

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

La produzione legislativa dell'anno 2024, per quanto concerne le politiche in esame, appare, sotto il profilo quantitativo, in linea con quella degli ultimi due anni. Infatti, nell'arco temporale in considerazione, sono state approvate quattro leggi, proprio come negli anni 2022 e 2023.

Si tratta di cifre lontane sia dalle sei leggi approvate nell'anno 2021 che, soprattutto, dalle undici leggi licenziate nel 2020, anni entrambi interessati dagli effetti della pandemia da COVID-19.

Sotto il profilo contenutistico, merita segnalare, in estrema sintesi, che gli interventi legislativi approvati hanno avuto ad oggetto materie eterogenee anche se si è registrata la predominanza della materia del turismo. Infatti, delle quattro leggi approvate nel 2024, due hanno riguardato tale materia: si pensi alla legge regionale 30/2024 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016) e, soprattutto, alla legge regionale 61/2024 (Testo unico del turismo). Gli altri due interventi normativi hanno sostanzialmente avuto ad oggetto la materia della industria (si veda la l.r. 5/2025 "Costituzione e funzionamento dei consorzi di sviluppo industriale finalizzati alla realizzazione di poli per specifici settori industriali. Strumenti per il sostegno a recupero cooperativistico d'impresa e del tessuto economico e sociale del territorio") e la disciplina delle misure finanziarie urgenti a sostegno delle comunità e dei territori toscani colpiti da eventi emergenziali. (cfr. l.r. 6/2024)

Diverse sono state, inoltre, le proposte di legge il cui iter non si è ancora concluso: si pensi, in particolar modo, alle due proposte di legge in materia di cave. La prima, di iniziativa consiliare, recante (Disposizioni in materia di filiera produttiva locale connessa alla attività estrattiva. Modifiche alla l.r. 35/2015) e la seconda, ugualmente di iniziativa consiliare ma formulata come proposta di legge al Parlamento, concernente (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca, la coltivazione e l'attività estrattiva nell'ambito del distretto apuo-versiliese).

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, analogamente all'anno 2023, si è registrata la prevalenza, per quanto concerne le politiche in esame, di leggi di iniziativa della Giunta regionale.

Per quanto riguarda, invece, il profilo della tecnica legislativa, a differenza dell'anno passato in cui la quasi totalità delle leggi (tre su quattro) sono state leggi di modifica di leggi vigenti, nell'anno 2024 si sono registrate due leggi nuove, di carattere ordinamentale, quali il Testo unico del turismo e la legge in materia di Consorzi di sviluppo industriale.

Merita, infine, evidenziare che, nell'anno in esame, l'entrata in vigore delle leggi è stata quasi sempre prevista in via anticipata, al giorno stesso della pubblicazione o al giorno successivo. Sebbene ciò sia sicuramente possibile in considerazione della discrezionalità di cui gode il legislatore (cfr. articolo 43, comma 1, dello Statuto regionale), ne è stata sempre sottolineata la problematicità, in quanto la previsione dell'entrata in vigore anticipata della legge costituisce un ostacolo al principio di conoscibilità della legge da parte dei cittadini, nella tutela del quale deve essere ravvisata la ratio del periodo di *vacatio legis*. Si è cercato pertanto di sopperire, anche se soltanto parzialmente a ciò, esplicitando le ragioni a fondamento di questa scelta nella parte del preambolo relativa ai 'considerato'.

2. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

Con la legge regionale 30/2024, di iniziativa della Giunta regionale, la Regione si è proposta di intervenire, in attesa del riordino della disciplina della materia da parte dello Stato, in ordine all'affidamento delle concessioni sui beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative.

Ciò al fine di esercitare il coordinamento istituzionale degli enti locali per definire una disciplina uniforme, su tutto il territorio regionale, delle procedure selettive di affidamento delle concessioni che i comuni devono effettuare nell'esercizio delle funzioni loro attribuite da parte della Regione.

Sono state, pertanto, apportate alcune modifiche alla legge regionale 31/2016 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015) e, in particolare, all'articolo 2 di essa. Tale disposizione concerne i criteri e le condizioni per il rilascio delle concessioni ultrasessennali, cui si devono attenere i comuni nell'espletamento delle procedure comparative.

2.1 INQUADRAMENTO NORMATIVO DELLA MATERIA

Ai fini dell'inquadramento normativo della materia, giova ricordare che, secondo un orientamento consolidato della Corte costituzionale (si vedano in proposito, solo per citarne alcune, le sentenze 109/2018; 98/2017; 263/2016; 97/2014; 288/2010; 161/2020), la disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali concerne, in via di principio, diversi ambiti materiali di competenza sia statale, fra cui tutela della concorrenza, ordinamento civile, che regionale quali turismo e governo del territorio in primis.

A giudizio della Corte, la legislazione regionale, anche qualora sia espressione di una competenza primaria, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione) ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente o sulla durata del rapporto, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei

mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali.

Pertanto, lo scrutinio di legittimità costituzionale, a suo giudizio, deve verificare se le norme impugnate abbiano o meno invaso la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, considerata la ratio, le finalità, l'oggetto ed il contenuto che le connota.

La Corte ha, in particolare, riconosciuto che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni inerenti al demanio marittimo (ex plurimis, sentenze n. 157 e n. 40 del 2017) devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa dell'Unione europea e nazionale; ambiti da ritenersi generalmente estranei alla possibilità di intervento legislativo delle Regioni per la natura trasversale che viene ascritta alla citata competenza legislativa statale (sentenza n. 30 del 2016).

Essa, ha poi ulteriormente chiarito che il riferimento a tale competenza statale *“non può ritenersi così pervasivo da impedire, aprioristicamente, ogni spazio di intervento alle Regioni nella materia che interessa e che, in particolare, non sono in grado di arrecare l'addotto vulnus competenziale quelle norme che possano ritenersi dotate di una valenza “pro competitiva”* (sentenze 97/2014 e 288/2010).

Con riguardo alla legge in esame, l'ufficio legislativo del Consiglio regionale, in considerazione di quanto sopra premesso, espresse dubbi di legittimità costituzionale, proprio per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in ordine alla previsione di cui al comma 4 dell'articolo 2, in quanto priva di una valenza pro competitiva.

Tale disposizione stabilisce che, fino al riordino della disciplina statale in materia, in caso di procedure di rilascio concernenti aree già oggetto di concessione, venga riconosciuto un equo indennizzo al concessionario uscente da parte del concessionario subentrante.

A tal proposito, merita ricordare la sentenza della Corte costituzionale 157/2017. Con questa venne dichiarata l'illegittimità costituzionale, proprio per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, dell'articolo 2, comma 1, lettere c) e d) della legge regionale 31/2016, oggetto di modifica ad opera della legge in esame.

La suddetta lettera d) riconosceva al concessionario uscente un indennizzo pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento, attestato da una perizia redatta da un professionista abilitato, acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale, indennizzo che era fatto gravare sul concessionario subentrante, obbligato a pagarlo integralmente, prima dell'eventuale subentro.

La Corte costituzionale, spingendosi oltre la valutazione in ordine alla competenza, non condivise nel merito il possibile riconoscimento dell'indennizzo. In particolare, rilevò come tale obbligo, cui risultava condizionato il subentro al

concessionario uscente, influisse sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti di costo dell'affidamento e incidesse sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento, sulla uniforme regolamentazione dello stesso *“potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento”*. Tale previsione, pertanto, avrebbe avvantaggiato ingiustamente il gestore uscente, favorendo il rafforzamento di posizioni dominanti, in contrasto con i principi di cui alla Direttiva Servizi¹ (cfr. art. 12, comma 2).

A suo giudizio, tale disposizione non era qualificabile come “pro concorrenziale” ed era diretta, piuttosto, ad introdurre *“evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale”*.

La Corte costituzionale si è successivamente pronunciata analogamente, sia rispetto ad una disposizione contenuta in una legge della Regione Friuli Venezia Giulia che riproduceva, nei suoi tratti essenziali, il contenuto della norma toscana (cfr. sentenza 109/2018), sia rispetto ad una disposizione di una legge della Regione Veneto (cfr. sentenza 222/2020).

La questione di legittimità costituzionale nei confronti di questa ultima disposizione era stata sollevata dal TAR Veneto in riferimento, non solo, all'articolo 117, comma secondo, lettera e), ma anche rispetto alla violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione). Ciò in virtù del principio civilistico del divieto di arricchimenti ingiustificati, in quanto la previsione dell'equo indennizzo, pur inserendosi all'interno della disciplina pubblicistica di una procedura ad evidenza pubblica, attiene al rapporto, di natura privatistica, fra gestore uscente e subentrante, disciplinato dalle comuni regole civilistiche. Questa ultima questione è poi rimasta assorbita dalla prima.

Nella relazione illustrativa alla legge in esame, si affermava che essa si inseriva in un contesto normativo ben diverso da quello su cui era intervenuta, a suo tempo, la citata sentenza della Corte costituzionale 157/2017.

Ciò in quanto, a fondamento delle modifiche apportate alla legge regionale 31/2016 dalla legge in esame, dovrebbero porsi i principi (e criteri direttivi) stabiliti dal legislatore nazionale all'articolo 4 della legge 5 agosto 2022 n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) per l'esercizio della delega legislativa al Governo finalizzata al riordino e semplificazione dell'intera materia e, soprattutto quelli, da essi recepiti, affermati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, intervenuta successivamente alla pronuncia della Corte (sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 17 del 9 novembre 2021).

¹ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Tale sentenza ha, fra le altre cose, sancito il principio del riconoscimento di un equo indennizzo a favore del concessionario uscente, ritenendolo meccanismo indispensabile per tutelare il suo affidamento.

Le argomentazioni di cui sopra, a giudizio dell'ufficio legislativo del Consiglio regionale, non apparivano però in grado di mutare il contesto normativo in cui è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale 157/2017 e pertanto non consentivano di fugare i dubbi di legittimità costituzionale già sopra espressi.

Ciò, sia in quanto il riconoscimento, da parte del Consiglio di Stato, di un equo indennizzo per il concessionario uscente non può ovviamente mutare i criteri costituzionali di riparto della competenza legislativa fra Stato e Regioni nella materia in esame, intervenendo su un piano distinto rispetto a quello della competenza legislativa a riconoscerlo, sia in considerazione, fra l'altro, di quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 118/2018: in essa, la Corte ha sancito, infatti, il principio secondo il quale le modalità di tutela dell'affidamento dei concessionari uscenti devono essere regolate in maniera uniforme sul piano nazionale, in modo da assicurare una effettiva tutela della concorrenza e della parità di trattamento fra gli aspiranti concessionari al cui presidio sarebbero posti i titoli di competenza statale.

Ugualmente non rilevava, secondo l'ufficio legislativo del Consiglio regionale, ai fini della legittimità della previsione del comma 4 dell'articolo 2, l'asserito carattere cedevole della normativa regionale in esame, in attesa di un futuro intervento statale.

Infatti, a tal proposito, la sentenza della Corte costituzionale 1/2019 ha affermato che il principio della cedevolezza cosiddetta inversa ovvero della norma regionale rispetto alla norma statale, potrebbe valere semmai soltanto per l'esercizio di competenze originarie della Regione residuali o concorrenti ma non per invadere una competenza esclusiva statale quale è quella in materia di tutela della concorrenza (cfr. anche sentenza 222/2020).

Si veda, in tal senso, anche la più risalente sentenza 373/2010 con cui la Corte, per la prima volta, ha censurato la cedevolezza invertita della norma regionale.

Infine, si segnala, ad ulteriore conferma di quanto già sopra affermato, che il 20 maggio 2024 il Consiglio di Stato si è nuovamente pronunciato sulle proroghe delle concessioni demaniali marittime con tre sentenze, 4479, 4480, 4481, fornendo, per quanto qui ci interessa, anche degli spunti per la preparazione delle gare.

In particolare, nella sentenza 4480, il Consiglio di Stato, nel riconoscere la necessità non più procrastinabile, di procedere alle gare, afferma che, nell'attesa del riordino della materia, *“soccorrono certamente, per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, al fine di indirizzare l'attività amministrativa delle Regioni e dei Comuni, i principi e i criteri della*

delega di cui all'articolo 4, comma 2, della l. 118 del 2022, anche se poi essi non hanno trovato attuazione essendo la delega scaduta senza esercizio".

A suo giudizio tali principi, una volta posti dalla legge delega, entrano a comporre il quadro dei referenti assiologici e concorrono a disciplinare la materia alla quale afferiscono.

Tali principi, fra cui il Consiglio di Stato ricorda espressamente la definizione di criteri per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante, *"saranno presi in considerazione dai comuni, in particolare nella predisposizione dei bandi per l'affidamento delle concessioni"*.

In considerazione di tutto quanto sopra ricordato, l'ufficio legislativo del Consiglio regionale ha ritenuto di dubbia legittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, anche la disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 2 della legge in esame.

Con tale comma si inserisce nell'articolo 2 della legge regionale 31/2016 la previsione secondo la quale *"..... per la valutazione delle domande concorrenti, costituisce elemento di premialità l'essere micro, piccola o media impresa turistico – ricreativa operante in ambito demaniale marittimo"*.

Infatti, secondo un orientamento consolidato della Corte costituzionale (si vedano, solo per citarne alcune, le sentenze 4/2022, 137/2018, 83/2018, 291/2012, 200/2012, 45/2010, 401/2007), la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e) dell'articolo 117 della Costituzione non può non riflettere quella operante in ambito europeo.

Essa, dunque, comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, dirette a contrastare gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione fra imprese (concorrenza nel mercato) ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza per il mercato).

La disposizione in esame, dunque, non è sembrata avere natura pro concorrenziale (sentenze 165/2014 e 288/2010), non essendo diretta ad assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici.

2.2. L'IMPUGNATIVA GOVERNATIVA

Merita segnalare, per completezza, che il Governo ha ritenuto che la legge in esame ecceda dalle competenze regionali e sia quindi censurabile.

Ciò, a suo giudizio, sia per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma,

lettera e) della Costituzione, sia per violazione dell'articolo 117, primo comma della Costituzione, ponendosi in contrasto con norme statali, quali l'articolo 16 del decreto legislativo 59/2010, di recepimento di direttive europee in materia di tutela della concorrenza, come la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, e, in particolare, l'articolo 12 di essa.

La Corte costituzionale, al momento, non si è ancora pronunciata.

3. TESTO UNICO DEL TURISMO

Nell'anno in esame, è stata approvata la legge regionale 61/2024 (Testo unico del turismo), di iniziativa della Giunta regionale, con la quale si è provveduto a riordinare l'intera materia disciplinata, fino ad oggi, dalla legge regionale 86/2016.

Di essa, così come delle altre numerose leggi² intervenute nel tempo a modificarla, è stata disposta l'abrogazione totale.

Si tratta, indubbiamente, di uno degli atti più rilevanti, sotto il profilo economico-sociale, dell'intera legislatura, atteso, non soltanto, dagli operatori del settore, ma anche dagli enti locali e dai cittadini, soprattutto per le misure previste dalla Regione per cercare di far fronte al problema del cosiddetto overtourism, vale a dire, secondo la definizione ufficiale della Organizzazione mondiale del turismo³: *“L'impatto del turismo su una destinazione, o su parti di essa, che influenza eccessivamente in modo negativo la qualità percepita della vita dei cittadini e/o la qualità delle esperienze dei visitatori.”*.

3.1. INQUADRAMENTO NORMATIVO DELLA MATERIA

L'importanza e complessità dell'atto in esame deve essere posta in relazione, innanzitutto, alla stessa natura della materia del turismo. Quest'ultima costituisce, infatti, una materia di cui non è facile tracciare in modo netto i confini, in considerazione della natura poliedrica e complessa delle attività e dei rapporti che le sono riconducibili, in quanto fenomeno di rilevanza economica.

Se da un lato, come risulta da un costante orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale, il turismo è ascrivibile alla competenza legislativa regionale piena o primaria, dall'altro, non si configura tuttavia come un ambito libero di legislazione regionale, potendo essere inciso da competenze legislative statali, sia esclusive, come le cosiddette materie trasversali, contemplate dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione (ordinamento civile lett. l), tutela della concorrenza lett. e), tutela dell'ambiente e dei beni culturali lett. s)),

² La Raccolta normativa riportava, rispetto alla legge regionale 86/2016, 104 note relative a modifiche ed abrogazioni.

³ L'Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO) è l'agenzia delle Nazioni Unite responsabile della promozione di un turismo sostenibile ed universalmente accessibile. Conta 160 Stati membri, 6 membri associati, 2 osservatori e oltre 500 membri affiliati.

sia concorrenti, previste dal terzo comma del medesimo articolo, quali il governo del territorio (comprendente urbanistica ed edilizia), la valorizzazione dei beni culturali, i rapporti internazionali e con l'unione europea, le grandi reti di trasporto e di navigazione e le professioni.

Per quanto concerne le professioni turistiche, anche esse disciplinate dal Testo unico del turismo, la Corte costituzionale, con le sentenze 271/2009, 222/2008 e 132/2010, superando il precedente orientamento espresso dalla sentenza 459/2005, ha affermato che la loro regolamentazione rientra pienamente nella materia professioni, e che quindi costituiscono oggetto, come sopra evidenziato, di competenza legislativa concorrente. Ne consegue che lo Stato è legittimato a dettare i principi generali in materia e, precisamente, norme in tema di individuazione dei profili professionali, requisiti e titoli necessari per l'esercizio di tali professioni, definizione degli ordinamenti didattici, istituzione di albi. L'attribuzione della materia delle professioni alla competenza legislativa concorrente, prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario. Rientra, invece, nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Come la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato in più occasioni, tale riparto di competenze fra Stato e Regioni in ordine alle professioni, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura come limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che, non è nei poteri delle Regioni, dar vita a nuove figure professionali (si vedano, solo per citarne alcune, fra le numerose intervenute in materia, le sentenze della Corte costituzionale n. 228/18; n. 147/ 2018 e n. 98/ 2013).

Per completare l'intero quadro normativo, occorre altresì ricordare i vincoli che si impongono ai legislatori regionali a seguito della affermazione del principio di liberalizzazione delle attività economiche ad opera del decreto-legge 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 148/2011, del decreto-legge 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge 214/2011, e del decreto-legge 1/2012, convertito con modificazioni dalla legge 27/2012.

A tutto ciò si aggiunga, inoltre, che la qualificazione dell'atto in esame come testo unico non costituisce un elemento meramente formale, in quanto a tale fattispecie deve corrispondere: a) una determinata struttura della legge, destinata a comprendere tutte le normative regolatrici della materia; b) speciali procedure di approvazione, a seconda del carattere di mero coordinamento o innovativo delle sue disposizioni.

In tal senso, dispongono l'articolo 44 (Qualità delle fonti normative) dello statuto regionale che, al comma 4, prevede che *“Le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal consiglio con un unico voto”* e l'articolo 152 (Procedure per la votazione dei testi unici) del regolamento dell'assemblea legislativa (Reg. int. 27/2015). Quest'ultimo stabilisce che *“il*

parere referente reso al Consiglio dalla commissione competente indica se il testo unico o alcune sue parti hanno carattere di mero coordinamento compilativo. Su tali testi unici o loro parti il Consiglio si esprime con un unico voto” e che “Su testi unici o loro parti recanti modifiche di carattere sostanziale, il Consiglio si esprime nelle forme ordinarie”.

Inoltre, l’articolo 12 della legge regionale 55/2008, in materia di qualità della normazione, attuativo del citato articolo 44 dello Statuto regionale, prevede, al comma 2, che: *“I testi unici, o loro parti, di mero coordinamento di leggi o di regolamenti contengono la puntuale individuazione delle fonti normative inserite nel testo coordinato”.*

In considerazione di quanto sopra, al fine di comprendere quale fosse la procedura di approvazione da applicare, la commissione è stata chiamata a verificare la natura innovativa o di mero coordinamento delle disposizioni di tale legge, concludendo nel primo senso e determinando, in tal modo, l’approvazione dell’atto, da parte del Consiglio regionale, nelle forme ordinarie.

3.2. ALLA RICERCA DI SOLUZIONI AL PROBLEMA DELL’OVERTOURISM

Passando ora all’esame dei contenuti della legge, non essendo possibile, vista la complessità dell’atto, dare conto di tutte le novità da essa previste e rinviando pertanto, per tali aspetti, alla scheda di sintesi allegata al presente Rapporto, pare opportuno concentrarsi sulla questione che, negli ultimi tempi, è stata maggiormente dibattuta sia a livello regionale che nazionale⁴ ed internazionale⁵.

⁴ Si veda, a tal proposito, quanto previsto, per la città di Venezia, dall’articolo 37 bis del decreto-legge 50/2022 *“Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina”*, convertito con modificazioni dalla legge 91/2022. Tale articolo, rubricato *“Misure per favorire l’incremento dell’offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata nella città storica di Venezia”* prevede che *“1. Al fine di favorire l’incremento dell’offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico nonché di tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale la cui salvaguardia è obiettivo di preminente interesse nazionale ai sensi della legge 16 aprile 1973, n. 171, il comune di Venezia può: a) integrare i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna veneziana, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve di cui all’articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. Le disposizioni regolamentari stabiliscono i limiti e i presupposti di cui al primo periodo nel rispetto dei principi di proporzionalità, di trasparenza, di non discriminazione e di rotazione, tenendo conto della funzione di integrazione del reddito esercitata dalle locazioni brevi per i soggetti che svolgono tale attività in relazione a una sola unità immobiliare; b) stabilire, con specifiche disposizioni regolamentari, che lo svolgimento dell’attività di cui alla lettera a) per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare sia subordinato al mutamento della destinazione d’uso e della categoria funzionale dell’immobile. 2. Il regolamento comunale di cui al comma 1 è aggiornato periodicamente in considerazione dell’andamento della popolazione residente ed è adottato nel rispetto delle disposizioni regionali vigenti in materia”.*

⁵ A livello europeo, particolarmente interessante appare il recentissimo regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e di modifica del regolamento (UE) 2018/1724. Con tale regolamento è stato introdotto un quadro normativo omogeneo e armonizzato per gli Stati membri dell’Unione europea, in materia di generazione e di

Si fa riferimento, come già sopra anticipato, alla questione della disciplina dei cosiddetti affitti brevi e, in particolare, della ricerca, da parte della Regione⁶, degli strumenti più appropriati e ascrivibili alle proprie competenze legislative, mediante i quali cercare di far fronte all'impatto dei processi turistici sulle proprie città, al fine di preservare il tessuto sociale e garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine, in considerazione, fra l'altro, della gravissima crisi abitativa in atto.

A tal proposito la legge, che sul punto è stata oggetto di una considerevole riscrittura, ad opera di un emendamento consiliare, rispetto al testo originario pervenuto dalla Giunta regionale, ha previsto la possibilità per i comuni a più alta

condivisione dei dati inerenti ai citati servizi, per migliorarne l'accesso da parte delle autorità pubbliche e garantirne la qualità, consentendo a queste ultime di valutare correttamente l'impatto dei medesimi servizi sui propri territori e di elaborare le relative politiche in modo efficace e proporzionato. Ciò al fine di assicurare una prestazione corretta, inequivocabile e trasparente di servizi di locazione di alloggi a breve termine nel mercato interno, nel quadro di un ecosistema del turismo equilibrato.

⁶ La Regione Toscana è stata anticipata, in questa sua ricerca, dalla Regione Lazio. Si fa riferimento, a tal proposito, all'articolo 4, comma 1, lettera h) della legge regionale 8/2022, che ha modificato la legge regionale 13/2007, relativa all'organizzazione del sistema turistico laziale. Tale articolo ha inserito, nell'articolo 5 della legge regionale 13/2007, concernente le funzioni dei comuni e di Roma capitale, un comma che prevede: *“3 ter. Ai fini della salvaguardia ambientale e paesaggistica e del patrimonio storico, artistico, archeologico e monumentale, nonché della sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica, della mobilità e della vivibilità necessaria alla fruizione dei luoghi da parte della collettività, Roma Capitale può individuare criteri specifici in riferimento a determinati ambiti territoriali per lo svolgimento di attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziale per fini turistici, nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione”*. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), nella Segnalazione n. 1848 del 24 giugno 2022, ha ritenuto questa disposizione in contrasto con i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza, che come noto, è materia di competenza esclusiva statale. In modo particolare, ha censurato la scelta di lasciare a Roma Capitale la facoltà di individuare criteri specifici per lo svolgimento di attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziali per fini turistici, per le finalità sopra riportate. Essa ha affermato che tale previsione normativa, essendo relativa alla sola attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziale per fini turistici (di cui all'art. 4, comma 1, del d.l. 50/2017, convertito con modificazioni dalla l. 96/2017) comporta, non soltanto, una ingiustificata restrizione della libertà di iniziativa economica ma anche una discriminazione nei confronti delle attività ricettive svolte in forma imprenditoriale e delle altre attività ricettive svolte in forma non imprenditoriale e non espressamente contemplate dalla norma come le “case vacanza” ed i bed and breakfast. La disposizione, a suo giudizio, si configura pertanto come non proporzionata e discriminatoria perché operante solo con riferimento ad una particolare categoria di attività turistico ricettiva, idonea a determinare per gli operatori del settore una compressione della libertà di organizzare la propria attività economica.

In considerazione di ciò, l'AGCM ha ritenuto tale previsione normativa in contrasto con i principi concorrenziali riconosciuti e tutelati dall'ordinamento eurolunitario e nazionale (artt. 49 e 56 TFUE e articoli 3, 41 e 117 Cost.) nella misura in cui ne rende più difficile l'esercizio dell'attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziale per fini turistici in assenza di motivi imperativi di interesse generale. Inoltre, le stesse disposizioni sono state ritenute in contrasto anche con gli articoli 10 e 11 del decreto legislativo 59/2010 e con i successivi interventi di liberalizzazione (art. 3, comma 7, del d.l. 138/2011, art. 34 del d.l. 201/2011 e art. 1, commi 2 e 4, del d.l. n. 1/2012).

Nonostante la segnalazione, la Presidenza del Consiglio dei ministri non ne ha deliberato l'impugnazione.

densità turistica, nonché per tutti i comuni capoluogo di provincia, di individuare, in un apposito regolamento, zone od aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve, esercitate anche in forma imprenditoriale.

Contestualmente, sono stati individuati gli elementi di cui si dovrà tenere conto nella definizione di tali criteri e sono stati specificati, con una elencazione non esaustiva, i suddetti criteri e limiti.

La legge ha introdotto, altresì, la novità della autorizzazione di durata quinquennale all'esercizio dell'attività di locazione, che dovrà necessariamente essere richiesta nei comuni dotati del sopra citato regolamento, limitatamente alle zone ed aree interessate. Il comune avrà poi competenza a stabilire anche un numero massimo di autorizzazioni consentite allo stesso soggetto, nonché un limite massimo di autorizzazioni per determinate zone omogenee. Infine, è stato previsto che resta comunque consentita, senza previa autorizzazione, la locazione breve di una porzione dell'unità immobiliare in cui il locatore ha la residenza principale, nonché di un singolo locale all'interno della medesima unità immobiliare.

Rispetto ad una tale previsione, in sede tecnica, sono stati espressi alcuni dubbi di legittimità costituzionale, in considerazione del fatto che, come già anticipato all'inizio della Relazione, il turismo, pur essendo una materia di competenza legislativa regionale di tipo residuale, tuttavia è intersecato da numerose competenze legislative statali sia esclusive, come l'ordinamento civile e la tutela della concorrenza, che concorrenti, come il governo del territorio, la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

Ciò rende, pertanto, estremamente problematico tracciare i confini delle diverse competenze.

Al contempo, si è però cercato di trovare il giusto punto di equilibrio, un bilanciamento, fra aspettative ed interessi di natura diversa e talvolta confliggenti, evitando di invadere le competenze legislative statali, nella consapevolezza del consolidato orientamento della Corte costituzionale, secondo cui la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti appartiene all'ordinamento civile (tra le tante, si vedano le sentenze 176 del 2018, 283 del 2016, 245 del 2015, 290 del 2013, 84/2019) mentre gli aspetti turistici delle locazioni turistiche rientrano nell'ambito della competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenza 80 del 2012)⁷.

⁷ Cfr. la sentenza 84/2019, nella quale la Corte costituzionale, relativamente alle locazioni turistiche brevi, ribadisce che: *“gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sent. 80/2012)», e comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale (come, ad esempio, quello, introdotto dalla disposizione regionale lombarda allora scrutinata, relativo ad un codice identificativo di riferimento delle singole unità ricettive), che siano utili al fine di «creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di*

La Corte costituzionale, relativamente a questa questione, ha però riconosciuto espressamente che essa si pone al crocevia delle materie dell'urbanistica e del turismo, inserendosi *“nel quadro di previsioni regionali il cui esclusivo orizzonte è quello di governare le trasformazioni urbanistiche connesse alla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi, in un’ottica di tutela del territorio e di realizzazione di una sua ordinata pianificazione, che si coniuga con quella attività di promozione, vigilanza e controllo sull’esercizio delle attività turistiche che appartiene alla competenza legislativa regionale”* (cfr. sentenze Corte cost. 94/2024; 124/2021; 84/2019).

L’ufficio legislativo del Consiglio regionale, nella propria scheda di legittimità, ha inoltre posto in evidenza come la problematica in esame investa anche i titoli di competenza legislativa statale concernenti i rapporti economici quali, l’iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) e la proprietà privata (art. 42 Cost.).

Con riferimento alla proprietà privata che, in applicazione del principio di solidarietà (art. 2 Cost.), può essere limitata *“allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”*⁸, la Corte costituzionale, in più occasioni, ha riconosciuto che la disciplina del diritto di proprietà *“[...] attiene alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile; l’ordinamento del diritto privato si pone dunque quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell’ordinamento civile, quindi, identifica un’area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione”*.⁹

Per quanto riguarda, invece, l’iniziativa economica privata, l’articolo 41 della Costituzione la qualifica come libera, prevedendo, però, al contempo che essa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute e all’ambiente. Spetta alla legge, poi, determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull’esercizio delle attività turistiche»”.

⁸ Secondo quest’ultimo, la proprietà deve essere regolata dalla legge, anche con vincoli, limiti e controlli, in modo che il suo esercizio non contrasti con l’interesse generale della collettività o comunque con interessi sociali meritevoli di tutela. La funzione sociale ovvero la ragione per cui la legge limita la proprietà, può riferirsi ad esigenze ed obiettivi di tipo diverso, quali obiettivi di efficienza economica o di giustizia sociale, che possono anche presentarsi congiuntamente.

Tra l’altro, la funzione sociale della proprietà può realizzarsi anche con norme che riguardano non direttamente la proprietà dei beni quanto piuttosto, come nel caso in esame, i contratti che si fanno su quei beni (es: i contratti di locazione).

⁹ Cfr. sentenze 138/2021; 228/2016; 131/2013; 123/2010; 295/2009; 160/2009; 26/2008; 51/2008.

Sotto questo profilo, merita ricordare che le Regioni sono tenute ad adeguarsi alla normativa in materia di liberalizzazioni¹⁰. Tale normativa, ribadendo i principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità fra tutti i soggetti, ammette solo limiti necessari ad *“evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario [...]”*.¹¹

A tal proposito, occorre far riferimento all'articolo 8 del decreto legislativo 59/2010, che definisce, in analogia con quanto previsto dalla Direttiva Servizi cui ha dato attuazione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto, i motivi imperativi d'interesse generale come le *“ragioni di pubblico interesse, tra i quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale”*.

Sotto questo profilo, è importante rilevare che la Corte di Giustizia, in una recente sentenza del 20 settembre 2020, ha giudicato conforme alla direttiva servizi una legge francese che assoggettava a preventiva autorizzazione l'uso di immobili per locazione turistica breve.¹²

In particolare, è stata ritenuta emblematica la motivazione, adottata dalla Corte, che riconosce quale motivo imperativo di interesse generale la lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione residenziale vera e propria che, di

¹⁰ Si fa riferimento alla normativa europea in materia di liberalizzazioni (Direttiva 2006/123/UE) nonché alla normativa nazionale di recepimento (d.lgs. 59/2010 “Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”) e alla normativa statale in materia di liberalizzazioni (d.l. 138/2011, convertito con modificazioni dalla l. 148/2011, d.l. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. 214/2011 e d.l. 1/2012, convertito con modificazioni dalla l. 27/2012). In particolare cfr. articolo 3, decreto-legge 138/2011, articolo 34, comma 7, decreto-legge 201/2011 e articolo 1, comma 4, decreto-legge 1/2012.

¹¹ Cfr. articolo 1, comma 2, decreto-legge 1/2012; in senso analogo, si veda anche l'articolo 3 dell'antecedente decreto-legge 138/2011 e l'articolo 34 del decreto-legge 201/2011.

¹² La norma francese (che interviene sulla materia urbanistica) prevedeva che *“dagli articoli L. 631-7 e L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi, letti in combinato disposto, risulta che i soggetti che sono proprietari di locali situati in un comune con più di 200 000 abitanti e che desiderino concederli in locazione ammobiliati in maniera reiterata e per brevi periodi, ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, in via di principio e a pena delle sanzioni previste dall'articolo L. 651-2 di tale codice, sono tenuti ad ottenere un'autorizzazione preventiva al cambio d'uso rilasciata dal sindaco del comune in cui sono situati detti locali, e tale autorizzazione può essere subordinata a compensazione sotto forma di trasformazione accessoria e concomitante di locali aventi un altro uso in abitazioni”*.

conseguenza, rende legittimo il regime autorizzativo introdotto dal legislatore francese.

A tal fine, risulta significativo il punto 75 della decisione per cui *“Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni terza e quarta dichiarando che l’articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che, per motivi diretti a garantire un’offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, assoggetta talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, ad un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui la tensione sui canoni di locazione è particolarmente elevata, è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale relativo alla lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione e proporzionata all’obiettivo perseguito, dato che quest’ultimo non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia”*.¹³

3.3. LE SEGNALAZIONI DEI MINISTERI

Per completezza, merita segnalare che il Ministero del Turismo ha ritenuto che la disposizione sopra illustrata, ovvero quella che prevede criteri e limiti per lo svolgimento dell’attività di locazione turistica breve, “presenti palesi profili di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3, 117, commi 2, lettera l) ed s), e 3 della Costituzione, in relazione all’articolo 832 codice civile poiché introduce un regime amministrativo limitativo del diritto del proprietario di disporre del proprio immobile concedendone il godimento a terzi per fini turistici, al dichiarato scopo di tutelare interessi pubblici devoluti alla esclusiva competenza statale, attraverso una potestà di governo del territorio sconosciuta ai principi generali della materia sanciti da fonti statali e al fine di perseguire obiettivi dichiarati distonici rispetto ai mezzi a ciò predisposti”.

¹³ Merita citare altri due punti “66. Orbene, un obiettivo come quello perseguito da tale normativa nazionale costituisce un motivo imperativo di interesse generale ai sensi del diritto dell’Unione e, in particolare, della direttiva 2006/123. 67. Infatti, l’articolo 4, punto 8, della direttiva 2006/123 prevede che i motivi imperativi di interesse generale di cui gli Stati membri possono legittimamente avvalersi siano motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte, i quali includono, in particolare, le giustificazioni relative alla protezione dell’ambiente urbano (sentenza del 30 gennaio 2018, *X e Visser*, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 135), nonché obiettivi di politica sociale. 68. Inoltre, la Corte ha già riconosciuto che esigenze relative alla politica dell’edilizia popolare e dirette a lottare contro la pressione fondiaria, in particolare quando un mercato specifico è caratterizzato da una scarsità strutturale di alloggi e una densità di popolazione particolarmente elevata, possono costituire motivi imperativi di interesse generale (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 1° ottobre 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, punto 30, nonché dell’8 maggio 2013, *Libert e a.*, C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, punti da 50 a 52).”.

Il Ministero del Turismo ha ravvisato, anche rispetto ad altre disposizioni del Testo unico, profili di criticità nei confronti di valori e competenze legislative statali costituzionalmente tutelati. In particolare, ha censurato le disposizioni che prevedono la gestione esclusivamente “in forma imprenditoriale” delle strutture ricettive extralberghiere con le caratteristiche della civile abitazione.

Anche i Ministeri della Cultura e quello delle Imprese e del Made in Italy hanno sollevato dubbi di legittimità costituzionale. Quest’ultimo relativamente alle disposizioni in merito alle professioni di accompagnatore turistico e di guida ambientale, per violazione dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Il primo, invece, rispetto alla disposizione che definisce l’attività della guida ambientale, per contrasto con l’articolo 117, terzo comma, della Costituzione nella misura in cui sembrerebbe derogare alla legge 190/2023 “Disciplina della professione di guida turistica”, che costituisce parametro interposto.

Si tratta ora di vedere se il Consiglio dei Ministri, a fronte di tali segnalazioni e delle risposte fornite in merito dagli uffici regionali, opererà o meno per l’impugnativa di alcune delle disposizioni del Testo unico del turismo¹⁴.

4. MISURE URGENTI A SOSTEGNO DELLE COMUNITÀ E DEI TERRITORI DELLA REGIONE TOSCANA COLPITI DAI RECENTI EVENTI EMERGENZIALI – “LE LEGGI PROVVEDIMENTO”

La legge regionale 6/2024, di iniziativa della Giunta regionale, è ascrivibile alla tipologia delle cosiddette leggi provvedimento che, negli ultimi anni, sono state approvate in un numero consistente dalla Regione. Ciò al fine di far fronte, come nel caso in esame, ai danni derivanti da eventi calamitosi di varia natura. Si pensi, solo per citarne alcune, alle leggi regionali 51/2023, 23/2021, 58/2020, 59/2020 e 50/2019.

La legge provvedimento, come noto, costituisce un atto formalmente legislativo ma concretamente amministrativo e dunque un atto che, in quanto legge, è generale ed astratto ma che, in realtà, provvede concretamente, assumendo il contenuto di un atto amministrativo.

Questa tipologia di legge ha, in passato, sollevato dubbi interpretativi relativamente a due distinti profili: da un lato, rispetto al principio montesquiano di separazione dei poteri e, dall’altro lato, rispetto ai caratteri fondamentali che deve possedere una legge formale in virtù del principio di legalità, vale a dire la generalità e l’astrattezza che difettano, invece, nella legge provvedimento.

Oggi, invece, la questione della ammissibilità della legge provvedimento è superata in quanto la giurisprudenza costituzionale è dell’avviso che il valore ed il

¹⁴ Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato innanzi la Corte costituzionale la legge regionale 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo) sotto numerosi profili (ricorso n. 14/2025). Ha altresì impugnato la legge regionale 21 gennaio 2025, n. 7 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla l.r. 617204), con ricorso n. 1572025.

regime giuridico della legge derivino dalla sua qualificazione formale: la legge, anche quando ha un contenuto particolare e concreto, mantiene le caratteristiche dell'atto normativo, rimanendo assoggettata al relativo regime. Dunque, in dottrina ed in giurisprudenza, è pacifico che il sindacato su tali atti sia di competenza della giustizia costituzionale.

Di conseguenza, il dibattito si è spostato sull'intensità del sindacato riservato alla Corte costituzionale, la quale ha affermato che il parametro che deve guidarla è il canone di ragionevolezza.

Per quanto concerne nello specifico la legge in esame, essa costituisce espressione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di protezione civile nonché residuale in materia di sviluppo economico.

Interviene a modificare la già citata legge regionale 51/2023 che ha istituito misure finanziarie a carattere straordinario per fronteggiare le conseguenze derivanti dagli eventi calamitosi verificatisi in alcuni comuni della Toscana nel mese di novembre 2023.

Destinatari di tali misure sono i nuclei familiari, che abbiano subito danni a beni mobili e mobili registrati nonché, per effetto dell'intervento in esame, beni immobili, e le attività economiche e produttive extra agricole ed i liberi professionisti.

Con tale legge sono stati inoltre chiariti dubbi interpretativi relativi al Fondo emergenza calamità a favore delle imprese nonché agli oneri di gestione delle pratiche nelle ipotesi di afflusso di risorse da parte di altri soggetti.

5. COSTITUZIONE E FUNZIONAMENTO DEI CONSORZI DI SVILUPPO INDUSTRIALE

Con la legge regionale 8 gennaio 2025, n. 5 (Costituzione e funzionamento dei consorzi di sviluppo industriale finalizzati alla realizzazione di poli per specifici settori industriali. Strumenti per il sostegno a recupero cooperativistico d'impresa e del tessuto economico e sociale del territorio), di iniziativa consiliare, è stata dettata una disciplina di carattere ordinamentale dei consorzi di sviluppo industriale, finalizzata all'inquadramento generale dell'istituto ed a definire e disciplinare l'assetto, l'organizzazione ed il funzionamento di questi ultimi.

Tale legge, durante i lavori istruttori, è stata oggetto di consistenti modificazioni rispetto al testo originariamente assegnato alla commissione.

5.1. INQUADRAMENTO NORMATIVO DELLA MATERIA

I consorzi di sviluppo industriale sono stati introdotti nell'ordinamento giuridico dall'articolo 21 della legge 634/1957 e sono stati oggetto di successivi interventi normativi volti a rafforzarne il ruolo (articolo 50 d.p.r. 218/1978, articolo 36 l. n. 317/1991, così come modificato dalla l. n. 341/1995, articolo 63 l. n. 448/2001).

Sono stati qualificati come enti pubblici economici dal citato articolo 36 della legge 317/1991 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese) che prevede: *“I consorzi di sviluppo industriale, costituiti ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale, sono enti pubblici economici” e che “Spetta alle regioni” – oltre alle funzioni amministrative in ordine all’assetto di tali enti (come previsto dall’art. 65 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) – “soltanto il controllo sui piani economici e finanziari dei consorzi” stessi.*

La Cassazione (v. Cass, S.U. 16 novembre 1999, n. 781 e, conforme, Cassazione, Sez. II, 31 marzo 2011, n. 7469; cfr. Corte dei Conti Sardegna Sez. giurisdiz., sent. 01.02.2016, n. 12) ha affermato che, al di là della qualificazione legislativa, i consorzi svolgono prevalenti funzioni pubblicistiche di interesse generale che consistono nella promozione, in senso ampio, delle condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi.

La legge in esame costituisce espressione della potestà legislativa regionale residuale in materia di industria (articolo 117, quarto comma, della Costituzione) e della potestà legislativa concorrente in materia di sostegno alla innovazione dei settori produttivi e di governo del territorio (articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

Con essa, la Regione Toscana si è allineata alle numerose Regioni, soprattutto meridionali, che, ormai da tempo, dispongono di una normativa di tal genere.

Fino ad oggi, nell'ordinamento toscano era presente soltanto una legge, la legge regionale 44/2019, con la quale si è provveduto al riordino del Consorzio per la Zona industriale apuana, istituito con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 aprile 1947, n. 372.

5.2. LE QUESTIONI MAGGIORMENTE DIBATTUTE

Rinviando, per quanto concerne i contenuti della legge in esame, alla scheda di sintesi allegata al presente Rapporto, pare opportuno dar conto delle questioni giuridiche delle quali si è maggiormente discusso durante i lavori istruttori.

Si fa riferimento, in primo luogo, alla questione della partecipazione della Regione ai consorzi di sviluppo industriale, prevista nell'articolato. In ordine ad essa, erano state espresse perplessità dall'ufficio legislativo del Consiglio regionale, rispetto a quanto stabilito dal già citato articolo 36 della legge 317/1991: esso sembrerebbe, infatti, attribuire alle Regioni la sola competenza al controllo dei piani economico - finanziari. Si faceva, pertanto, notare come, per effetto di tale previsione, la Regione avrebbe rivestito contemporaneamente il ruolo di controllore e controllato. Al contempo, si era posto in evidenza che, non soltanto la citata legge regionale 44/2019, di disciplina del Consorzio per la Zona industriale apuana, ma anche leggi di altre Regioni prevedevano la partecipazione

della Regione ai consorzi, senza peraltro essere state oggetto di impugnativa governativa.

Analogamente, un'ulteriore questione della quale si è discusso è stata quella relativa al procedimento di costituzione dei consorzi di sviluppo industriale. La legge, nella sua formulazione originaria, stabiliva che fosse la Giunta regionale ad approvarne la costituzione. Con specifico riferimento alla natura dell'atto con cui viene costituito il Consorzio - premesso che il primo presupposto per il riconoscimento della natura di ente pubblico è costituito dal rispetto del principio di legalità, di cui all'articolo 97 della Costituzione (nella parte in cui impone che i pubblici uffici siano organizzati secondo disposizioni di legge) e, stante quanto previsto dall'articolo 4 della legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), secondo cui "nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge"- l'ufficio legislativo del Consiglio regionale ha posto in evidenza che, dottrina e giurisprudenza, hanno interpretato tali disposizioni ritenendo ammissibile la costituzione di questi enti per legge o in base alla legge (in tal senso cfr. Cons. St., sez. V, 2 agosto 2021, n. 5646, nonché Cons. St., sez. VI, 26 luglio 2016, n. 3387; sez. VI, 1 giugno 2016, n. 2326). Contestualmente, è stato fatto presente che la questione è stata disciplinata in maniera eterogenea dalle altre Regioni e si è proposto (osservazione che è stata accolta) di recuperare anche un ruolo del Consiglio regionale, prevedendo il parere della commissione consiliare competente.

La discussione è stata, altresì, alquanto partecipata in ordine alla questione della espropriazione delle aree e degli immobili necessari a dare attuazione ai piani consortili e del ruolo, rispetto ad essa, spettante ai consorzi. La legge, nella sua formulazione originaria, richiama sia la procedura di cui all'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) che la procedura di cui all'articolo 63 (Provvedimenti per favorire lo sviluppo industriale) della legge 448/1998 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo). Il primo prevede, in estrema sintesi, che: *"Su richiesta del Consorzio, il prefetto ordini la pubblicazione dell'elenco dei beni da espropriare, predisposto dallo stesso consorzio, in cui è indicato il prezzo offerto per ciascun bene. Decorso trenta giorni dalla pubblicazione, il prefetto ordina il pagamento o il deposito della somma offerta nei termini di cui al comma successivo e pronuncia l'espropriazione"*. Il secondo disciplina la diversa fattispecie del riacquisto da parte dei consorzi della proprietà delle aree cedute per intraprese industriali o artigianali - con procedimento avente *"natura latu sensu espropriativa"*¹⁵ - nell'ipotesi in cui il cessionario non realizzi lo stabilimento nel termine di cinque anni dalla cessione. Ai sensi di tale disposizione, i consorzi possono riacquistare, unitamente alle aree

¹⁵ Cons. Stato, Sez. VI, 8 giugno 2010, n. 3644; Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2012, n. 664; Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 2021, n. 7436; Cons. Stato, Sez. IV, 29 ottobre 2021, n. 7251.

cedute, anche gli stabilimenti industriali o artigianali ivi realizzati nell'ipotesi in cui sia cessata l'attività industriale o artigianale da più di tre anni.

Al fine di evitare dubbi interpretativi, garantire la coerenza con l'ordinamento regionale e, in particolare, con la legge regionale 44/2019, l'ufficio legislativo del Consiglio regionale, ha proposto di prevedere che i consorzi possano proporre provvedimenti espropriativi agli enti territorialmente competenti, individuati mediante un rinvio espresso alla legge regionale 30/2005 (Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità) che disciplina la materia nel rispetto dei principi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 327/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).