determinazione del contributo a copertura dei costi e del tariffario dei compensi, gli indirizzi relativi all'attività, alla gestione e al controllo della società e le attività per le quali intende avvalersi della stessa. E' introdotta la previsione di un'unica convenzione quadro, che la Giunta approva in forma di schema insieme al piano, per disciplinare le modalità di realizzazione delle attività. Il piano è redatto dall'Amministratore unico della società e trasmesso alla Giunta entro il 30 novembre. Proprio la previsione relativa agli indirizzi è stata oggetto di un emendamento, sottoscritto dal Presidente della Commissione e condiviso dalla Giunta regionale, con il quale si è stabilito che la Giunta regionale fornisca alla società anche gli indirizzi per la definizione degli

obiettivi dell'Amministratore unico e per la predisposizione del piano della qualità della prestazione organizzativa. Il piano delle attività è stato oggetto di due ulteriori emendamenti. Essi hanno costituito il frutto di un lungo dibattito sviluppatosi in commissione e incentrato sulla natura peculiare delle società in house (che, a differenza degli enti dipendenti, non sono disciplinate nello Statuto regionale) e sul ruolo che, rispetto ad esse, può svolgere il Consiglio regionale.

Le società in house sono state “create” dalla giurisprudenza con la nota sentenza “Teckal” del 18 novembre 1999. In tale evenienza la Corte di giustizia dell’Unione europea ne ha delineato i tratti distintivi individuando il nucleo significativo essenziale del fenomeno nella circostanza che l’ente locale eserciti sul soggetto un “controllo analogo” a quello da esso esercitato sui propri servizi e questo soggetto realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o con gli enti locali che la controllano. Tali emendamenti sono stati motivati con l’esigenza di assicurare al Consiglio regionale, analogamente a quanto del resto era stato disposto in relazione a Fondazione Sistema Toscana (altra società in house della Regione Toscana), di essere messo comunque a conoscenza dell’operato di Sviluppo Toscana spa senza in alcun modo alterarne la peculiare fisionomia e le prerogative del cosiddetto controllo analogo spettanti alla Giunta regionale. Per effetto di essi è stato stabilito che il suddetto piano sia oggetto anche del parere della competente commissione consiliare che ha quindici giorni di tempo dal ricevimento del medesimo per esprimersi. Decorso questo termine senza che il parere sia stato espresso, la Giunta regionale ne può prescindere. Inoltre è stato stabilito che l’eventuale aggiornamento di tale piano, disposto con delibera della Giunta regionale, venga comunicato alla commissione consiliare competente. A seguito di un ulteriore emendamento, è stato inserito l’obbligo, per la società, di dotarsi di un piano della qualità della prestazione organizzativa, in analogia a quanto già previsto per gli enti pubblici dipendenti di Regione Toscana, con il conseguente processo di valutazione dei risultati organizzativi e individuali raggiunti, compresi quelli dell’Amministratore unico con funzioni di direzione. E’ stata emendata anche la disposizione relativa al bilancio preventivo economico, al fine di prevedere che la Giunta regionale esprima il proprio assenso preventivo, oltre che su di esso e sul piano delle attività, anche sull’atto di nuova introduzione ovvero sul piano della qualità della prestazione organizzativa. Con un altro emendamento si è altresì adeguato il trattamento economico dell’Amministratore unico a quello dei direttori degli enti dipendenti di Regione Toscana, in considerazione della sostanziale equivalenza fra le figure suddette quanto a ruolo ricoperto e responsabilità attribuite. Tale emendamento ha introdotto inoltre, in coerenza con quanto già stabilito per gli enti pubblici dipendenti di Regione Toscana, specifiche cause di risoluzione anticipata del contratto dell’Amministratore unico con funzioni di direzione, anche con riferimento alla valutazione circa il conseguimento degli obiettivi dal piano della qualità della prestazione organizzativa. Per quanto concerne il finanziamento di Sviluppo Toscana spa ne sono state previste due diverse modalità in relazione

alla tipologia di attività: contributo annuale, il cui ammontare è fissato in legge di bilancio, per le attività istituzionali a carattere continuativo, e compensi determinati in base al tariffario per le altre attività. In aula la legge è stata oggetto di tre ulteriori emendamenti: uno relativo alla norma finanziaria, che è stata integralmente sostituita, e gli altri due (uno al preambolo e l'altro all'articolato) volti a prevedere l'entrata in vigore anticipata della legge in considerazione dell'urgenza di provvedere ad alcuni adempimenti connessi alla vita della società, quali la rideterminazione del compenso dell'Amministratore unico secondo le nuove regole in vista della nomina dello stesso. Per completezza, merita segnalare che la norma finanziaria, così come emendata in aula, è stata impugnata dal Governo in quanto ritenuta in contrasto con il vincolo di garanzia dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) e pertanto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione che riserva alla legislazione statale la disciplina riguardante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Essa, infatti, definisce le variazioni da apportare al bilancio di previsione 2018-2020 ai fini della copertura degli oneri per il finanziamento delle attività istituzionali a carattere continuativo, prevedendo, tra l'altro, per gli anni 2019 e 2020, la variazione in diminuzione della Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo I "Spese correnti", rispettivamente per euro 1.296.000 per il 2019 e per euro 1.275.000 per il 2020, incrementando contestualmente per gli stessi importi la Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo I "Spese correnti" e disponendo l'ulteriore variazione dalla Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Titolo I "Spese correnti" alla Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 05 "Politica regionale unitaria per lo sviluppo economico e la competitività", Titolo I "Spese correnti".

La disposizione sopramenzionata è stata inoltre ritenuta in contrasto con i principi fondamentali di tutela della salute, di cui agli articoli 32 e 117, terzo comma della Costituzione, e con i principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui agli articoli 81, 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione.

E' stata infine rilevata dal Governo la possibile ulteriore violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

6. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CAVE

La legge regionale 18/2018 interviene, nelle more dell'approvazione delle modifiche alla legge regionale 35/2015, sui termini assegnati ai Comuni di Massa e Carrara per la ricognizione dei beni appartenenti al loro patrimonio indisponibile comunale, sul termine per la stipulazione della convenzione per il prolungamento delle concessioni nel periodo transitorio, sul termine previsto per

la emanazione dei regolamenti comunali e su quello per l'adozione del piano regionale cave (PRC). L'esigenza di intervenire sugli stessi è stata motivata con l'emanazione della sentenza della Corte costituzionale 228/2016 che ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 32 della legge regionale 35/2015 nella parte in cui qualifica la natura giuridica dei cosiddetti beni stimati ascrivendoli al patrimonio indisponibile comunale. La Corte costituzionale, con tale sentenza, ha ritenuto questa disposizione in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l) che rimette la materia dell'"ordinamento civile" alla competenza esclusiva statale.

L'approvazione della legge regionale 54/2018, anche essa di modifica della legge regionale 35/2015, è apparsa, invece, necessaria a seguito dei controlli effettuati nelle cave del distretto apuo versiliense. Questi ultimi hanno, infatti, evidenziato difformità nell'attività di escavazione che avrebbero potuto dare luogo alla decadenza delle autorizzazioni rilasciate e alla conseguente cessazione dell'attività. A fronte di ciò, soprattutto per salvaguardare i livelli occupazionali, è stato previsto un periodo transitorio di adeguamento durante il quale è esclusa l'applicazione immediata della più grave misura sanzionatoria della decadenza dell'autorizzazione.

Anche questa legge, analogamente alla già citata legge regionale 52/2018 (Interventi straordinari a favore delle associazioni pro loco), non è stata oggetto del parere referente della Seconda Commissione consiliare ma è stata approvata direttamente dall'aula.