

## POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

REDATTRICE: Claudia Prina Racchetto

### 1. PREMESSA

Il Rapporto della legislazione relativo allo scorso anno ha posto in evidenza che le politiche regionali per lo sviluppo economico, nell'anno 2013, sono state a trecentosessanta gradi. Le leggi regionali che ne sono espressione, infatti, hanno interessato molteplici settori strategici per lo sviluppo economico quali il commercio, le attività professionali ed il turismo, traducendosi spesso in interventi innovativi autonomi e non di mera modifica di normative preesistenti.

Da un esame, invece, della legislazione approvata quest'anno, la situazione appare leggermente diversa, probabilmente anche in considerazione del fatto che, trovandoci alla fine della legislatura, gli interventi maggiormente rilevanti sono già stati approvati negli anni passati. Se, infatti, sotto il profilo quantitativo, si riscontra una perfetta analogia rispetto all'anno passato, per quanto concerne il ben più significativo profilo contenutistico notiamo alcune differenze, ravvisabili, innanzitutto, nel carattere di "mera" novellazione di normative preesistenti che accomuna tutte le leggi regionali licenziate dalla Terza Commissione consiliare, la cui *ratio* è ravvisabile, nella maggior parte dei casi, nella volontà di risolvere problemi di carattere pratico insorti nell'applicazione della legge. Anche per quanto concerne i settori oggetto di intervento si rileva un raggio di azione dell'intervento legislativo regionale più circoscritto: infatti, a parte il commercio, il cui Codice, come sarà illustrato nel paragrafo successivo, è stato anche quest'anno (come dall'inizio della legislatura) oggetto di ulteriori modifiche ad opera di due leggi regionali, gli altri interventi, hanno interessato essenzialmente il sistema impresa (si veda, in proposito, la modifica della legge regionale 73/2005, in materia di cooperative, la modifica della legge regionale 10/2008, relativa alle strade della ceramica, del cotto, o la modifica della legge regionale 35/2000 in materia di competitività delle imprese) ed il lavoro (si veda, in proposito, la modifica della legge regionale 32/2002, con l'inserimento in essa della Agenzia regionale del Lavoro, o la modifica della legge regionale 45/2013 con l'estensione della platea dei beneficiari del microcredito).

### 2. COMMERCIO

Il Codice del Commercio regionale, ovvero la legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28, dalla sua approvazione ad oggi, è stato modificato numerose volte, con conseguenze immaginabili dal punto di vista della certezza del diritto. Per l'esattezza sono state sedici le leggi regionali intervenute su di esso, di cui cinque leggi di manutenzione e una legge finanziaria.

A ciò si aggiunga anche l'effetto dirompente che ha avuto la sentenza n. 165/2014 con cui la Corte costituzionale si è pronunciata sui due ricorsi, riuniti per omogeneità e connessione delle questioni in essi trattate, presentati dal

Presidente del Consiglio dei Ministri avverso due leggi di modifica del Codice approvate lo scorso anno, ovvero la legge regionale 52/2012 (volta ad adeguarlo alla normativa statale sulla istituzione del SUAP e alla legge 214/2012) e la legge regionale 13/2013, approvata dopo la proposizione del ricorso avverso la prima per cercare di venire incontro alle doglianze statali. Tale sentenza ha dichiarato l'incostituzionalità totale di sette articoli della legge regionale 52/2012 e di quattro della legge regionale 13/2013, nonché quella parziale di un articolo sia dell'una che dell'altra, rendendo necessario un ulteriore intervento legislativo sul Codice, al fine di chiarire il quadro normativo regionale applicabile a questo settore. La pronuncia di incostituzionalità ha colpito essenzialmente le disposizioni relative alle grandi strutture di vendita, ritenute in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'articolo 41 della Costituzione, e con la tutela della concorrenza, materia di esclusiva competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. Esse, infatti, prevedevano una procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita particolarmente complessa e onerosa, sia per la copiosità dei documenti richiesti che per la pluralità delle fasi procedurali, con il coinvolgimento di vari enti locali e con l'effetto di ritardare l'ingresso nel mercato di nuovi operatori. A giudizio della Corte, tali disposizioni comporterebbero *“un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Toscana, sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale”*, in quanto, da una parte, gli operatori che intendono operare in Toscana sono sottoposti a maggiori oneri rispetto ai competitori di altre Regioni e, dall'altra, all'interno della stessa Toscana, gli oneri aggiuntivi previsti rappresentano per i nuovi esercenti una barriera all'entrata nel mercato, ponendoli in svantaggio rispetto agli operatori già presenti. Il medesimo giudizio è stato espresso rispetto ai molteplici requisiti obbligatori richiesti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di tali grandi strutture di vendita. Questi requisiti erano relativi alle dotazioni energetiche, alla collaborazione con associazioni di volontariato sociale, alla produzione, raccolta e gestione dei rifiuti, alla realizzazione di accordi sindacali di secondo livello e, per quanto concerne le sole grandi strutture di dimensioni superiori ai 4000 mq, la presenza di strutture per il lavaggio dei mezzi commerciali, di fasce verdi per la protezione dall'inquinamento, di bacini per la raccolta delle acque piovane, di parcheggi per le biciclette e le auto elettriche (con i relativi punti di ricarica), di servizi di trasporto pubblico e privato, di spazi per l'accoglienza del cliente e di aree dedicate ai bambini.

Tra le sedici leggi di modifica del Codice del Commercio regionale si collocano anche le due che sono state approvate quest'anno: entrambe, tra l'altro, sono di iniziativa consiliare, trasversale in uno dei due casi.

La prima, ovvero la legge regionale 3 aprile 2014, n. 19 (*Disposizioni sui controlli in materia di commercio su aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 "Codice del Commercio. Testo unico in materia*

*di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti")* ha avuto ad oggetto una fattispecie ben precisa: essa, infatti, si è proposta di far fronte ai numerosi procedimenti amministrativi avviati dai comuni e volti alla sospensione (e in alcuni casi anche alla revoca) delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività di commercio su aree pubbliche nei confronti di coloro che abbiano avuto esito negativo alle verifiche di regolarità contributiva di cui all'articolo 40 bis (*Obbligo di regolarità contributiva*) della legge regionale 28/2005, inserito nel Codice del Commercio, insieme all'intero Capo V bis (*Obbligo di regolarità contributiva per il commercio su aree pubbliche*), dalla legge regionale 63/2011. Infatti, il periodo di prima applicazione dell'articolo 40 quinquies (*Sospensione e revoca*) della legge regionale 28/2005, ha dimostrato che spesso la sanzione della sospensione, comminata nelle more dell'adeguamento richiesto alla norma regionale, comporta come conseguenza l'estromissione dei soggetti interessati dall'attività economica esercitata, aggravando ulteriormente la situazione di crisi che sta colpendo in maniera particolarmente pesante, fra gli altri, proprio gli operatori del commercio su aree pubbliche. Con le modifiche apportate da questa legge si è dilazionato pertanto il momento di erogazione della sanzione regionale, prevedendo che la sospensione del titolo abilitativo e della concessione di posteggio si applichi decorso un anno (in luogo degli originari ventiquattro mesi, ritenuti eccessivi) dall'entrata in vigore della legge, consentendo a tali soggetti di continuare a esercitare la propria attività nelle more dell'adeguamento. Durante i lavori istruttori della Commissione, si ritenne opportuno inserire nel testo originario una ulteriore disposizione di modifica del Codice del Commercio, al fine di equiparare, per ragioni di equità, alla posizione dei soggetti previsti dall'articolo 40 quinquies (che in caso di esito negativo delle verifiche di regolarità contributiva sono soggetti alla sanzione della sospensione ed eventualmente della revoca del titolo abilitativo e della concessione di posteggio) quella di coloro che, nel caso di violazione dell'obbligo di regolarità contributiva, sono invece soggetti all'applicazione di sanzioni pecuniarie, secondo quanto previsto dall'articolo 104 della legge regionale 28/2005 (*Sanzioni per l'attività di commercio su aree pubbliche*).

La seconda legge di modifica del Codice del Commercio, ovvero la legge regionale 26 giugno 2014, n. 35 (*Disciplina delle fiere antiquarie. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 "Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti"*), approvata dall'Aula all'unanimità, inserisce in esso una apposita disciplina delle fiere dell'antiquariato, al fine di valorizzarle. Tale disciplina speciale consiste essenzialmente nella previsione di specifici criteri (rispetto a quelli generali del commercio su area pubblica) per il rilascio delle autorizzazioni/concessioni di posteggio di durata pluriennale nelle fiere

antiquarie, nella previsione dell'obbligo per il comune di riservare posteggi appositi in tali fiere ai commercianti al dettaglio in sede fissa di oggetti di antiquariato, modernariato e di oggetti e capi di abbigliamento sartoriali di alta moda d'epoca (c.d. *vintage*) e nella conseguente previsione della possibilità per tali soggetti di ottenere, nell'ambito delle fiere antiquarie, concessioni temporanee di posteggio. Durante i lavori istruttori della Commissione, si è ritenuto opportuno accogliere, almeno in parte, l'osservazione formulata da Anci relativa alla opportunità di *“una disciplina transitoria che dia la possibilità di riconoscere le fiere dell'antiquariato già esistenti, la tipicità delle stesse e chiarisca se la partecipazione degli operatori alle precedenti edizioni dia o meno punteggio per il nuovo assetto, sempre che le relative presenze siano state formalmente rilevate dall'Amministrazione competente”*. Pertanto è stata inserita un'ulteriore disposizione nell'articolo 34 (*Assegnazione dei posteggi*): tale disposizione prevede, relativamente *alle fiere specializzate nel settore dell'antiquariato* che, nella fase di prima applicazione, l'anzianità acquisita nel posteggio al quale si riferisce la selezione possa avere specifica valutazione nel limite del quaranta per cento del punteggio complessivo, ferma restando comunque l'applicazione dei criteri specifici introdotti per l'assegnazione dei posteggi pluriennali per tali fiere (e previsti dal comma 4 bis del medesimo articolo). In sostanza, questa previsione, che si applicherebbe solo nella *“fase di prima applicazione”* (ovvero quella compresa fra l'8 maggio 2017 ed il 4 luglio 2020, lasso di tempo in cui scadranno via via tutte le autorizzazioni/concessioni di posteggio che sono state prorogate ai sensi dell'articolo 111 bis della legge regionale 28/2005 che, a sua volta recepisce il punto 8 dell'Intesa della conferenza delle regioni e delle province autonome) costituisce una sorta di *“bonus”* per gli operatori che hanno già il posteggio prorogato. Essa è già prevista dalla Intesa sopra menzionata e con questa disposizione la si estende alle fiere dell'antiquariato che costituiscono comunque una specie del genere *“fiera”*. Il comma 4 bis, invece, si applica subito e vale per i posteggi liberi da qui al 2017 (esigui).

### **3. SISTEMA COOPERATIVO**

La legge regionale 8 maggio 2014, n. 24 (*Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2005, n. 73 "Norme per la promozione e lo sviluppo del sistema cooperativo della Toscana"*), anche essa di iniziativa consiliare, si è proposta essenzialmente come obiettivo quello di adeguare, ai mutamenti normativi sopravvenuti dalla sua approvazione, la legge regionale 73/2005, valorizzando ulteriormente il modello della cooperativa, considerato ormai come un'alternativa equa, efficiente e praticabile, in linea con quanto sostenuto anche dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 2 luglio 2013 sul contributo delle cooperative al superamento della crisi. In tale Risoluzione viene affermato, in estrema sintesi, che le cooperative, unitamente alle altre imprese dell'economia sociale, svolgono un ruolo essenziale nell'economia europea, specie in tempi di

crisi, in quanto coniugano redditività e solidarietà, creano posti di lavoro di alta qualità, rafforzano la coesione sociale, economica e regionale e generano capitale sociale. Esse sono considerate un motore di innovazione sociale - aspetto cui viene dato grande rilievo sia nella strategia Europa 2020 che nell'ambito di Orizzonte 2020 - e fondamentali per la realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo economico e sociale sostenibile delle comunità regionali e locali. Proprio in considerazione di ciò si è voluto, anche a livello regionale, qualificare in modo più incisivo il ruolo della cooperazione, definendola come strumento idoneo per processi di imprenditoria partecipata sostenibile e per la riforma del welfare toscano, in grado di contribuire all'evoluzione del modello socio-economico regionale, e specificare le ulteriori attività nelle quali si esplica il ruolo del sistema cooperativo, ovvero: *l'acquisto di servizi alle migliori condizioni di offerta; la produzione o la gestione dei servizi finalizzati al diretto utilizzo degli stessi da parte dei soggetti produttori o gestori, anche organizzati in forma di società cooperativa pura o prevalente, nel rispetto della normativa comunitaria, statale e regionale; la partecipazione degli utenti alla gestione di società private, pubbliche o miste, affidatarie dei servizi, anche attraverso la partecipazione al capitale di tali società o la sottoscrizione di appositi strumenti finanziari partecipativi dotati di diritti amministrativi.*

La legge ha inoltre ampliato gli interventi per lo sviluppo e il sostegno della cooperazione inserendo, fra le forme di intervento attuate dalla Regione, oltre a quelle finalizzate allo sviluppo degli investimenti, all'integrazione e patrimonializzazione delle imprese cooperative, anche quelle dirette a sostenere fusioni, aggregazioni, strumenti di integrazione fra cooperative, con particolare riferimento a consorzi, gruppi cooperativi paritetici e contratti di rete, nonché la promozione di imprese cooperative fra medici di medicina generale, specialistica. Tale ultima previsione consegue alla legge di stabilità 2012 (legge 183/2011) che ha introdotto nel nostro ordinamento, con l'articolo 10, le "*società fra professionisti*", grazie alle quali anche coloro che sono iscritti ad albi o ordini professionali, potranno esercitare la loro attività professionale in forma societaria secondo i modelli indicati dal Libro V, Titoli V e VI, del Codice civile. I professionisti ordinisti potranno costituire società semplici, di persone (snc e in accomandita semplice), società di capitali, cooperative. Dovranno essere costituite da un numero di soci non inferiore a tre. I soci dovranno esercitare in via esclusiva l'attività professionale e potranno essere soci i soli professionisti iscritti ad ordini, albi e collegi nonché i cittadini degli stati membri dell'UE.

La legge ha inoltre previsto, e questo costituisce uno dei suoi contenuti più innovativi rispetto ad altre regioni, il riconoscimento, da parte della Regione, della *cooperazione di comunità*, anche in considerazione dell'attestazione, contenuta nella Risoluzione sopra citata, dell'importante ruolo svolto da esse "*che consentono, soprattutto nelle zone remote e svantaggiate, la partecipazione diretta dei cittadini in relazione a diverse esigenze, quali, ad esempio, servizi sociali e sanitari, scolastici, servizi commerciali e comunicazioni*". La

definizione di tale forma di cooperazione è stata elaborata prendendo spunto proprio dall'attività svolta dalle cooperative di comunità già costituite ed operanti nel nostro paese (in zone quali, ad esempio, l'appennino reggiano o in Puglia). Si tratta di cooperative nate da esigenze diverse e con storie diverse, ma essenzialmente di cooperative legate ad uno specifico contesto territoriale, di solito un comune o un borgo, e finalizzate al soddisfacimento dei bisogni di una comunità. Ciò che le caratterizza, infatti, non è tanto il tipo di attività svolta o la tipologia mutualistica scelta (di lavoro, di utenza o miste o sociali), quanto piuttosto la finalizzazione che è quella di mantenere vive e valorizzare comunità locali a rischio di spopolamento, con particolare riferimento a quelle situate in territori montani o marginali. Alcune di quelle già costituite sono sorte per far fronte alla mancanza o al venir meno di servizi basilari per la comunità, come scuole, negozi, servizi socio-assistenziali. Altre hanno tratto origine da motivazioni ambientaliste e di valorizzazione delle risorse del territorio. Altre ancora dalla necessità di rispondere a crisi occupazionali determinatesi nelle aree circostanti. L'interesse verso tale forma di cooperazione è stato determinato dalle ricadute positive sulla comunità o sulle comunità interessate, dovute al recupero di produzioni tradizionali e di antichi mestieri, al ripristino di beni ambientali e monumentali, alla salvaguardia del territorio, alla valorizzazione di tradizioni culturali, allo sviluppo del turismo e dei ritorni stagionali, all'attribuzione di nuovo valore al patrimonio abitativo nonché alla promozione della diffusione delle energie rinnovabili ed alla creazione di occasioni di lavoro per i giovani all'interno delle comunità.

Nell'accezione di essa contenuta nella legge regionale in esame, la cooperazione di comunità può essere promossa da soggetti pubblici e privati che appartengono alla medesima comunità ed è tesa *“all'organizzazione e gestione di attività che interessano in particolare il paesaggio e l'ambiente”*.

La legge è intervenuta anche a modificare i compiti della Consulta della cooperazione inserendo i giovani, oltre le donne, fra i destinatari delle azioni positive volte alla promozione in ambito cooperativo di una maggiore e migliore occupazione. Essa ha inoltre affrontato il tema della cooperazione sociale, riconoscendone il ruolo nell'organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e sanitari, secondo quanto previsto dalla normativa regionale vigente in materia socio sanitaria.

#### **4. COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE**

La legge regionale 28 novembre 2014, n. 72 (*Norme sulla competitività del sistema produttivo toscano. Modifiche alla legge regionale 35/2000, alla legge regionale 17/2006, alla legge regionale 53/2008 e alla legge regionale 18/2011*), di iniziativa della Giunta regionale, interviene a modificare contestualmente alcune leggi regionali vigenti, eterogenee sotto il profilo dei contenuti. In particolare, essa:

- modifica la legge regionale 20 marzo 2000, n. 35 (*Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese*), introducendovi un apposito Titolo relativo alla “*Costituzione e sviluppo di imprese di giovani, donne, lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali*” e intervenendo su singole disposizioni di essa;
- abroga la legge regionale 29 aprile 2008, n. 21 (*Promozione dell’imprenditoria giovanile, femminile e dei lavoratori già destinatari di ammortizzatori sociali*), alcuni articoli della quale si rinvencono, sia pure parzialmente modificati, nel Titolo di cui sopra di nuova introduzione;
- sostituisce l’articolo 6 della legge regionale 8 maggio 2006, n. 17 (*Disposizioni in materia di responsabilità sociale delle imprese*), relativo alla Commissione etica regionale che viene abrogata;
- modifica gli articoli 14 e 17 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 53 (*Norme in materia di artigianato e semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese artigiane*) relativi, rispettivamente, alla “*Comunicazione unica al registro delle imprese*” ed alle “*Sanzioni*”;
- modifica l’articolo 6, commi 3 e 4, della legge regionale 6 maggio 2011, n. 18 (*Norme in materia di panificazione*) al fine di ovviare alle difficoltà tecniche riscontrate per l’organizzazione dei corsi di formazione obbligatoria rivolti ai responsabili dell’attività produttiva di panificazione. L’intervento si è sostanziato nella proroga dei termini previsti dai commi oggetto di modifica, al fine di consentire agli interessati di adempiere all’obbligo formativo.

Le modifiche più rilevanti, non solo sotto il profilo quantitativo, sono quelle che interessano la legge regionale 35/2000 che si intende trasformare in una sorta di “Testo unico” della materia. Tale legge, fra l’altro, dal momento della sua approvazione ad oggi, è stata pesantemente modificata da quattro leggi regionali. Ciò ha comportato inevitabilmente un’alterazione della sua fisionomia originaria e ne ha compromesso, per certi versi, la chiarezza. Questo rilievo non riguarda tanto le modifiche puntuali apportate alla legge regionale 35/2000, quanto piuttosto l’introduzione in essa del già citato Titolo. Le prime, infatti, hanno avuto principalmente la finalità di eliminare dubbi interpretativi ed applicativi, garantire maggior certezza temporale e celerità nei procedimenti di erogazione dei contributi, oltre che assicurare l’adeguamento al mutato contesto normativo e socio economico. Fra esse merita segnalare, oltre al richiamo espresso ai principi generali del decreto legislativo n. 123/1998, (*Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell’articolo 4, comma 4, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59*), assente nel testo originario, l’inserimento, nell’ambito delle infrastrutture pubbliche ecologicamente attrezzate di servizio alla produzione (la cui realizzazione è favorita dalla Regione), anche degli spazi per lo start up di imprese, dei laboratori di ricerca applicata e dei dimostratori tecnologici, nonché,

soprattutto, la modifica della disciplina del Fondo unico per le imprese. Infatti, alla originaria previsione di un fondo unico per le imprese, volto al sostegno delle imprese dei settori dell'artigianato, dell'industria e della cooperazione del comparto manifatturiero (la cui funzione è stata estesa, mediante la previsione di una apposita sezione, al sostegno alla nuova costituzione di imprese di giovani, di imprese femminili e di imprese di lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali, al sostegno alla espansione delle imprese- con particolare riferimento a quelle di giovani e femminili- nonché al sostegno alla costituzione di nuove imprese innovative di giovani) è stata aggiunta quella di un ulteriore fondo unico per il sostegno alle imprese dei settori del turismo, commercio, cultura e servizi, con la medesima finalità di quello già esistente. Tale ulteriore previsione è stata inserita durante i lavori istruttori della Commissione, a seguito di una richiesta espressa, avanzata in sede di consultazione, da alcune associazioni rappresentative delle categorie che lamentavano una scarsa chiarezza di tale disposizione in quanto sembrava consentire in via esclusiva al settore produttivo di beneficiare del fondo unico esistente, penalizzando fortemente le imprese degli altri settori, tutti ritenuti ugualmente strategici per lo sviluppo economico della regione.

Per quanto concerne invece il Titolo relativo alla “*Costituzione e sviluppo di imprese di giovani, donne, lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali*”, in esso, si individuano, definendole espressamente, le tipologie di imprese (di nuova costituzione, le nuove imprese innovative, le imprese in espansione e le imprese di lavoratori già destinatari di ammortizzatori sociali) la cui costituzione si intende sostenere mediante agevolazioni regionali, sempre che abbiano i requisiti puntualmente individuati dalla legge per ognuna di esse. Tali requisiti sono distinti a seconda della forma che l'impresa assume (imprese individuali, società e cooperative). L'obiettivo è quello di sostenere, per quanto concerne le imprese di nuova costituzione, quelle i cui titolari, al momento della costituzione dell'impresa/società, siano giovani di età non superiore a quaranta anni, oppure donne oppure lavoratori già destinatari di ammortizzatori sociali.

Per quanto concerne le imprese in espansione, invece, si intendono sostenere quelle i cui titolari, al momento della presentazione della domanda, siano giovani di età non superiore a quarantacinque anni e donne.

La legge è stata approvata a maggioranza e con essa sono state approvate anche, su proposta della Commissione, una risoluzione (la n. 281/2014), relativa alla promozione e sviluppo dei marchi di qualità da parte delle PMI, nonché una mozione, di iniziativa della Presidente della Commissione e di un altro componente di essa appartenente all'opposizione (la n. 950/2014), con cui si invita la Giunta regionale ad avviare, anche in via sperimentale, un fondo di sostegno a progetti di auto imprenditorialità per artigiani, imprenditori, lavoratori sopra i cinquanta anni colpiti dalla crisi economica.



## 5. LAVORO

La legge regionale 14 ottobre 2014, n. 59 (*Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 “Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro”*), di iniziativa della Giunta regionale, è stata assegnata alle Commissioni Terza e Quinta per gli aspetti di rispettiva competenza. Quelli di interesse della Quinta Commissione, saranno esaminati dalla Dott.ssa Orione nella sua relazione. Tale legge interviene a modificare considerevolmente la legge regionale 32/2002, già oggetto negli anni passati di numerosi interventi di modifica che l'hanno resa di difficile comprensione.

Le modifiche apportate alla legge regionale 32/2002 sono state di carattere sostanziale ed hanno riguardato il riordino delle funzioni nelle materie dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro, in attuazione di quanto previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni*) ovvero la c.d legge Delrio. In tal modo si è però anticipato il riordino delle competenze di settore che, secondo quanto previsto espressamente dal comma 95 dell'articolo 1 di tale legge, avrebbe dovuto aver luogo con l'approvazione della legge regionale di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa Legge Delrio, ed attuativa dell'Accordo Stato – Regioni in sede di Conferenza unificata (accordo effettivamente sottoscritto l'11 settembre 2014).

Per quanto concerne propriamente la materia del Lavoro, oggetto di competenza legislativa concorrente, l'intervento più consistente sul riassetto delle competenze è stato quello dell'istituzione di una apposita Agenzia, cd. Agenzia regionale del lavoro che, insieme alle sue strutture periferiche (Centri per l'impiego), costituisce il sistema regionale per l'impiego al quale sono state attribuite le funzioni attualmente svolte dalle Province, innovando considerevolmente l'attuale sistema regionale. Tale Agenzia è stata configurata quale ente dipendente della Regione, ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto, dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile e ne sono stati individuati quali organi il direttore ed il collegio dei revisori. Ad una deliberazione della Giunta regionale è stata rinviata ogni determinazione relativa al personale su proposta del direttore. L'articolo 40 della legge ha previsto che le disposizioni relative all'Agenzia regionale del lavoro si applichino a decorrere dal termine stabilito dalla legge regionale di riordino delle funzioni provinciali.

La questione della “opportunità” di un intervento legislativo anticipato rispetto al cronoprogramma previsto dalla Legge Delrio ha costituito oggetto di un vivace ed intenso dibattito, soprattutto in sede di Prima Commissione, chiamata ad esprimere il parere istituzionale di propria competenza. Oggetto di discussione è stato, soprattutto, il punto 11 del suddetto accordo che prevede: *“Nel rispetto del più generale principio di coerenza dell'ordinamento, si conviene che lo Stato e le Regioni, per le funzioni che rientrano nell'ambito di*

*applicazione di disegni di legge delega o di deleghe già in atto relativi a riforme di settori organici di cui all'Allegato 1 del presente Accordo, sospendono l'adozione di provvedimenti di riordino fino al momento di entrata in vigore delle riforme in discussione. Fino a tale data, le predette funzioni, nel rispetto del principio di continuità amministrativa, continuano ad essere esercitate dagli enti di area vasta o dalle città metropolitane a queste subentrate.”* L'allegato 1, alla lettera A), indica: *Disegno di legge recante Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (AS 1428), limitatamente all'articolo 2 in materia di riforma dei servizi per l'impiego, (c.d. jobs act).*

Secondo l'Ufficio legislativo, la previsione di cui al punto 11 dell'Accordo, sarebbe stata emblematica della necessità di un iter concertato tra le istituzioni e conseguentemente l'eventuale inosservanza di questa previsione avrebbe potuto costituire l'oggetto di una impugnativa governativa, per violazione del principio di leale collaborazione e dei principi fondamentali della materia, costituendo il "Lavoro" materia di potestà legislativa concorrente. A seguito del dibattito, la Prima Commissione espresse un parere favorevole a maggioranza, ritenendo che la norma transitoria della legge consentisse di ritenere la legge non adottata in violazione dell'accordo intervenuto in sede di conferenza unificata l'11 settembre. Ciò diede il via libera all'approvazione definitiva della legge a maggioranza da parte dell'Aula. In tale sede venne approvato anche l'ordine del giorno 255, con il quale il Consiglio impegna la Giunta a garantire i livelli occupazionali dei servizi per l'impiego, organizzati nell'Agenzia regionale e nelle sue articolazioni periferiche, al fine di mantenere inalterato il livello e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, nonché a proseguire, in sede di Conferenza Stato/Regioni e Unificata, un'azione di stimolo al Governo affinché la riorganizzazione dei servizi per l'impiego, e più in generale delle politiche passive e attive per il lavoro, tenga conto della necessità di adeguamento degli stessi ai livelli europei.

Si sostanzia in un intervento a favore dei lavoratori e lavoratrici in difficoltà la legge regionale 1 ottobre 2014, n. 56 (*Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 45 “Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale”*), anche essa di iniziativa della Giunta regionale. Essa modifica la legge regionale 45/2013, ampliando la platea dei beneficiari della misura “*Microcredito a favore dei lavoratori e lavoratrici in difficoltà*”, già prevista dall'articolo 7 di tale legge, estendendola anche ai lavoratori autonomi titolari di Partita IVA individuale, che si trovino in situazione di temporanea difficoltà economica e che abbiano una serie di requisiti che la legge individua in maniera puntuale.

La legge, inoltre, è intervenuta per far fronte ad alcuni elementi di rigidità che sono stati riscontrati in fase attuativa e che hanno reso difficoltoso il ricorso

alla misura del microcredito in favore dei lavoratori dipendenti in temporanea difficoltà economica. In particolare, per ampliare la platea dei destinatari che si trovino nella condizione di lavoratori dipendenti in costanza di rapporto di lavoro, che da almeno due mesi non ricevono la retribuzione oppure siano in attesa di percepire gli ammortizzatori sociali, è stato alzato il valore ISEE ad un importo non superiore ad euro 36.151,98 (rispetto agli originari 24.000). E' stata inoltre abrogata, in quanto ritenuta di difficile applicazione, la disposizione di prima applicazione della legge regionale 45/2013 che prevedeva che, in attesa dell'entrata in vigore del dpcm relativo al c.d. Isee corrente, il richiedente fosse di famiglia monoreddito oppure, nel caso di famiglia plurireddito, che i due principali percettori fossero entrambi nella condizione di non ricevere lo stipendio da più di due mesi o in attesa di percepire un ammortizzatore sociale. Pertanto per usufruire delle agevolazioni previste dalla legge si farà riferimento al valore ISEE non superiore ad euro 36.151,98.

Durante i lavori in Commissione, su segnalazione del Settore "*Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche*", è stato inserito nella legge oggetto di modifica un meccanismo apposito per garantire al legislatore una rendicontazione periodica dei risultati e delle criticità emerse in sede di attuazione delle misure attivate. Tale meccanismo è stato individuato nell'invio, da parte della Giunta regionale (con cadenza annuale), alle Commissioni consiliari permanenti competenti per materia di una relazione in cui si evidenzino per ogni misura attivata i principali risultati e le criticità emerse in sede di attuazione.

La legge è stata licenziata all'unanimità dalla Commissione e dall'Aula.

## **6. ALTRE LEGGI SETTORIALI**

Oltre alle leggi sopra esaminate meritano alcuni brevi cenni anche tre ulteriori leggi che, in considerazione dei loro contenuti, non sono riconducibili alle politiche già prese in considerazione nei paragrafi precedenti.

La ratio della legge regionale 3 aprile 2014, n. 18 (*Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2008, n. 10 "Disciplina delle strade della ceramica, della terracotta e del gesso in Toscana. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2000, n. 45 "Norme in materia di promozione e attività nel settore dello spettacolo in Toscana"*), di iniziativa consiliare, deve essere ravvisata nella necessità di far fronte agli elementi di criticità mostrati dalla legge regionale 10/2008 durante la sua attuazione ed evidenziati dalla nota informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 22 dell'aprile 2012 predisposta dal Settore Analisi della normazione del Consiglio regionale. La prima criticità riguardava il procedimento di riconoscimento delle strade, in quanto l'aggregazione del cinquantuno per cento degli operatori economici e degli enti locali dei territori interessati, richiesta per integrare almeno due delle condizioni cui era subordinata la presentazione dell'istanza di riconoscimento delle strade,

si era rivelata di difficile realizzazione. La seconda criticità era stata riscontrata nella rigidità dei criteri per la ripartizione degli stanziamenti, prevista secondo priorità decrescente. In conseguenza di tale previsione, i comitati di gestione già costituiti che, nel corso degli anni, hanno realizzato gli interventi considerati dalla legge regionale 10/2008 e dal relativo bando di attuazione come prioritari, non hanno potuto completare le proprie azioni integrate poiché sugli interventi previsti per esse non erano stanziati risorse sufficienti. Tale legge ha avuto una genesi piuttosto travagliata. Infatti essa, nella sua versione originaria, constava di un solo articolo che sanciva la equiparazione ai comitati di gestione *“dei soggetti rappresentanti degli enti locali storicamente coinvolti nella produzione della ceramica e della terracotta in Toscana”*. L’equiparazione proposta appariva non coerente con l’impianto complessivo della legge regionale 10/2008. Tale legge prevede infatti che il comitato promotore acquisisca la denominazione di comitato di gestione entro sessanta giorni dal riconoscimento della strada. Il comitato di gestione costituisce l’unico soggetto legittimato alla *“realizzazione e gestione della strada”* e l’unico destinatario dei contributi finanziari previsti dalla legge. I soggetti che si intendeva, con la modifica proposta, equiparare ai comitati di gestione, oltre ad essere individuati in maniera generica ed equivoca, tale da creare difficoltà sul piano interpretativo e dunque operativo agli uffici preposti all’attuazione della legge, avrebbero potuto già far parte del comitato di gestione (articolo 3, comma 4, lettera c). Sarebbe pertanto risultata di difficile comprensione la ratio della modifica proposta e, soprattutto, si sarebbe intervenuti sulla organizzazione del comitato di gestione che è rimessa alla autonomia dello stesso, secondo quanto previsto dal codice civile. Nell’ipotesi in cui, invece, così non fosse stato, si sarebbe introdotto un nuovo soggetto, formalmente distinto dal comitato di gestione, il cui ruolo avrebbe dovuto essere coordinato con l’intero impianto normativo, chiarendo a cosa fosse finalizzata l’equiparazione. Inoltre, la modifica inizialmente proposta non conteneva alcun riferimento alle strade del gesso che pure sono oggetto della legge regionale 10/2008.

Nella seduta di Commissione in cui l’atto venne illustrato fu deliberata la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico politico per approfondire la questione e riscrivere la proposta di legge in modo da superare le criticità emerse. Ne è scaturita una legge diversa rispetto al testo originario. Infatti non soltanto è stato riscritto l’unico articolo di cui constava la proposta di legge ma ne sono stati aggiunti altri quattro.

Per quanto concerne la modifica più rilevante, ovvero quella dell’unico articolo di cui constava la proposta di legge nella sua versione iniziale, si è ritenuto opportuno intervenire sul procedimento di riconoscimento delle strade. L’articolo che lo disciplinava prevedeva che tale riconoscimento avvenisse a seguito di istanza presentata dai comitati promotori alla Giunta regionale, subordinando però tale istanza alla sussistenza di almeno due condizioni, fra cui l’adesione al comitato promotore di una percentuale non inferiore al cinquantuno

per cento delle imprese operanti nell'ambito territoriale di riferimento della strada. Poiché l'aggregazione di questi soggetti con gli enti locali dei territori interessati si è rivelata, nei fatti, di difficile realizzazione, si è ritenuto opportuno eliminare tale condizione e prevedere che per la presentazione dell'istanza di riconoscimento alla Giunta regionale, da parte del comitato promotore, basti una sola delle due (ormai) condizioni menzionate al comma 4 dell'articolo 3. Questa legge è stata oggetto, in Commissione, di un ampio dibattito. In particolare, l'opposizione ha manifestato perplessità in merito alle modifiche apportate, sostenendo che sarebbe stato opportuno, invece, intervenire in maniera "più pesante" sull'impianto complessivo della legge regionale 10/2008, in considerazione della estrema farraginosità del procedimento finalizzato al riconoscimento delle strade. Tali perplessità si sono pertanto tradotte, in sede di votazione, in un voto di astensione. L'Aula l'ha approvata a maggioranza.

La legge regionale 5 agosto 2014, n. 50 (*Attribuzioni di funzioni a IRPET, Sviluppo Toscana S.p.A ed Agenzia regionale recupero risorse S.p.A. Modifiche alle l.r. 59/1996, l.r. 28/2008, l.r. 87/2009*) ha avuto una genesi particolare in quanto le sue disposizioni erano originariamente contenute nella proposta di legge relativa a "*Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 66/2011, 77/2012, 77/2013, 79/2013*", assegnata alla Prima Commissione per l'espressione del parere referente e alle altre Commissioni consiliari per l'espressione del parere secondario sugli aspetti di loro competenza.

Tali disposizioni (di modifica delle leggi relative ad Irpet, Sviluppo Toscana spa e Agenzia regionale recupero risorse spa) sono state stralciate da questa proposta di legge a seguito di una deliberazione in tal senso assunta dalla Prima Commissione sulla base di quanto rilevato nella scheda di legittimità predisposta dall'Ufficio legislativo. In tale scheda sono state evidenziate le disposizioni ritenute in contrasto con il principio di omogeneità della legge e, in particolare, con l'articolo 13 della legge regionale 36/2001 (*Ordinamento contabile della Regione Toscana*) che definisce i contenuti propri ed esclusivi della legge finanziaria, con prescrizioni che si estendono anche alle leggi di modifica delle stesse, al fine di garantire una sede dedicata in maniera specifica alle sole decisioni finanziario – contabili della Regione, incidenti sulla legge di bilancio e al fine di evitare la predisposizione di *leggi omnibus* che non solo creano disordine legislativo ma anche un vulnus istituzionale in quanto alterano l'assetto delle competenze delle Commissioni di merito, riportando la competenza delle materie settoriali alla Prima Commissione consiliare. La decisione è stata assunta anche sulla base della Risoluzione n. 95, approvata nella seduta del 21 dicembre 2011 e collegata alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 (*Legge finanziaria per l'anno 2012*), con cui il Consiglio regionale chiese alla Giunta regionale di provvedere, nei successivi esercizi, alla formulazione della legge finanziaria nel pieno rispetto dell'articolo 13 della legge regionale 36/2001, riservandosi altrimenti di stralciare tutte le disposizioni

non strettamente attinenti ai contenuti propri di questa tipologia di leggi. Tra gli articoli oggetto di segnalazione nel senso di cui sopra vi erano anche quelli che poi, a seguito dello stralcio, hanno costituito il contenuto della legge regionale 50/2014. Poiché le disposizioni relative ad Irpet, ARRR e Sviluppo Toscana spa, incrementando le funzioni degli enti e autorizzando assunzioni di personale per provvedere allo svolgimento di queste ultime, richiedevano l'assicurazione alla Commissione (originariamente la Prima e, a seguito dello stralcio, anche la Terza e la Sesta) in merito al rispetto dei limiti di spesa normativamente previsti per tali soggetti con riferimento ai vincoli assunzionali nell'ambito del patto di stabilità interno (tenuto conto delle specifiche disposizioni in materia di limiti emanate dallo Stato), era stata avanzata alla Giunta regionale una richiesta in tal senso, soddisfatta mediante l'invio di una apposita nota.

Infine, la legge regionale 4 luglio 2014, n. 37 "*Disposizioni in materia di permanenza in carica degli organi dell'Agenzia di promozione economica della Toscana (APET)*" non è stata oggetto di parere referente da parte della Terza Commissione (alla quale era stata assegnata), ma è stata esaminata ed approvata direttamente dall'Aula, in quanto la sua approvazione in una seduta successiva al 15 luglio non ne avrebbe consentito l'entrata in vigore prima della scadenza definitiva del Direttore di APET. Il testo della legge è stato oggetto di alcuni emendamenti conseguenti ai rilievi formulati dall'Ufficio legislativo e concernenti il contrasto di tale proposta di legge con la disciplina generale della *prorogatio* degli organi amministrativi, i cui principi sono stati stabiliti dal decreto legge 16 maggio 1994, n. 293 (*Disciplina della proroga degli organi amministrativi*) convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444 (normativa approvata per recepire i principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 208/1992 e confermati con altre pronunce, fra cui la sentenza n. 181 del 5 maggio 2006). A seguito di essi si è ritenuto opportuno specificare nel Preambolo che nelle more del procedimento di riordino di APET (e tenuto conto dell'imminente scadenza di legislatura) non troveranno applicazione né le disposizioni della legge istitutiva di APET relative al complesso procedimento che deve essere seguito per la nomina del Direttore né la disposizione della legge regionale 5/2008 in materia di nomine che disciplina l'"*Avviso di selezione, candidature e proposte di nomina*" e che inoltre sarebbe stato opportuno prevedere la permanenza in carica non solo del Direttore ma anche del Collegio dei revisori. La legge ha pertanto previsto che il direttore ed il Collegio dei revisori di APET rimangano in carica fino al novantesimo giorno dalla entrata in vigore della legge regionale di riordino della stessa Agenzia e comunque non oltre la fine della legislatura attuale e che trovi applicazione la disposizione della legge regionale 5/2008, relativa alla "*Durata degli incarichi*" che prevede che gli incarichi per i quali la legge stabilisce una durata coincidente con quella della legislatura regionale scadono il centocinquantunesimo giorno successivo alla data della prima seduta del nuovo Consiglio regionale.