

## **POLITICHE REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO**

REDATTRICE: Gemma Pastore

### **1. PREMESSA**

Le politiche regionali in materia di sviluppo economico nel corso del 2012 sono state fortemente orientate dalla necessità di fronteggiare la crisi economica in atto favorendo la crescita economica e la competitività del Paese, in coerenza con le politiche nazionali e in attuazione specifica degli atti regolativi del Governo.

In generale il settore dell'economia è caratterizzato attualmente in modo imperativo dalla necessità di interventi regolativi. Lo stesso decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) esplicita tale urgenza nell'ambito delle proprie premesse ed è uniformemente condivisa la necessità di attuare interventi che possano rafforzare la competitività delle imprese.

Quest'ultima diventa un obiettivo prioritario e specifico, dal momento che essa è riconosciuta quale principale motore della crescita economica, potendo provocare la diminuzione di costi e i prezzi, creare prodotti nuovi e migliorare la qualità. In tale modo essa apporta un contributo determinante alla creazione di ricchezza e all'aumento della produttività nell'insieme dell'economia.

Agli interventi dello Stato, che hanno pesantemente inciso in senso limitativo sulle competenze regionali, sotto l'egida della competenza esclusiva in materia di concorrenza, si sono affiancati nel corso dell'anno anche interventi legislativi delle regioni e delle province autonome, che nell'ambito del proprio territorio hanno adeguato le proprie misure economiche e strutturali alle esigenze del loro tessuto economico e industriale.

La Regione Toscana in tema di competitività del sistema economico regionale, ha emanato la legge regionale 19 luglio 2012, n. 38 (Modifiche alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive)).

In tema di liberalizzazioni dei mercati, le quali sono ritenute oggi strumento principale di perseguimento della competitività del Paese, è stata emanata la legge regionale 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.r. 1/2005).

A tali leggi, sempre nell'ambito dell'intervento in economia, si sono affiancati altri due interventi legislativi nel settore delle partecipazioni regionali

costituiti dalla legge regionale 30 giugno 2012, n. 33, finalizzata al sostegno alla trasformazione di Fidi Toscana S.p.A., e dalla legge regionale 9 maggio 2012, n. 19, con la quale è stata sostenuta la liquidazione della Società Etruria Innovazione S.c.p.A.

In materia di lavoro e formazione, sono state emanate:

- la legge regionale 27 gennaio 2012, n. 3, (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), in materia di tirocini;
- la legge regionale 14 marzo 2012, n. 9, (Modifiche alla legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana) in materia di interventi a favore dei toscani nel mondo;
- la legge regionale 7 maggio 2012, n. 16, (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) in materia di apprendistato.

L'iter legislativo di tali leggi regionali è stato di competenza congiunta della Terza Commissione consiliare competente in materia di sviluppo economico e della Quinta Commissione consiliare, competente in materia di istruzione, formazione, beni e attività culturali. Per tali leggi si rinvia quindi al rapporto dell'attività legislativa afferente alle politiche culturali e alle politiche giovanili.

Sempre in tema di liberalizzazioni, nell'ambito delle professioni, è stata emanata la legge regionale 11 dicembre 2012, n. 74 (Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) al fine di adeguare la disciplina regionale relativa ai maestri di sci alla citata normativa europea e a quella nazionale di recepimento costituita dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), nonché alla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia che ha più volte indicato l'incompatibilità con il diritto europeo delle disposizioni che determinano il tempo di una prestazione temporanea di servizi.

In particolare viene integralmente sostituito l'art. 134 della l.r. 42/2000, in quanto esso contingenta temporalmente l'esercizio della professione dei maestri di sci stranieri e risulta pertanto in contrasto con la direttiva 2005/36/CE, in materia di professioni (recepita con d.lgs. 206/2007).

In riferimento ai parametri europei sono state accolte le osservazioni dell'ufficio legislativo che ricollegavano la nuova normativa anche all'ambito di attuazione della direttiva 2006/123/CE (Direttiva servizi), e che sottolineavano la necessità di ampliare il preambolo della legge regionale che appariva eccessivamente sintetico relativamente ai presupposti dell'intervento legislativo e alle scelte regolative effettuate con lo stesso.

Infine la legge regionale 13 novembre 2012, n. 63 (Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2011, n. 11 (Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 "Disposizioni in materia di energia" e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio"), approvata dalla Terza Commissione consiliare congiuntamente alle Commissioni seconda e sesta, ha escluso dal divieto di installazione di impianti fotovoltaici a terra nelle aree degradate gli impianti con potenza superiore a 200 kW, relativamente alle zone vincolate ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m) del d.lgs. 42/2004 (ex Galasso).

## **2. COMPETITIVITÀ**

La legge regionale 38/2012 ha modificato la legge regionale 35/2000 sviluppando la politica regionale nel settore delle attività produttive con interventi diversi tra loro per natura e portata, ma tutti finalizzati all'incremento della competitività del sistema economico toscano.

In particolare, la modifica alla legge regionale 35/2000 è stata finalizzata all'introduzione di strumenti e all'attuazione di misure idonei a favorire la competitività del sistema produttivo toscano, con particolare riferimento alle PMI come definite ai sensi della Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE del 6 maggio 2003.

Questo particolare orientamento della legge regionale è stato motivato anche in riferimento alla comunicazione del 25 giugno 2008 della Commissione europea - "Una corsia preferenziale per la piccola impresa" - nota come Small Business Act (SBA) - rivista con la comunicazione del 23 febbraio 2011, che ha come obiettivo quello di creare condizioni di concorrenza paritarie per le PMI, migliorando il quadro giuridico e amministrativo nel quale le stesse si trovano ad operare.

La Regione Toscana ha condiviso quindi la volontà politica della Commissione europea di riconoscere il ruolo centrale delle PMI nell'economia dell'UE che ha invitato gli Stati membri e le autorità regionali e locali a collaborare nel raggiungimento degli obiettivi indicati nella strategia.

Le principali misure introdotte nella legge regionale 35/2000 sono volte:

- alla realizzazione di infrastrutture pubbliche ecologicamente attrezzate al servizio alla produzione attraverso il recupero, l'utilizzazione, la riconversione di aree di bonifica di interesse nazionale e regionale, di aree a destinazione produttiva dismessa, del patrimonio immobiliare pubblico, di aree retro portuali;
- al recupero delle aree produttive dismesse. Il fenomeno della dismissione di tali aree costituisce infatti un grave pregiudizio territoriale, sociale ed economico occupazionale. Pertanto sono state previste procedure speciali e semplificate per il recupero di tali aree, recupero qualificato dalla legge come attività di interesse generale;
- alla semplificazione e informatizzazione dei procedimenti di accesso alle agevolazioni regionali, anche mediante attestazione dei requisiti da parte delle imprese, nonché alla riduzione degli oneri amministrativi;
- alla promozione dei contratti precommerciali;
- al monitoraggio costante del contesto economico della microimpresa, della piccola e media impresa che opera nei settori dell'artigianato, dell'industria e della cooperazione, il quale costituisce un elemento fondamentale per la programmazione delle politiche di intervento regionale. A tale fine è stato costituito un osservatorio regionale sulle imprese che, riunendo in sé competenze attualmente afferenti ai diversi osservatori esistenti (Osservatorio sull'artigianato, Osservatorio sulla cooperazione), ha il compito di approfondire la conoscenza del tessuto imprenditoriale regionale, di promuovere l'attività di ricerca e la diffusione delle "best practices" nelle politiche territoriali a favore delle imprese, apportando inoltre un risparmio in termini economici ed organizzativi a seguito della soppressione degli osservatori esistenti.

Al fine di rendere più efficace l'utilizzo delle risorse e rafforzare il potenziale produttivo delle imprese è stato costituito un fondo unico delle risorse destinate alle imprese. Con esso vengono sostenuti gli interventi a favore di investimenti delle imprese del settore artigianato, industria e cooperazione del comparto manifatturiero e quindi istituito anche un fondo per la reindustrializzazione finalizzato al sostegno degli investimenti di imprese non operative in Toscana, alla realizzazione di nuove unità locali, alla creazione di occupazione aggiuntiva sul territorio regionale, al finanziamento di processi di reindustrializzazione.

Sono stati quindi promossi percorsi formativi a sostegno delle microimprese e delle piccole e medie imprese; introdotti criteri di premialità correlati alla sostenibilità ambientale del territorio di appartenenza per favorire la partecipazione agli appalti delle microimprese e delle piccole e medie imprese; previste agevolazioni fiscali a favore delle imprese; previsti divieti di accesso ai contributi regionali e di sospensione dai contributi concessi per la durata dei provvedimenti statali di sospensione o interdizione adottati ai sensi dell'articolo

14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

Sono stati previsti interventi per scoraggiare la delocalizzazione delle imprese ed incentivare coloro che mantengono per un certo numero di anni le imprese in Toscana.

Di particolare complessità è stata l'istruttoria legislativa che ha condotto alla stesura del testo finale della legge. Infatti la legge regionale 38/2012 è la sintesi finale della comparazione del testo della proposta di legge 121, presentata dalla Giunta regionale, con altre proposte di legge presentate da gruppi consiliari, sempre al fine di sviluppare la competitività economica del territorio toscano:

- 1) la proposta di legge 63 (Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Toscana), che in particolare prevedeva politiche fiscali, facilitazioni all'accesso al credito, agevolazioni, azioni di natura finanziaria, promozione e informazione alle imprese, semplificazione amministrativa;
- 2) la proposta di legge 51 (Misure in materia di salvaguardia occupazionale, delocalizzazione, sostegno al reddito, incentivi alle imprese, sviluppo dell'autoimprenditorialità cooperativa). Tale proposta è stata ritirata il 5 giugno 2012, per consentire una semplificazione dei lavori in commissione, in quanto alcune disposizioni, in particolare quelle in materia di delocalizzazione, incentivi alle imprese, ed attrazione degli investimenti qui contenute, sono state riproposte nel testo legislativo finale;
- 3) la proposta di legge 29 (Interventi urgenti e straordinari in materia di tutela dei livelli occupazionali e di contrasto alla delocalizzazione), della quale alcune disposizioni sono state accolte nel testo legislativo finale.

Nel corso dell'istruttoria legislativa della commissione, durata alcuni mesi, il testo base, costituito dalla proposta di legge 121 della Giunta regionale, è stato quindi notevolmente emendato al fine di far confluire in esso disposizioni ed interventi contenuti nelle altre proposte di legge presentate, particolarmente caratterizzanti le medesime, e al fine di recepire le osservazioni di legittimità dell'ufficio legislativo, nonché emendamenti presentati dalla Giunta regionale e dai consiglieri regionali.

L'andamento di tale complesso procedimento legislativo ha concretamente confermato l'importanza della cultura dell'istruttoria legislativa, la quale è un processo fondamentale per il miglioramento della qualità della normazione, sia sotto il profilo della formulazione sia sotto quello dei contenuti sostanziali.

Infatti l'istruttoria svolta ha rivelato aspetti importanti riconducibili al piano del controllo e indirizzo politico del Consiglio sulla Giunta regionale e al versante della collaborazione fra le forze politiche, risultando la commissione sede importante di mediazione e di approfondimento tecnico.

Sia la l.r. 38/2012, sia la successiva l.r. 52/2012, che verrà di seguito esaminata, sotto il profilo della qualità della legge, sono state formulate nel rispetto dei principi sulla qualità della legge sanciti dall'art. 44 dello Statuto e specificati dalla l.r. 55/2008. In particolare è stata confermata l'usuale tecnica legislativa, che, privilegiando le modifiche testuali di leggi di settore previgenti, le aggiorna con l'inserimento dei nuovi interventi, raggiungendo il duplice obiettivo di fornire agli utenti un unico testo legislativo di riferimento, e di evitare nella stessa materia la stratificazione di leggi successive, che verrebbero a sovrapporsi creando problemi di coordinamento applicativo e interpretativo.

Infatti la l.r. 38/2012 ha inserito l'insieme sostanziale delle misure nella l.r. 35/2000, la quale è la legge generale della Regione per gli interventi in materia di attività produttive. La stessa modalità è stata seguita nella formulazione della l.r. 52/2012, la quale ha provveduto alla modifica testuale delle leggi regionali 28/2005 e 1/2005.

Con tale tecnica di progettazione legislativa, arricchita dal costante ricorso alle abrogazioni espresse, la Regione Toscana dispone di un corpus legislativo limitato quantitativamente e costantemente aggiornato.

### **3. LIBERALIZZAZIONI NEL SETTORE DEL COMMERCIO**

La legge regionale 52/2012 reca le disposizioni urgenti in materia di commercio e di pianificazione territoriale necessarie ad adeguare l'ordinamento regionale alle liberalizzazioni in materia commerciale disposte dallo Stato con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1.

La legge regionale è stata emanata dopo un iter approfondito ma velocissimo di soli tre mesi - a partire dalla presentazione in Consiglio regionale della relativa proposta di legge 166 da parte della Giunta regionale sino all'approvazione in aula del testo legislativo - al fine di rispettare i termini per l'adeguamento regionale imposti nella materia dalla legislazione statale (30 settembre 2012). La legge è stata approvata dopo quattro sedute di Commissione e a seguito di un intenso e impegnativo lavoro di riscrittura del testo legislativo a cura degli uffici del Consiglio e della Giunta regionale.

Il quadro legislativo statale di riferimento è articolato ed è utile riassumerlo al fine della valutazione dell'intervento attuativo della Regione Toscana.

In breve, in ordine cronologico, l'art. 3 del decreto legge 138/2011, al comma 1, stabilisce che i Comuni, Province, le Regioni e lo Stato, entro il 30 settembre 2012, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, salvo i soli casi espressamente previsti. Tali previsioni costituiscono principio fondamentale per lo sviluppo economico e attuano la piena tutela della concorrenza tra le imprese.

Lo stesso decreto rafforza tali previsioni stabilendo che le restrizioni in materia di accesso alle attività economiche sono abrogate quattro mesi dopo la sua entrata in vigore, salvo il previsto adeguamento da parte di Comuni, Province e Regioni. Tale ultima disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso che l'abrogazione investe le disposizioni statali, mentre si fa salvo il potere di adeguamento delle regioni.

L'art. 3 del decreto legge 138/2011, impugnato anche dalla Regione Toscana, è stato vagliato nella sua legittimità dalla Corte costituzionale con la sentenza 200/2012, la quale lo ha confermato, dichiarando l'illegittimità del solo comma 3 (relativo al sistema di abrogazioni e del quale si omette la trattazione in questa sede), e riconoscendo inammissibili o infondate tutte le altre questioni poste a motivo dei ricorsi regionali.

All'art. 3 del d.l. 138/2011 si è sovrapposto l'art. 31 del decreto legge 201/2011, il quale, sotto la voce "liberalizzazioni", stabilisce che *costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.*

Tale disposizione è qualificata principio generale dell'ordinamento nazionale, attuativo dei principi di libera concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi. Le regioni e gli enti locali devono adeguarsi ad essa entro il 30 settembre 2012.

Successivamente è intervenuto anche l'art. 1 del decreto legge 1/2012, il quale rafforza tali indirizzi statali disponendo la liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese, richiamando quanto previsto dall'art. 3 del decreto legge 138/2011, e disponendo che sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione che lo Stato deve emanare entro il 31 dicembre 2012, tutte le norme restrittive in termini di previsioni di limiti numerici, autorizzazioni e simili, divieti e restrizioni alle attività economiche che impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici, limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.

Lo stesso art. 1 stabilisce espressamente che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano a tali principi e regole entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.

Tale dovere di adeguamento è anche assistito dalla particolare previsione/sanzione, secondo la quale a decorrere dall'anno 2013, esso costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi

dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 111/2011.

Deve concludersi, alla luce della disamina delle citate disposizioni statali, di cui appare evidente l'incoerente stratificazione e sovrapposizione, che il doppio termine ordinatorio del 30 settembre 2012, previsto dai d.l. 138/2011 e 201/2011, è assistito dall'ulteriore termine del 31 dicembre 2012 di cui al d.l. 1/2012, il quale assume una diversa e pregnante valenza giuridica alla luce della previsione che dal 2013 l'adeguamento è elemento di valutazione della virtuosità degli enti.

A fronte di tale sistema legislativo statale, confermato nella sua vincolatività anche dalla Corte costituzionale con la citata sentenza 200/2012, è intervenuta nei termini l'attuazione da parte della Regione Toscana con la legge regionale 52/2012, che ha modificato la l.r. 28/2005 e la l.r. 1/2005 per adeguare l'ordinamento regionale all'articolo 31 del d.l. 201/2011, sopra ampiamente illustrato, eliminando limiti e restrizioni alle attività nei termini imposti.

Per quanto attiene al settore del commercio la l.r. 28/2005 viene modificata in parti rilevanti.

In primo luogo sono riformulate le disposizioni relative allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) chiarendo i punti salienti della sua disciplina in conformità delle disposizioni nazionali, che sono ora attratte nella competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni. In particolare, viene ribadito che esso costituisce l'unico punto di accesso per gli utenti in relazione a tutti i procedimenti amministrativi disciplinati dalla legge e che, ferma restando l'unicità del canale di comunicazione telematico con le imprese da parte del SUAP, quest'ultimo svolge anche le competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva.

Per quanto attiene la definizione della modulistica viene stabilito che a ciò provveda il tavolo tecnico regionale per lo sviluppo dei servizi SUAP, istituito dalla Giunta regionale con deliberazione 7 marzo 2011, n. 129 in attuazione della legge regionale 40/2009.

In adeguamento ai principi di liberalizzazione vengono aggiornate le previsioni relative ai requisiti soggettivi di accesso all'attività commerciale, nonché le disposizioni relative alla disciplina dell'esercizio congiunto, nello stesso locale, dell'attività di vendita all'ingrosso e al dettaglio, per adeguarle alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Per quanto riguarda i limiti dimensionali delle tipologie di esercizi di vendita in sede fissa, la legge regionale provvede ad uniformarli su tutto il territorio regionale, ad esclusione delle strutture commerciali di medie dimensioni, per le quali non viene innovato quanto già previsto dalla l.r. 28/2005. Viene stabilito per gli esercizi di vicinato il limite massimo di superficie di vendita di 300 mq, mentre per le medie strutture di vendita la



dimensione massima è di 1.500 mq. e di 2.500 mq. nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti delle aree commerciali metropolitane di Firenze, Prato e Pistoia, e Pisa e Livorno. Per le grandi strutture di vendita invece viene fatto rinvio al piano di indirizzo territoriale (PIT) che potrà fissare eventuali limiti dimensionali massimi.

Nell'ambito dell'attuazione delle liberalizzazioni commerciali previste dalla legislazione statale, il legislatore regionale ha ritenuto di garantire un efficace controllo preventivo proporzionato alla tutela degli interessi perseguiti per l'apertura delle medie e grandi strutture di vendita, e quindi sono stati mantenuti, aggiornandoli, i relativi regimi autorizzatori. In particolare, per quanto riguarda il regime regolativo delle grandi strutture di vendita, il sistema autorizzatorio è stato disciplinato in coerenza con una pianificazione di livello sovracomunale finalizzata a tutelare l'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, la salute, i lavoratori ed i beni culturali. Al contrario è stata semplificata la procedura abilitativa per la modifica di settore merceologico delle medie e delle grandi strutture di vendita introducendo la segnalazione certificata d'inizio attività.

Questa parte della legge regionale 52/2012 è quella maggiormente investita dal ricorso in via principale presentato dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale per violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato, di cui all'art. 117, comma 2, lettera e), Cost.

Il ricorso eccepisce in via generale che la legge regionale presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto rende particolarmente difficoltoso l'accesso di nuovi operatori nel mercato, condizionandolo al possesso di requisiti non strettamente necessari per il perseguimento degli interessi pubblici invocati dalla legge e ritardando detto ingresso con una procedura amministrativa assai lunga e complessa.

In particolare, i motivi di ricorso investono gli artt. 11, 12 e 19 della l.r. 52/2012, - che sostituiscono rispettivamente gli artt. 17, 18 e 19 della l.r. 28/2005 - stabiliscono che l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento della superficie di vendita di medie, grandi strutture di vendita e di centri commerciali sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal SUAP competente per territorio. Viene eccepito che essi contrastano con l'art. 19 della legge n. 241/1990 e con l'art. 31 del decreto legge n. 201/2011, che hanno abolito i regimi autorizzatori, fatte salve specifiche esigenze di interesse pubblico ed il rispetto del principio di proporzionalità.

Si ricorda che con la sentenza 164/2012 la Corte costituzionale ha stabilito che il principio di liberalizzazione sotteso alla disciplina normativa in materia di SCIA, ha un ambito applicativo esteso alla totalità dei cittadini e costituisce quindi livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Le disposizioni regionali in esame, pertanto, secondo il Governo, oltre a violare il parametro costituzionale della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.) violano anche l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. relativo ai livelli essenziali.

Vengono impugnati anche gli artt. 13, 14, 15 e 16 che inseriscono nella l.r. 28/2005 rispettivamente gli artt. 18 ter, 18-quater, 18 quinquies e 18 septies, i quali secondo il ricorrente introducono una procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita particolarmente onerosa e complessa sia per la copiosità della documentazione da produrre, sia per la pluralità delle fasi procedurali che, peraltro, prevedono il coinvolgimento di vari enti locali. Viene eccepito che le nuove disposizioni non semplificano l'entrata sul mercato di nuovi operatori, e al contrario ne ritardano l'ingresso. Ciò anche in contrasto con l'art. 7 del d.P.R. 160/2010, che prevede un procedimento unico per presentare le istanze di inizio d'attività al SUAP, con ciò intendendo fornire una regolamentazione uniforme per tutti i soggetti aventi i requisiti di legge necessari ad intraprendere una attività economica.

Le norme regionali in parola, oltre a incidere sui principi di libero mercato, violano l'art. 41 della Costituzione il quale assegna alla legge statale il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Viene impugnato l'art. 17 che definisce i requisiti obbligatori delle grandi strutture di vendita inserendo l'art. 18-septies e l'art. 18 che disciplina il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita inserendo l'art. 18-octies. Tali articoli, secondo il ricorrente, introducono numerosi e complessi requisiti obbligatori e stabiliscono elementi obbligatori aggiuntivi, per le grandi strutture con superficie di vendita superiore a 4.000 metri quadrati.

Detti requisiti obbligatori, seppur motivati con ragioni di tutela dell'ambiente, della salute, della tutela dei lavoratori, appaiono ingiustificatamente restrittivi della concorrenza e possono limitare l'accesso al mercato delle grandi strutture di vendita attraverso la previsione di vincoli e adempimenti burocratici eccessivi che aggravano oltremodo il costo degli investimenti necessari a realizzare tali strutture, così favorendo il mantenimento degli assetti di mercato esistenti.

In particolare il comma 7, dell'art 18 septies, introdotto dal citato art. 17, prevede l'obbligo per il privato di garantire il trasporto a tariffe di servizio pubblico. Tale previsione secondo il Governo interferisce con la materia dell'affidamento di servizi pubblici locali che, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 199/2012, deve essere disciplinata a livello locale dal diritto comunitario, per ciò che concerne le regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica, andando quindi a contrastare con detto ordinamento.

Tornando alla disamina della legge regionale 52/2012, essa ha tenuto in considerazione la diffusa tendenza alla concentrazione di strutture di vendita che poi, di fatto, presentano un impatto urbanistico, viabilistico e commerciale parificabile a quello delle grandi strutture di vendita. Conseguentemente è stata disciplinata la particolare tipologia di esercizi di vendita in sede fissa, costituita dalle strutture di vendita in forma aggregata.

Con tale disciplina il legislatore regionale intende evitare un fenomeno che spesso si sostanzia in un aggiramento delle previsioni relative alle grandi strutture di vendita, in considerazione anche del fatto che una carenza normativa determinerebbe una disparità di trattamento tra insediamenti commerciali aventi pari ricadute urbanistiche, ambientali e viabilistiche.

Anche per queste previsioni la valutazione del Governo è stata invece diversa e le disposizioni descritte sono state impugnate in quanto introducono di fatto limitazioni relative alle distanze tra esercizi commerciali, peraltro stabilite a posteriori rispetto alla richiesta di autorizzazione, che sono vietate ai sensi della normativa statale e comunitaria vigente costituita dall'art. 34 comma 3 del d.l. n. 201/2011, e dall'articolo 1 del d.l. n. 1/2012, che, nel recepire le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, abrogano le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, vietando in particolare l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica.

Proseguendo la lettura della legge regionale 52/2012, essa prevede specifici criteri di calcolo della superficie di vendita, più semplificati rispetto a quelli ordinari, per quelle tipologie di esercizi, specializzati nella vendita di merci ingombranti e a consegna differita, che necessitano di molto spazio espositivo ma che hanno un ridotto impatto sul territorio in termini di necessità di parcheggi e di viabilità.

Al fine di adeguare i requisiti di accesso all'attività di commercio su aree pubbliche ai principi della libertà di iniziativa economica, secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, viene estesa la possibilità di esercizio della suddetta attività anche alle società di capitali e viene eliminato il requisito della residenza dell'operatore per l'esercizio dell'attività in forma itinerante.

Sono stati eliminati gli obblighi di possesso dei requisiti professionali per l'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in attuazione alla sopravvenuta norma nazionale in tale senso liberalizzatrice dell'attività. Tuttavia in caso di attività di somministrazione non soggette a requisiti comunali e caratterizzate dall'esercizio congiunto con altre attività, queste ultime debbano essere in tutti i casi prevalenti rispetto all'attività di somministrazione.

Con la legge regionale 52/2012 si è ritenuto opportuno intervenire anche nella materia della distribuzione di carburanti per adeguarsi ai principi stabiliti nella recente normativa statale.

In primo luogo è disposto che i nuovi impianti di distribuzione di carburante, oltre a benzina e gasolio, erogino almeno un prodotto ecocompatibile in conformità a quanto previsto dalla circolare del Ministero dello Sviluppo economico 3 agosto 2012, n. 15855.

È prevista inoltre la possibilità di installare impianti completamente automatizzati anche al di fuori dei centri abitati, di vendere ogni bene e servizio nell'impianto e viene eliminato il divieto dell'attivazione di apparecchiature self-service pre-pagamento nell'orario in cui l'impianto è assistito da personale.

Nell'ambito di questa disciplina è stato impugnato l'art. 39, concernente la distribuzione di carburanti (e che sostituisce l'articolo 54 della l.r. n. 28/2005), prevedendo per l'apertura dei nuovi impianti una serie di requisiti obbligatori, quali la presenza di impianti fotovoltaici o la capacità complessiva dei serbatoi, che secondo il Governo, anche laddove rispondenti a interessi generali, appaiono non proporzionati.

E' stato altresì impugnato l'art. 41 (che sostituisce l'articolo 56 della l.r. n. 28/2005), che prevede che nei nuovi impianti per la distribuzione di carburanti, nonché in quelli esistenti, può essere esercitata l'attività di vendita al dettaglio con superficie di vendita non superiore a quella degli esercizi di vicinato. Secondo il ricorrente si introduce in tal modo una limitazione quantitativa allo svolgimento dell'attività commerciale, non giustificata da alcun interesse generale.

Per quanto concerne il capo II della legge regionale 52/2012, relativo alle modifiche alla legge regionale 1/2005, in materia di governo del territorio, vengono eliminate le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, con lo scopo di creare un sistema di pianificazione territoriale di livello sovracomunale per il settore del commercio fondato su finalità non economiche e finalizzato al rispetto dei valori costituzionali di tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali.

Per tale parte si rinvia al rapporto sull'attività legislativa relativa al governo del territorio e la tutela dell'ambiente di competenza della sesta commissione.

A completamento dell'iter di approvazione della legge regionale il Consiglio regionale ha approvato una risoluzione che impegna la Giunta regionale:

- a continuare a valorizzare l'esperienza dei centri commerciali naturali, provvedendo a finanziare con risorse regionali specificatamente destinate lo sviluppo degli stessi;

- ad informare il Consiglio regionale in ordine all'attuale situazione delle grandi strutture di vendita sul territorio regionale, sui procedimenti in essere per la realizzazione di nuove e sulle prospettive future di sviluppo di tale tipologia di vendita;
- ad informare il Consiglio regionale circa lo stato di attuazione del sistema dei SUAP in Toscana;
- a giungere ad una tempestiva approvazione delle norme di modifica della l.r. 1/2005 relativamente alla parte inerente la programmazione commerciale coinvolgendo le commissioni consiliari competenti.

#### **4. PARTECIPAZIONI SOCIETARIE**

Con legge regionale 20 dicembre 1993, n. 99, la Regione ha istituito la "*Rete regionale per l'alta tecnologia*", finanziando i soggetti costituiti o in via di costituzione per la gestione dei poli e dei parchi scientifici e tecnologici a Firenze, Pisa e Siena, mediante forme partecipative e in particolare partecipando al Consorzio Siena ricerche.

Con deliberazione del Consiglio regionale 28 dicembre 1996, n. 426 la Regione prendeva atto che il Consorzio Siena Ricerche non appariva in grado di svolgere le proprie funzioni di Polo tecnologico della Toscana meridionale per la rete dell'alta tecnologia, e decideva di partecipare alla costituenda Società consortile per azioni "Etruria Innovazione".

La l.r. 99/1993 è stata abrogata con la l.r. 20 marzo 2000, n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese) e successivamente confermata nell'abrogazione dall'art. 1 della l.r. 2 aprile 2002, n. 11 (Semplificazione del sistema normativo regionale - anno 2002. Abrogazione di disposizioni normative), il quale ribadisce che le disposizioni abrogate continuano ad applicarsi ai rapporti sorti in base alle disposizioni medesime.

A fronte di tale quadro legislativo e amministrativo (l.r. 99/1993, DCR 426/1996, l.r. 11/2002), la Etruria Innovazione S.c.p.A. ha operato secondo gli scopi sociali.

Etruria Innovazione S.c.p.A., totalmente partecipata dal 2004 da enti pubblici (Regione Toscana, Comune di Siena, di Arezzo e di Grosseto, Università degli studi di Siena, Province di Arezzo, di Grosseto e di Siena, Camera di Commercio di Arezzo, di Siena e di Grosseto), ai sensi dell'articolo 2484 c.c., ha avviato la procedura di liquidazione, a seguito del procedimento di scioglimento societario, deliberato dall'assemblea.

Con la legge regionale 9 maggio 2012, n. 19 (Liquidazione della Società Etruria Innovazione S.c.p.A. Contributo straordinario per la copertura del disavanzo economico finanziario), di iniziativa della Giunta regionale, si dispone

un contributo straordinario a favore della positiva conclusione della fase di liquidazione della società Etruria Innovazione S.c.p.A. della quale la Regione Toscana è socia di maggioranza relativa.

La legge autorizza l'erogazione di un contributo straordinario alla società Etruria Innovazione S.c.p.A. a parziale copertura del disavanzo come definitivamente determinato alla chiusura della liquidazione, al fine di garantire la conclusione di tale fase, evitando ogni rischio di fallimento e quindi permettendo di soddisfare in via prioritaria i debiti della società verso i dipendenti.

Infatti la legge regionale dispone che il contributo è determinato con riferimento alla definitiva quantificazione del disavanzo economico-finanziario risultante alla chiusura della liquidazione, fino alla concorrenza massima di euro 400.000,00, ed è erogato anche in più soluzioni, dando priorità ai crediti da lavoro dipendente. Tale contributo tiene conto della quota di partecipazione della Regione Toscana nella società Etruria Innovazione S.c.p.A. (42,6 %), nonché dell'eventualità che altri soci pubblici non intervengano finanziariamente per quanto di rispettiva competenza.

Va sottolineato che la primaria evidenza data alla finalità di soddisfare i crediti da lavoro dipendente, costituisce motivazione fondante della legge regionale la quale è formulata in conformità alla giurisprudenza secondo la quale, in riferimento agli esiti della fase della liquidazione, non "sussiste un obbligo per l'Ente di assumere a carico del proprio bilancio i debiti societari rimasti insoddisfatti all'esito della procedura di liquidazione della società." (Corte dei conti Sez. regionale di controllo per la Basilicata, 17 maggio 2011 n. 28). Tuttavia, secondo il giudice erariale, se il socio pubblico con una scelta del tutto discrezionale decide di rinunciare al limite legale della responsabilità patrimoniale per debiti, occorre che motivatamente dia conto delle ragioni di vantaggio e di utilità che giustificano tale opzione, e quindi - nel caso di specie - appare di particolare rilevanza l'interesse pubblico, a favore del quale interviene il legislatore regionale, evidenziato in riferimento al soddisfacimento dei crediti da lavoro dei dipendenti della società.

In tema di partecipazioni societarie appare di assoluta rilevanza la legge regionale 30 giugno 2012, n. 33 (Sostegno della Regione Toscana alla trasformazione di Fidi Toscana S.p.A. Abrogazione delle leggi regionali 32/1974, 9/1983, 69/1984, 17/1986, 25/1992, 41/1997 e 37/2009; abrogazione parziale e modifiche alla legge regionale 65/2010).

Fidi Toscana S.p.A. è una società per azioni, partecipata dalla Regione Toscana, a suo tempo costituita dalla stessa con la legge regionale 32/1974. E' una società che opera nel campo dell'intermediazione finanziaria, avente lo scopo di facilitare l'accesso al credito delle imprese e quindi di favorire la crescita delle piccole e medie imprese in Toscana. E' vigilata dalla Banca

d'Italia, e iscritta all'albo degli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del decreto legislativo n. 385/1993 (Testo Unico Bancario).

Con la legge regionale 37/2009 la Regione aveva promosso la trasformazione di Fidi Toscana S.p.A. in banca "di garanzia", prevedendo l'abrogazione differita della legge regionale 32/1974. Tale processo di trasformazione non si è mai concluso e risulta oggi superato dalla disciplina intervenuta in materia di intermediazione finanziaria. Pertanto, l'abrogazione della legge regionale 32/1974, abrogazione che sarebbe decorsa dal momento dell'iscrizione della società nell'Albo delle banche, non ha mai operato.

Nell'ambito delle ultime azioni di vigilanza condotte dalla Banca d'Italia sono state evidenziate una serie di criticità afferenti alla governance e alla missione di Fidi Toscana S.p.A. per le quali la Banca d'Italia ha richiesto modifiche dello Statuto societario. In particolare veniva eccepito anche il mantenimento di partecipazioni che possano ritenersi non strumentali rispetto all'attività finanziaria svolta dalla società.

La legge regionale 32/1974 conteneva quindi vincoli operativi che originariamente erano giustificati da un quadro normativo e istituzionale profondamente diverso, oggi incompatibili con gli indirizzi espressi dalla Banca d'Italia, risultando superata anche la legge regionale 37/2009, stante la verificata inutilità della trasformazione di Fidi Toscana in banca di garanzia.

Per consentire a Fidi Toscana l'adozione delle modifiche statutarie richieste in sede di vigilanza dalla Banca d'Italia è stata emanata la legge regionale 33/2012 che dispone l'abrogazione sia della L.R. 32/1974, che della L.R. 37/2009, oltre che di tutte le altre disposizioni legislative intervenute nel tempo a loro modifica ed integrazione.

La Regione Toscana interviene così a ridefinire le funzioni della società, confermando peraltro la assoluta rilevanza attribuita a questa partecipazione regionale e la sua funzionalità rispetto alle politiche di intervento regionali in economia e, in particolare, rispetto allo strumento delle garanzie. Infatti la Giunta regionale viene autorizzata a confermare la partecipazione della Regione a Fidi Toscana, in conformità all'articolo 3 della legge regionale 20/2008.

A tali fini la legge regionale 33/2012 sostiene la trasformazione di Fidi Toscana, definendo finalità statutarie incentrate sulla concessione di credito prevalentemente di garanzia e sulle altre attività consentite agli organismi vigilati dalla Banca d'Italia. In coerenza con tali indirizzi viene anche sostenuta la dismissione delle funzioni non inerenti all'esercizio del credito, che continuano ad essere svolte da Fidi Toscana solo in via transitoria sino al completamento della loro dismissione.

La Regione, tramite la propria struttura operativa, realizza interventi per la riconversione di aree di crisi anche tramite l'acquisizione diretta delle aree stesse e vengono abrogate tutte le precedenti leggi regionali regolative della società e delle sue funzioni.