

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

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

Si tratta di cifre lontane non tanto dalle sei dell'anno 2021 quanto piuttosto dalle undici del 2020, anni tra l'altro 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: dalle cave (cfr. la l.r. 24/2023 “Disciplina dei siti estrattivi in esaurimento da riqualificare. Modifiche alla l.r. 35/2015”, per la cui disamina si rinvia alla Relazione in materia di Politiche per la tutela dell'ambiente), alle disposizioni per la qualità del lavoro e la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, servizi e forniture (cfr. la l.r. 7/2023 “Disposizioni in materia di linee guida per l'individuazione delle esigenze sociali di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). Modifiche alla l.r. 18/2019”, per il cui esame si rinvia alla Relazione in materia di Politiche istituzionali), al sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese che è stato oggetto di un riordino complessivo mediante la legge regionale 13/2023, fino ad arrivare alla disciplina delle misure finanziarie urgenti a sostegno dei nuclei familiari e delle imprese colpiti dagli eventi alluvionali del novembre 2023 (cfr. l.r. 51/2023).

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 circolazione di crediti fiscali, di iniziativa consiliare sia della maggioranza che della minoranza, ed alla proposta di legge, di iniziativa della Giunta regionale, di modifica della legge regionale 28/2008 e concernente, nello specifico, i requisiti di accesso alla carica di Direttore generale della Società Sviluppo Toscana spa.

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, a differenza dell'anno precedente che era stato contraddistinto da un ugual numero di leggi di iniziativa consiliare e leggi di iniziativa della Giunta regionale, nell'anno 2023 si è registrata la prevalenza, per quanto concerne le politiche in esame, di leggi di iniziativa della Giunta regionale.

Per quanto concerne il profilo della tecnica legislativa, si è trattato, per la quasi totalità (tre su quattro) di leggi di modifica di leggi vigenti. Fa eccezione soltanto la legge regionale 51/2023 (Misure urgenti a sostegno delle comunità e dei territori della Regione Toscana colpiti dai recenti eventi emergenziali).

Merita infine segnalare che, a differenza dell'anno passato in cui l'entrata in vigore delle leggi approvate era stata prevista nei termini ordinari, nell'anno in esame essa è stata prevista, in ugual misura, sia nei termini ordinari che anticipata al giorno stesso della pubblicazione o al giorno successivo.

2. RIORDINO DELLA DISCIPLINA REGIONALE DEL SISTEMA DI INTERVENTI PER IL SOSTEGNO ALLE IMPRESE

La legge regionale 13/2023, di iniziativa della Giunta regionale, è intervenuta ad apportare numerose e rilevanti modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2017, n. 71 (Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese) ovvero alla legge ordinamentale in tale materia.

In particolare, essa innova la disciplina del sostegno al sistema produttivo toscano tenendo conto dei processi evolutivi che si sono susseguiti negli ultimi anni in materia di transizione digitale e tecnologica, di ecosistema regionale del trasferimento tecnologico, di semplificazione, trasparenza e contenimento degli oneri amministrativi sia per le imprese che per le pubbliche amministrazioni.

Inoltre, a seguito di valutazioni circa la prima attuazione della legge regionale 71/2017, si è ritenuto opportuno apportare a quest'ultima delle modifiche anche al fine di razionalizzare le modalità operative ivi previste, soprattutto per i procedimenti di accesso alle agevolazioni regionali, oltre che di renderne il contenuto più chiaro e più facilmente comprensibile da parte delle imprese e di tutti i soggetti che ne sono i destinatari.

Per effetto, tra l'altro, di alcuni emendamenti approvati in commissione e conseguenti ad osservazioni contenute nel parere espresso dalla Commissione regionale pari opportunità, la legge ha previsto che le imprese beneficiarie di agevolazioni si impegnino ad adottare tutte le misure necessarie a contrastare le discriminazioni e le molestie nei luoghi di lavoro. Ciò al fine di favorire le pari opportunità ed il rafforzamento delle politiche di uguaglianza.

La legge è stata oggetto di consultazioni ampiamente partecipate nel corso delle quali è stato espresso un giudizio sostanzialmente positivo da parte delle associazioni di categoria intervenute. L'unica associazione che ha formulato un rilievo è stata Conflavoro PMI che ha chiesto una modifica dell'articolo relativo alla Consulta delle Imprese contestando il criterio stabilito al fine di determinare i soggetti che ne fanno parte ovvero la partecipazione al Tavolo di concertazione generale.

Per quanto concerne le modifiche apportate alla legge regionale 71/2017, esse attengono a diversi ambiti e, in estrema sintesi, riguardano gli aspetti di seguito indicati.

In primo luogo, la legge ridefinisce le finalità dell'intervento della Regione nell'economia toscana, con particolare riguardo ai processi di digitalizzazione del sistema delle imprese e alla transizione al digitale, all'introduzione dei principi del *Green Deal Europeo*, al consolidamento di imprese start-up e piccole-medie

imprese (PMI) innovative, alla diffusione di forme di economia collaborativa a vari livelli (anche mediante accordi di collaborazione e partenariato economico, finanziario e scientifico-tecnologico con altre istituzioni internazionali, nazionali e locali, protocolli d'intesa con investitori nazionali ed esteri e l'integrazione delle politiche regionali con le politiche locali), all'accompagnamento alle imprese per gli investimenti sul territorio toscano, al sostegno ai processi di risoluzione delle situazioni di crisi aziendale.

Per quanto concerne l'accompagnamento alle imprese, si prevede che la Regione, per sostenere e favorire gli investimenti delle stesse, in collaborazione con le associazioni di categoria extra-agricole che compongono il Tavolo di concertazione generale di cui alla legge regionale 1/2015, garantisca un accesso unico e coordinato con riguardo alle informazioni sulle opportunità di finanziamento pubblico regionale, nazionale e comunitario. Viene previsto altresì il raccordo con gli uffici regionali e il sistema istituzionale per le attività di carattere amministrativo e per iniziative di promozione dello sviluppo aziendale e territoriale nonché il raccordo con il sistema delle competenze della ricerca pubblica regionale e col sistema degli incubatori di start-up, il supporto e la promozione di progettualità integrata pubblico/privata e la collaborazione tra imprese.

Altra novità di rilievo attiene all'inserimento di un'apposita disciplina relativa al "*Sostegno alla transizione digitale e tecnologica*". Si regola pertanto il supporto e la promozione dei processi di trasformazione tecnologica e digitale e l'ecosistema del trasferimento tecnologico. Quest'ultimo si configura quale sistema di cooperazione in cui i diversi attori, pubblici e privati, concorrono nel favorire lo sviluppo delle applicazioni delle tecnologie digitali ai sistemi di produzione e dei servizi ed alla divulgazione, diffusione e trasferimento di conoscenze a favore delle imprese ed a supporto dell'applicazione delle innovazioni e delle tecnologie ai processi produttivi. Ciò anche attraverso aggregazioni costituite da imprese, organismi di ricerca, centri e infrastrutture per il trasferimento tecnologico, digital innovation hub, competence center, distretti tecnologici regionali e organizzazioni senza scopo di lucro.

Vengono poi introdotte alcune specificazioni riguardo agli interventi di sostegno alle imprese: essi sono attuati mediante la concessione di garanzie e controgaranzie, possono essere realizzati attraverso il fondo centrale di garanzia, il sostegno agli intermediari finanziari e ai confidi che svolgono attività di garanzia sul territorio regionale nonché attraverso la partecipazione al capitale di rischio delle imprese, oltre che con altri strumenti di finanza innovativa e alternativa.

In considerazione della recente modifica introdotta dalla normativa statale in tema di microcredito (d.lgs. 385/1993, art. 111) viene eliminato ogni riferimento agli importi per le agevolazioni concesse in tale forma.

Le disposizioni relative alla prestazione di garanzia su anticipazioni (c.d. fidejussione) non si applicano ai beneficiari pubblici di cui all'articolo 1, comma

2, del decreto legislativo 30/03/2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in considerazione della loro natura e nel rispetto di particolari condizioni espressamente previste.

Si estende la programmazione negoziata ai progetti del settore del turismo prevedendo per essa un apposito fondo. Con essa ci si propone di favorire gli investimenti volti alla realizzazione degli interventi a carattere strategico, l'innovazione, l'incremento della capacità produttiva, la riduzione del divario tecnologico e la valorizzazione delle risorse del territorio.

In coerenza con quanto previsto dall'articolo 53 (Forme di sovvenzione) del Regolamento (UE) 1060/2021, per le procedure di accesso ai bandi si introducono nuove modalità di rendicontazione, semplificate e diverse dalla classica forma di rendicontazione (attraverso il rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti da un beneficiario), modalità, quest'ultima, che comunque rimane tra quelle previste.

Un altro importante intervento concerne l'istituzione di nuove sezioni del fondo unico per le imprese per il sostegno ai processi di risoluzione delle situazioni di crisi aziendale, per gli interventi finalizzati all'indennizzo dei danni materiali o immateriali subiti dalle imprese a seguito di eventi calamitosi o comunque eccezionali e aventi carattere emergenziale nonché per il sostegno alla transizione digitale.

Viene altresì istituito, al fine di favorire l'accesso al credito da parte delle micro, piccole e medie imprese, il fondo Nuova Finanza Toscana che prevede: fondi regionali di garanzia complementari e integrativi, risorse finalizzate all'abbattimento delle commissioni, fondi per finanziamenti agevolati di medio e lungo termine anche per il microcredito, risorse destinate ad altri strumenti finanziari (equity, quasi equity), risorse per la partecipazione a strumenti finanziari in partenariato con istituzioni finanziarie pubbliche e private.

In linea, poi, con quanto previsto dalla normativa statale ed europea, è rideterminato in cinque anni il periodo di stabilità delle operazioni: detto termine può essere ridotto a tre anni in presenza di interventi attuati esclusivamente in favore di PMI e sulla base di uno specifico atto adottato dalla Giunta regionale. Per gli investimenti in infrastrutture, il termine è fissato in dieci anni. In conseguenza di suddetta disposizione, sono state altresì modificate le disposizioni relative alla revoca parziale.

Al fine di contrastare il lavoro irregolare o sommerso, è introdotto l'obbligo (e conseguente revoca in caso di inadempimento) per i beneficiari di garantire l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale. Si prevede altresì l'esclusione dalle agevolazioni per due anni anziché tre in caso di adozione di provvedimenti per il contrasto del lavoro nero e sommerso.

Anche per gli investimenti in infrastrutture pubbliche sono rideterminati i tempi del mantenimento dell'investimento e della localizzazione dello stesso sul

territorio regionale (cd. divieto di delocalizzazione), in linea con quanto previsto dalle normative nazionali ed europee. Per i suddetti investimenti è prevista l'applicazione di disposizioni sul procedimento amministrativo (revoca, rimodulazione e riduzione delle agevolazioni, revoca parziale), ove compatibili.

Viene ridefinito l'ambito applicativo della disposizione relativa alla "Revoca delle agevolazioni" (art. 19) e si interviene su una serie di aspetti al fine di renderli maggiormente chiari. Si tratta, in particolare: del termine entro cui il beneficiario può rinunciare all'agevolazione ottenuta senza incorrere in sanzioni (rideterminato in novanta giorni); della ridefinizione della revoca a seguito del mancato rispetto del piano di rientro per le agevolazioni rimborsabili, per le cui modalità è fatto rinvio ai bandi; della ridefinizione in due anni del termine di esclusione dai bandi futuri per i beneficiari che sono stati oggetto di revoca (in linea con quanto previsto dalla normativa statale – d.p.r. 445/2000, come modificato con d.l. 72/2020 convertito con legge 77/2020); dell'introduzione, tra le cause di revoca totale, della mancanza dei requisiti e dell'inadempimento degli obblighi previsti dal bando.

Si interviene altresì anche sulla disciplina in tema di esclusione dalle agevolazioni, alle quali non possono accedere i soggetti nei cui confronti è in essere un debito scaduto e non pagato, di importo superiore a 5.000 euro e derivante da precedenti provvedimenti di revoca per agevolazioni alle imprese, fatta salva la possibilità di sanatoria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla contestazione.

Un altro aspetto rilevante della nuova legge deve essere ravvisato nell'abrogazione del rimborso dei costi istruttori, che permane nella sola ipotesi di rinuncia all'agevolazione intervenuta oltre il novantesimo giorno. In tal caso, oltre alla revoca, è previsto il pagamento da parte del beneficiario di un rimborso che sarà determinato forfettariamente con atto di Giunta regionale in relazione ai costi istruttori sostenuti ed in proporzione all'entità dell'agevolazione.

Costituisce una innovazione apportata da tale legge anche l'introduzione di una specifica disciplina per quanto concerne gli interventi attivati a seguito di eventi calamitosi o comunque eccezionali, aventi carattere emergenziale, al fine di contrastarne le ricadute negative. Tali interventi sono disciplinati da specifiche normative, statali e regionali.

Si sostituisce, altresì, l'Osservatorio regionale delle imprese con la Consulta delle imprese, quale sede permanente di confronto e partecipazione sulle politiche riguardanti la crescita, lo sviluppo, la qualificazione e l'evoluzione dei sistemi di impresa dell'economia regionale.

La Consulta, presieduta dal Presidente della Giunta regionale o dall'assessore delegato, è composta dai rappresentanti delle associazioni di categoria extra-agricole, dei sindacati dei lavoratori, degli enti locali che compongono il Tavolo di concertazione generale ai sensi della legge regionale

1/2015. Il numero, le modalità di designazione dei componenti e il funzionamento della Consulta sono definiti con deliberazione della Giunta regionale.

Per quanto concerne i rilievi contenuti nella scheda di legittimità predisposta dal Settore di assistenza giuridica e legislativa, si evidenzia che non sono stati accolti, durante la procedura in sede referente, quelli relativi alla disciplina della Consulta delle imprese. A tal proposito era stato fatto presente che, in virtù del principio di legalità dell'azione amministrativa, avrebbero dovuto essere specificate in legge (e non rimesse integralmente ad una deliberazione della Giunta regionale) la sede presso la quale è istituita la Consulta delle imprese, le funzioni che essa svolge, il numero dei suoi componenti, la durata in carica degli stessi nonché la disciplina che si intende applicare sia per le modalità di designazione dei componenti che per la competenza alla nomina degli stessi. Alla deliberazione della Giunta regionale avrebbe dovuto essere rimessa soltanto la definizione delle modalità di organizzazione e funzionamento della Consulta.

In commissione è stata approvata una proposta di Risoluzione finalizzata a recepire, almeno in parte, le richieste avanzate dalla Commissione regionale pari opportunità nel parere da essa espresso sul testo della proposta di legge.

La legge è stata approvata a maggioranza.

3. MISURE URGENTI A SOSTEGNO DELLE COMUNITÀ E DEI TERRITORI DELLA REGIONE TOSCANA COLPITI DAI RECENTI EVENTI EMERGENZIALI

La legge regionale 51/2023, di iniziativa della Giunta regionale, è espressione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di protezione civile ed è volta a istituire misure finanziarie a carattere straordinario per fronteggiare le conseguenze derivanti dagli eventi calamitosi verificatesi in alcuni comuni della Toscana nel mese di novembre 2023. Destinatari di tali misure sono i nuclei familiari, le attività economiche e produttive extra agricole e i liberi professionisti.

In relazione alle disposizioni della legge che prevedevano tali contributi straordinari, la scheda di legittimità predisposta dal Settore di assistenza giuridica e legislativa, suggeriva, in conformità all'articolo 12 della legge 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, di esplicitare in legge i criteri per l'erogazione delle risorse previste.

Infatti, secondo quanto previsto da tale disposizione: *“La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi”*.

Tale predeterminazione non risulta e non può considerarsi integrata da alcuna deliberazione della Giunta regionale, dato anche che l'espressione “forme

previste dai rispettivi ordinamenti” è da intendersi, nel caso della Regione, come una riserva di normazione almeno alla fonte regolamentare.

Le “forme” sono infatti da identificarsi con le fonti del diritto che, nell’ordinamento regionale, sono Statuto, legge e regolamento (in tal senso il parere della Sezione di controllo della Corte dei Conti Valle d’Aosta 10 ottobre 2013 n. 18).

Si faceva, inoltre, presente che il rinvio ad una deliberazione della Giunta regionale della definizione di “requisiti di ammissibilità ulteriori” rispetto a quelli già previsti non fosse conforme al principio di legalità e dunque si suggeriva di eliminare tale previsione individuando i requisiti unicamente in legge.

La legge regionale è stata approvata in commissione nella versione assegnata, mentre sono stati predisposti per l’aula degli emendamenti che tenessero conto sia dei rilievi di legittimità che delle richieste emerse durante il dibattito, tra cui: la necessità di aumentare il massimale del contributo erogabile alle famiglie, di tenere conto anche dell’ISEE, di estendere l’ambito di applicazione del provvedimento anche alle Province di Massa-Carrara e Lucca.

Con tali emendamenti, in particolare:

- sono state estese alle province di Massa-Carrara e Lucca le misure di sostegno;
- lo stanziamento finanziario complessivo è passato da 27 a 37 milioni di euro;
- la quota destinata alle famiglie è passata da 15 a 25 milioni di euro e la cifra massima erogabile ad ogni famiglia è stata portata da 2.500 a 3.000 euro;
- è stato chiarito che le ulteriori risorse che potranno affluire al “Fondo Emergenza calamità” da parte di enti pubblici, fondazioni bancarie, istituti di credito, intermediari finanziari, soggetti privati andranno suddivise fra gli interventi a favore delle attività economiche e produttive extra agricole sulla base di appositi accordi con tali soggetti;
- sono stati riportati nell’alveo della legge regionale 12 dicembre 2017, n. 71 (Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese) gli interventi a favore delle attività economiche e produttive extra agricole, in considerazione della sua natura di legge ordinamentale in materia di interventi di sostegno alle imprese: questo per superare in parte i rilievi contenuti nella scheda di legittimità.

La legge è stata approvata all’unanimità.

4. LEGGI TRASVERSALI

Merita, infine, segnalare, per completare l’intero quadro di misure predisposte a favore dei settori economici toscani, la legge regionale 25/2023 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2023-2025) il cui articolo 29 ha previsto la necessità che la Regione Toscana, nell’ambito del controllo analogo esercitato sulla sua società “in house” Sviluppo Toscana S.p.A., disponga che una porzione dell’immobile “ex-Creaf”, ora Prato area innovazione e ricerca (P.AIR), di proprietà della stessa Sviluppo Toscana

S.p.A. ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della legge regionale 1° agosto 2017, n. 40 (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2017 - 2019. Modifiche alle leggi regionali 29/2009, 59/2009, 55/2011, 77/2013, 86/2014, 82/2015, 89/2016 e 16/2017), sia utilizzata per la erogazione di servizi di sanità territoriale per il territorio pratese, in continuità con quanto già avvenuto nel periodo pandemico, riconoscendo tale finalità come prioritaria e prevalente su quella dettata dalla suddetta legge regionale 40/2017, intervenendo quindi con fonte di pari rango.

Tale ultima specificazione consegue ad un rilievo formulato nella scheda di legittimità predisposta dal Settore di assistenza giuridica e legislativa nella quale si faceva presente la necessità di integrare il punto del preambolo relativo a tale disposizione esplicitando la motivazione giuridica della necessità di intervenire con legge nei confronti di una società in house quale è Sviluppo Toscana S.p.a.

Ciò in considerazione sia della giurisprudenza non univoca in ordine alla natura di tali società (cfr., fra le altre, sentenza Consiglio di Stato n.1385/2020 e Cass. civ. sez. un. ordinanza n. 8186/2022) sia in considerazione dell'incertezza sulla applicabilità anche alle Regioni della giurisprudenza in materia di diritti dominicali dello Stato sui propri beni (sentenze Corte cost. n. 427/2004; 370/2008; 208/2011).

Merita, infine, ricordare anche la disposizione di cui all'articolo 21 della legge regionale 29/2023 (Legge generale di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023), in materia di commercio, con la quale, per coordinare le disposizioni in materia di somministrazione di alimenti e bevande contenute nell'articolo 53 della legge regionale 62/2018 (Codice del Commercio), è stata inserita anche la fattispecie nella quale l'attività di somministrazione si svolga all'interno di un quartiere fieristico o di uno spazio fieristico. Ciò in quanto essa deve essere disciplinata alla stessa stregua delle altre fattispecie di attività di somministrazione escluse dal rispetto dei requisiti stabiliti dal comune ai sensi dell'articolo 49 del medesimo Codice del commercio.