

## **POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO**

Claudia Prina Racchetto

### **1. PREMESSA**

La produzione legislativa dell'anno 2022, per quanto concerne le politiche in esame, si differenzia da quella dei due ultimi anni non soltanto sotto il profilo quantitativo (nell'arco temporale in esame sono state approvate quattro leggi rispetto alle sei del 2021 e alle undici del 2020) ma anche e soprattutto nei contenuti. Per quanto concerne questo aspetto, infatti, la produzione legislativa degli ultimi due anni è stata fortemente condizionata dalla esigenza di far fronte, per quanto possibile, alle gravi conseguenze economiche derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19. Quest'ultima ha infatti comportato, per prevenire la diffusione del contagio, notevoli e reiterate limitazioni e restrizioni all'esercizio di attività economiche che hanno inevitabilmente determinato una marcata crisi di settori di fondamentale importanza per l'economia toscana.

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 2022 si è registrata la prevalenza, per quanto concerne le politiche in esame, di leggi di iniziativa della Giunta regionale.

Sotto 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 4/2022 (Custodi della Montagna Toscana).

Merita infine segnalare che, a differenza dell'anno passato in cui nella maggioranza delle leggi approvate era stata prevista l'entrata in vigore anticipata per attivare tempestivamente le misure in esse contenute, quest'anno l'entrata in vigore delle leggi approvate è stata prevista nei termini ordinari.

### **2. CUSTODI DELLA MONTAGNA TOSCANA. DISPOSIZIONI FINALIZZATE A CONTRASTARE LO SPOPOLAMENTO E A RIVITALIZZARE IL TESSUTO SOCIALE ED ECONOMICO DEI TERRITORI MONTANI**

La legge regionale 4/2022, di iniziativa della maggioranza consiliare, costituisce una legge autonoma, fortemente innovativa. Con essa, infatti, la Regione, coerentemente con le proprie finalità statutarie, si propone di tutelare i territori dei comuni montani di cui all'allegato B della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali), contrastandone lo spopolamento.

A tal fine, in essa si prevedono due distinti ordini di interventi.

Da un lato, l'erogazione di contributi a fondo perduto a favore di imprese, aventi qualunque forma giuridica e la cui sede operativa sia localizzata ad una

altitudine non inferiore a cinquecento metri nei suddetti territori montani, che favoriscano la rivitalizzazione del tessuto sociale ed economico di tali luoghi mediante l'apertura di nuove attività produttive o la riorganizzazione di attività già esistenti.

Per garantire che anche le attività agricole possano, in buona parte, rispondere a tale requisito è stata introdotta una specifica disposizione che impone che almeno il cinquanta per cento dei terreni in cui è svolta l'attività sia effettivamente localizzato a tale altitudine.

Vengono definiti in maniera dettagliata in legge i criteri di priorità per l'erogazione dei contributi. Essi sono, in ordine decrescente: a) l'ubicazione della sede operativa in comuni aventi una più alta posizione nella graduatoria del disagio di cui all'articolo 80, comma 3, della legge regionale 68/2011; b) l'ubicazione della sede operativa nei nuclei abitati o nei centri abitati, come definiti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in cui vi è minore presenza di attività produttive; c) lo svolgimento di attività in ambito commerciale in qualità di microimpresa; d) età dei soggetti richiedenti inferiore a quaranta anni.

Si prevede che non possano essere soddisfatte più di tre domande di contributo per ogni comune e che sia comunque possibile derogare a tale limite qualora residuino risorse una volta esaurita la graduatoria predisposta sulla base dei suddetti criteri. L'erogazione dei contributi avviene mediante appositi bandi e si stabilisce che l'entità del contributo sia calcolata in relazione al progetto di attività presentato, tenendo conto, in particolare, di criteri relativi al volume di attività, ai livelli occupazionali, all'innovazione tecnologica ed alla sostenibilità ambientale.

Vengono, inoltre, disciplinate le fattispecie di revoca totale dei contributi e di revoca parziale, secondo le previsioni del bando, in relazione allo stato di attuazione del progetto ed alla eventuale delocalizzazione, entro cinque anni dalla erogazione della prima quota annuale, della sede operativa dai territori dei comuni montani. Si prevede poi che qualora i soggetti beneficiari di tali contributi stipulino una convenzione, denominata Patto di comunità, con il comune di riferimento per lo svolgimento di attività di gestione attiva del bosco, cura del territorio e svolgimento di attività sociali a favore della comunità locale, ad essi spetti una ulteriore somma pari al venti per cento dei contributi già percepiti.

Il secondo ordine di interventi è previsto a favore di imprese agricole, micro e piccole imprese artigianali e commerciali che non abbiano beneficiato dei contributi previsti per l'apertura di una nuova attività o la riorganizzazione di una attività già esistente e che abbiano stipulato il suddetto Patto di comunità. Si richiede che si tratti di imprese già operanti, non fallite, situate nei territori dei comuni montani e con sede operativa sempre ad altitudine non inferiore a 500 metri. Anche in tal caso i contributi vengono erogati mediante appositi bandi. Si prevede, infine, che il mancato svolgimento delle attività previste dal Patto di

comunità comporti la revoca e la restituzione, anche parziale, secondo le previsioni del bando, delle somme erogate.

I contributi previsti da tale legge vengono concessi nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato secondo la regola del *de minimis*.

Il testo della legge licenziato dalla Seconda commissione consiliare è stato notevolmente modificato rispetto a quello assegnato originariamente ad essa per l'espressione del parere referente.

Ciò è avvenuto a seguito di alcuni ripensamenti dei proponenti volti, fra l'altro, ad ampliare la platea dei possibili beneficiari delle misure stabilite dalla legge (si pensi, a tal proposito, alla soppressione della previsione originaria che circoscriveva alle sole attività produttive localizzate nei comuni montani collocati nelle unioni di comuni la possibilità di beneficiare di tali misure).

A tal fine sono stati pertanto presentati, da parte di due dei consiglieri proponenti, alcuni emendamenti con i quali sono stati sostituiti integralmente due articoli della proposta di legge e riscritta la norma finanziaria.

Tali emendamenti hanno inoltre tenuto conto sia dei rilievi formulati dall'ufficio legislativo nella scheda di legittimità che delle osservazioni pervenute dal settore della fattibilità.

Durante i lavori istruttori è stata inoltre recepita la richiesta pervenuta da una consigliera di opposizione relativa all'inserimento nel testo della legge di una clausola valutativa con la quale si è previsto che la Giunta regionale trasmetta alla commissione consiliare competente una relazione per illustrare le misure adottate, inizialmente entro due anni dall'entrata in vigore della legge e successivamente con periodicità annuale.

Sono stati approvati anche due emendamenti presentati da un'altra consigliera di opposizione e volti ad inserire due ulteriori criteri di priorità per la concessione dei contributi destinati a coloro che avviino una nuova attività produttiva o ne riorganizzino una già esistente.

La legge, in commissione, è stata approvata all'unanimità. In aula a maggioranza.

### **3. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI COMMISSIONE REGIONALE DEI SOGGETTI PROFESSIONALI**

Nell'anno 2022 si è intervenuti nuovamente a modificare la disciplina della Commissione regionale dei soggetti professionali, sede istituzionale di confronto fra la Regione e le professioni ed organo di consultazione della Giunta e del Consiglio regionale.

Nuovamente in quanto già nel 2021, con la legge regionale 13/2021<sup>1</sup>, anche essa di iniziativa della Giunta regionale, erano state previste alcune deroghe alle disposizioni contenute nei commi da 2 a 5 ter dell'articolo 13 della

---

<sup>1</sup> Legge regionale 30 marzo 2021, n. 13 (Disposizioni in materia di nomina dei componenti della Commissione regionale dei soggetti professionali. Modifiche alla l.r. 73/2008).

legge regionale 5/2008 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione) e relative alle limitazioni per il conferimento e l'esercizio degli incarichi, fra cui, in particolare, il divieto di nomina o designazione per più di due mandati consecutivi nello stesso incarico. Ciò al fine di garantire alle associazioni dei professionisti una maggiore flessibilità nella designazione di propri rappresentanti in seno alla Commissione.

Invece, con la legge regionale 11/2022 (Disposizioni in materia di Commissione regionale dei soggetti professionali. Modifiche alla l.r. 73/2008), sempre di iniziativa della Giunta regionale, si è intervenuti a modificare il comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 73/2008 (Norme in materia di sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali) che prevedeva che la Commissione fosse nominata a seguito della designazione di almeno ventiquattro componenti.

Con la modifica proposta si è ridotto a dodici tale numero minimo, al fine di consentire il superamento di alcune problematiche che si sono registrate nella procedura di rinnovo della Commissione e in modo da garantirne l'operatività.

La legge è stata approvata a maggioranza sia in commissione che in aula.

#### **4. NORME PER LA DISCIPLINA DELLA RICERCA, DELLA COLTIVAZIONE E DELL'UTILIZZAZIONE DELLE ACQUE MINERALI, DI SORGENTE E TERMALI**

Con la legge regionale 28/2022<sup>2</sup> di iniziativa della Giunta regionale, si interviene a modificare alcune disposizioni della legge regionale 38/2004 che disciplina la ricerca, coltivazione ed utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali.

In particolare, essa concerne i soli titoli I e II di tale legge che sono relativi alle norme di disciplina mineraria della materia che non sono stati oggetto di revisione dal 2009 ad oggi.

Le modifiche apportate consistono essenzialmente nell'aggiornamento di collegamenti con materie, in primo luogo urbanistiche ed ambientali, nelle quali sono stati introdotti importanti elementi innovativi nell'ordinamento normativo sia nazionale che regionale, ivi compresa la normativa di valutazione di impatto ambientale; nell'aggiornamento di riferimenti normativi ormai superati (sostituzione della l.r. 1/2005 con la l.r. 65/2014); in aggiustamenti conseguenti alle diverse attribuzioni delle competenze connesse con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ed alle conseguenti modifiche intervenute nella struttura organizzativa della Regione; in adeguamenti relativi a nuove norme in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ed a nuovi istituti previsti dalla legge fallimentare e dal nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

---

<sup>2</sup> Legge regionale 2 agosto 2022, n. 28 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali. Modifiche alla l.r. 38/2004).

Il bene “delle acque minerali e termali” è oggetto di un sistema di fonti articolato, contraddistinto da una competenza distribuita fra diversi livelli di governo.

Infatti, come affermato dalla stessa Corte costituzionale (cfr. sentenza 1/2010), questo bene della vita deve essere considerato sotto due distinti punti di vista; quello dell’“uso o fruizione”, di competenza legislativa regionale residuale, e quello della “tutela ambientale” delle stesse acque che è di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell’articolo 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione.

Si tratta pertanto di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (cfr. anche sentenza 225/2009 e sentenza 105/2008).

A tale materia ineriscono poi ulteriori interessi pubblici di rango superiore che necessitano di una tutela unitaria da parte dello Stato (è il caso della materia “trasversale” della “tutela della concorrenza”) mentre altri profili di essa afferiscono ad ambiti come la salute e l’alimentazione rientranti fra le competenze concorrenti.

In considerazione del complesso quadro di fonti normative che regolano tale materia, nella scheda di legittimità predisposta dall’ufficio legislativo, si era suggerito di integrare il primo dei ‘visto’ del Preambolo menzionando, oltre all’articolo 117, comma terzo, della Costituzione, relativo alla competenza in materia di “governo del territorio” (citato in considerazione dell’ambito materiale su cui intervengono la maggioranza delle disposizioni della proposta di legge in esame) anche il comma 4 del medesimo articolo. Ciò in considerazione dei contenuti dell’articolo 7 della proposta di legge. Tale rilievo è stato accolto.

Ulteriori osservazioni sono state formulate in relazione al citato articolo 7 (Decadenza di concessione coltivazione del giacimento. Modifiche all’articolo 28 della l.r. 38/2004). Tale articolo inserisce all’interno dell’articolo 28 della legge regionale 38/2004 (che disciplina le fattispecie di “decadenza e revoca” dalla concessione di coltivazione) un nuovo comma (1 bis) che stabilisce che il comune effettua *“una valutazione caso per caso con riferimento alla pronuncia di decadenza nell’ipotesi in cui il concessionario sia costituito in forma di impresa commerciale e faccia ricorso alle procedure di composizione della crisi di impresa, qualora garantisca la continuazione dell’attività aziendale.”*

In particolare, si è posto in evidenza che tale disposizione di nuova introduzione configura una ipotesi che non è riconducibile alle tipologie di decadenza elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza (“decadenza accertativa” pronunciata nel caso in cui vengano meno i requisiti di idoneità necessari per la costituzione e per la continuazione del rapporto, contraddistinta dall’assenza di una qualsivoglia valutazione discrezionale da parte dell’organo emanante che la dispone in via automatica una volta verificata la mancanza dei requisiti previsti, e “decadenza sanzionatoria” pronunciata nel caso di inadempimento di obblighi o inosservanza di oneri a carico dei destinatari e di

mancato esercizio per un determinato periodo di tempo, da parte dei destinatari, delle facoltà derivanti dall'atto amministrativo).

Ciò in quanto, riconoscendo una ampia discrezionalità al comune nel pronunciare la decadenza, tiene conto dei principi desumibili dalla recente evoluzione normativa statale (Legge Fallimentare, Codice della crisi d'impresa, Codice dei contratti) che testimonia un favor del legislatore verso il concordato preventivo volto a salvaguardare la continuità dell'impresa. In tali casi il provvedimento di decadenza potrebbe non costituire un provvedimento obbligato per il comune che potrebbe piuttosto optare per la prosecuzione dell'attività da parte del concessionario in essere.

Comunque, si è evidenziato come la formulazione letterale del comma 1 bis fosse eccessivamente indeterminata ("valutazione caso per caso") non definendo i parametri generali in base ai quali il comune effettua la sua valutazione e lasciando a quest'ultimo una discrezionalità talmente ampia da essere suscettibile di sconfinare nell'arbitrio. Come noto, infatti, il potere amministrativo, essendo subordinato al principio di legalità, non è mai completamente libero essendo vincolato nel fine in quanto diretto al perseguimento di fini pubblici prestabiliti dalla legge.

In altri termini, si è sottolineata la necessità di prevedere che la decisione del comune sia puntualmente motivata in relazione alla tutela della risorsa, della salute pubblica, alla salvaguardia dell'occupazione, valutando, fra l'altro, elementi quali, ad esempio, il regolare esercizio dell'impresa, il corretto adempimento degli obblighi imposti con l'atto di concessione e con la correlata convenzione, il puntuale pagamento dei canoni demaniali nonché l'assenza di situazioni di sospensione dell'attività.

Si sono, inoltre, invitati i proponenti a valutare l'opportunità di individuare un momento preciso della procedura di composizione della crisi d'impresa a cui collegare gli effetti della disposizione di cui al comma 1 bis di nuova introduzione.

In considerazione di quanto sopra, gli uffici di Giunta e di Consiglio hanno ricevuto il mandato a riformulare l'articolo in esame al fine di superare tali rilievi.

Vista l'entrata in vigore, il 15 luglio, dell'articolo 94 bis (Disposizioni speciali per i contratti pendenti nel concordato in continuità aziendale) del decreto legislativo 14/2019 (Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155) che prevede che "i creditori non possono, unilateralmente, rifiutare l'adempimento dei contratti in corso di esecuzione o provocarne la risoluzione, né possono anticiparne la scadenza o modificarli in danno dell'imprenditore per il solo fatto del deposito della domanda di accesso al concordato in continuità aziendale....." si è ritenuto opportuno inserire all'interno dell'articolo 28 della legge regionale 38/2004 un ulteriore comma con cui si stabilisce che nei casi in cui il concessionario sia costituito in forma di impresa commerciale e faccia ricorso alle procedure di

composizione della crisi di impresa, qualora garantisca la continuazione dell'attività aziendale, “.....il provvedimento con cui il comune decide di pronunciare la decadenza è adeguatamente motivato in relazione all'esistenza di elementi di interesse pubblico alla decadenza dalla concessione, anche in ragione della tutela delle fonti.”.

La legge è stata approvata sia in commissione che in aula a maggioranza.

## **5. POTENZIAMENTO DELL'INTERVENTO REGIONALE A SOSTEGNO DELL'ECONOMIA TOSCANA ATTUATO TRAMITE LA SOCIETÀ SVILUPPO TOSCANA SPA**

Con la legge regionale 1/2023<sup>3</sup>, di iniziativa della Giunta regionale ed espressione della potestà legislativa regionale residuale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” (articolo 117, quarto comma, della Costituzione), si interviene a modificare alcune disposizioni della legge regionale 28/2008 istitutiva della società in house Sviluppo Toscana s.p.a.

Tali modifiche concernono vari aspetti, quali, in particolare, l'oggetto sociale, la classificazione delle varie attività, la tempistica documentale imposta dal socio Regione nonché la governance societaria.

In gran parte si tratta di modifiche che derivano dalle determinazioni assunte dalla Giunta regionale con la decisione 28 del 7 marzo 2022 “Potenziamento e innovazione degli strumenti di intervento regionale a sostegno dell'economia toscana: decisioni in merito al Piano Industriale 2020-2024 di Fidi Toscana Spa e strategie inerenti l'in-house providing a supporto della Regione Toscana”, in merito alla quale il Consiglio regionale si è espresso con la risoluzione 182 del 6 aprile 2022.

Per altri aspetti, invece, si tratta di modifiche normative suggerite dall'esperienza concreta di relazione tra la società e il socio unico Regione Toscana, così da migliorarne l'interoperatività.

Per quanto concerne, in primo luogo, le modifiche relative all'oggetto sociale, la citata decisione Giunta regionale 28/2022 ha confermato il ruolo di Sviluppo Toscana quale società a servizio dello sviluppo economico regionale con un considerevole incremento delle attività svolte rispetto a quelle ad oggi affidate. Attribuisce un ruolo rilevante alla società Sviluppo Imprese Centro Italia (SICI Sgr, società partecipata indirettamente dalla Regione tramite la controllata Fidi Toscana) per la gestione, tra gli altri, degli strumenti di finanza innovativa: essa si configura come società in house indiretta di Regione Toscana attraverso la totale partecipazione da parte di Sviluppo Toscana, in modo da completarne la capacità di azione.

---

<sup>3</sup> Legge regionale 7 gennaio 2023, n. 1 (Potenziamento dell'intervento regionale a sostegno dell'economia toscana attuata tramite la società Sviluppo Toscana s.p.a. Modifiche alla l.r. 28/2008).

In considerazione di ciò, nell'oggetto sociale sono state aggiunte ulteriori e significative attività proprie di Sviluppo Toscana in modo da prevedere un supporto a trecentosessanta gradi nell'attuazione delle politiche di intervento regionale, compresa la possibilità che Sviluppo Toscana detenga partecipazioni societarie, anche totalitarie, in funzione della auspicata acquisizione del 100 per cento del capitale di SICI Sgr, con relativa trasformazione in una propria in house.

Inoltre, il perimetro dell'operatività, già previsto a favore della Regione e degli enti dipendenti della Regione, è stato esteso anche alle Aziende del servizio sanitario regionale, dato il previsto impatto che le stesse potranno dover fronteggiare per la gestione delle misure del PNRR.

Relativamente, invece, alle modifiche relative alla classificazione delle attività svolte, il potenziamento di Sviluppo Toscana ha comportato il superamento della distinzione delle attività tra quelle "istituzionali a carattere continuativo" e quelle "istituzionali a carattere non continuativo", per le quali già con la legge regionale 67/2020 (*Disposizioni in materia di attività e di pagamento delle prestazioni rese dalla società Sviluppo Toscana spa. Modifiche alla l.r. 28/2008*) era stata superata la precedente distinzione nelle modalità di pagamento (contributo/corrispettivo) priva di concretezza economica e fiscale.

Con la proposta di modifica normativa viene dunque chiarito che tutta l'attività svolta da Sviluppo Toscana si configura necessariamente come "istituzionale" e "continuativa". In questo modo, è raggiunto un duplice obiettivo in quanto non solo viene legittimato il ruolo istituzionale di Sviluppo Toscana ma si supera anche la diversa modalità di dimostrazione della congruità economica a cui il socio Regione è tenuto ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 50/2016<sup>4</sup>. Infatti, invece di svolgere un'analisi complessiva per le attività istituzionali "continue" e rinviare a singole analisi di mercato per attività finora definite "esterne al perimetro istituzionale di continuità", con queste proposte normative l'insieme delle attività svolte da Sviluppo Toscana saranno oggetto di un'unica analisi di congruità economica, avendo a riferimento il tariffario e il connesso catalogo-listino previsti all'articolo 3 bis, comma 3, della stessa legge regionale 28/2008.

In ordine, invece, alle modifiche relative alla tempistica, la formazione del Piano di attività annuale con proiezioni pluriennali e del bilancio di previsione di Sviluppo Toscana sconta inevitabili ritardi rispetto alla scadenza attualmente prevista dalla legge regionale 28/2008 (30 novembre di ogni anno in riferimento all'esercizio successivo) con conseguente ritardo della Giunta regionale nella relativa approvazione che, anziché avvenire entro il 31 dicembre

---

<sup>4</sup> Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

di ogni anno, avviene nella primavera dell'anno successivo. Questi ritardi sono dovuti non solo alla complessità del processo di predisposizione del Piano di attività ma anche al fatto che il nesso con il bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Toscana, generalmente approvati nel mese di dicembre, determina inevitabilmente anche uno slittamento della redazione dei documenti della società.

La legge, pertanto, al fine di conseguire un miglior coordinamento con l'approvazione dei documenti di bilancio regionale, sposta al 31 dicembre (in luogo del 30 novembre) la trasmissione alla Regione del bilancio di previsione e del Piano di attività per l'anno successivo, e di conseguenza al 28 febbraio (in luogo del 31 dicembre) la relativa adozione da parte della Giunta regionale. E' invece anticipata al 31 ottobre (in luogo del 31 dicembre) l'approvazione annuale della convenzione quadro.

Venendo, infine, alle modifiche relative alla governance societaria, l'evoluzione sopra tratteggiata di Sviluppo Toscana comporta conseguentemente una maggiore complessità organizzativa. In virtù di ciò è stato pertanto previsto il passaggio da una società amministrata da un amministratore unico con funzioni di direzione, a una società guidata da un Consiglio di amministrazione. Il Consiglio regionale nella citata risoluzione 182/2022, ha impegnato la Giunta regionale a rafforzare la governance di Sviluppo Toscana in una logica di collegialità.

Nella relazione illustrativa alla legge viene richiamato quanto previsto all'articolo 11, commi 2 e 3, del Testo unico delle società partecipate (d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175) in merito alle società a controllo pubblico ovvero che l'organo amministrativo è composto di norma da un amministratore unico, ma l'assemblea della società, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.

In essa si afferma che il socio unico Regione Toscana, quindi l'unico partecipante all'assemblea societaria, esprime nella norma (vale a dire nella proposta di legge) la scelta motivata di stabilire che Sviluppo Toscana sia amministrata da un Consiglio di amministrazione composto di tre o cinque membri nominati dal Presidente della Giunta regionale.

La nomina viene poi attribuita alla competenza dell'organo di governo regionale motivando tale scelta sia con il ruolo tecnico-operativo svolto dalla società stessa e sostanzialmente riconducibile alle competenze della Giunta regionale sia con la riconduzione della società in house alla nozione (e ai relativi requisiti) di "organismo pubblico dipendente dalla regione" che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera a) e comma 3 della legge regionale 5/2008, costituisce il fondamento della titolarità del potere di nomina del Presidente della Giunta. La nomina seguirà la procedura di cui all'articolo 4 della stessa legge regionale 5/2008 inerente il controllo preventivo del Consiglio regionale.

Il potenziamento organizzativo della società comporta anche l'introduzione della nuova figura del direttore generale, da individuarsi a cura della società con apposita procedura di selezione. Nelle more dello svolgimento di detta procedura, si prevede che il Consiglio di amministrazione neo insediato possa conferire un incarico professionale di durata non superiore a sei mesi.

Riguardo i relativi compensi, quello del direttore generale deve essere oggetto di specifiche indicazioni da parte della Giunta regionale, con lo stesso limite massimo ad oggi stabilito per l'amministratore unico uscente (emolumenti dei direttori ex art. 7 della l.r. 1/2009), mentre tutti gli altri compensi, inclusi quelli del Collegio sindacale, ricadono nelle regole dettate dall'articolo 19 della legge regionale 20/2008 e della normativa statale in materia.

Vista la delicatezza e complessità della fase di transizione che investe Sviluppo Toscana, la legge dispone che rimanga in carica l'attuale (uscente) amministratore unico con funzioni direttive, fino al momento in cui l'assemblea nominerà il primo Consiglio di amministrazione sulla base dell'espressione delle relative designazioni.

Su tale legge l'ufficio legislativo ha predisposto una scheda di legittimità contenente alcune osservazioni relative alla governance societaria ed alla competenza in materia di nomine.

Per quanto riguarda la governance societaria che, come sopra anticipato, viene rafforzata in una logica di collegialità, è stato posto in evidenza che l'attuale governance è imperniata sulla figura dell'amministratore unico mentre con le modifiche proposte si prevede, quale organo della società, il Consiglio di amministrazione, nominato dall'assemblea e composto da tre o cinque membri, di cui uno con funzione di Presidente.

In relazione a ciò, è stato fatto presente che l'articolo 11, commi 2 e 3, del decreto legislativo 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), individua la preferenza "di norma" per l'amministratore unico, quale organo amministrativo delle società a controllo pubblico, prevedendo tuttavia che l'assemblea della società con delibera motivata "con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi" possa disporre che la stessa società sia amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri. La norma prevede, altresì, che tale delibera sia trasmessa, a fini conoscitivi (articolo 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 175/2016), alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed alla apposita struttura individuata nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e competente per il monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica.

E' stato pertanto rilevato che la soluzione scelta con la proposta di legge, ovvero l'assenza della suddetta delibera, comporterebbe, di conseguenza, il mancato coinvolgimento della Corte dei conti e della citata struttura del MEF e sono state espresse perplessità in ordine all'istituzione direttamente con legge del Consiglio di amministrazione, ancorché motivata nella relazione illustrativa.

Per quanto concerne, invece, il sistema delle nomine, è stato posto in evidenza che il comma 3 dell'articolo 6 della legge regionale 28/2008, come sostituito dal comma 1 dell'articolo 6 della proposta di legge, attribuisce al Presidente della Giunta regionale la competenza a designare i componenti del Consiglio di amministrazione, ivi compreso il Presidente, mentre il passaggio dall'amministratore unico con funzioni di direzione al consiglio di amministrazione, per quanto concerne gli organi sociali, comporterebbe, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 5/2008, il trasferimento della competenza per la nomina e/o designazione, dall'attuale previsione che l'attribuisce agli organi di governo, al Consiglio regionale, a meno che non si voglia ritenere, alla stregua del proponente, che la società in house sia assimilabile in toto ad un organismo pubblico dipendente dalla Regione.

Infatti, è stato osservato che, ai sensi dell'articolo 51, comma 2, dello Statuto regionale, le nomine regionali negli organi delle società e degli altri organismi a partecipazione regionale sono di competenza del Consiglio nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza e controllo e sono espresse in modo da garantire la presenza delle minoranze consiliari.

A fini conoscitivi, è stato inoltre segnalato che per gli altri soggetti che operano secondo le modalità dell'in house providing per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione, le soluzioni prescelte, in ordine alla nomina degli organi, sono diverse.

Per Fondazione Sistema Toscana, il comma 1 dell'articolo 9 della legge regionale 61/2018<sup>5</sup>, prevede che "La Regione esercita il controllo analogo sulla Fondazione Sistema Toscana attraverso la nomina del Consiglio di amministrazione e del revisore unico da parte del Consiglio regionale ..."

Per l'Agenzia regionale recupero risorse spa (ARRR) l'articolo 10 della legge regionale 87/2009 prevede che "l'organo amministrativo della società: a) è stabilito dall'assemblea dei soci in attuazione di quanto previsto all'articolo 11 del d.lgs. 175/2016; b) è nominato nel rispetto della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).

Dal combinato disposto delle due norme di rinvio, non risulta espressamente l'organo cui è attribuita la competenza alla nomina del Consiglio di amministrazione di ARRR; competenza, tuttavia, esercitata successivamente dal Presidente della Giunta regionale con il decreto 201 del 5 settembre 2021

E' stato inoltre fatto notare come, peraltro, la stessa giurisprudenza non consente l'adozione di una soluzione univoca a fronte della mancanza di una linea di demarcazione netta tra la natura pubblica e privata dei soggetti in house.

---

<sup>5</sup> Legge regionale 13 novembre 2018, n. 61 (Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della Fondazione Sistema Toscana. Modifiche alla l.r. 21/2010).

Invero, come rilevato nella recente sentenza del Consiglio di Stato, sezione III, n. 1385/2020, proprio in ordine alla natura giuridica dei soggetti in house e all'autonomia dei suoi organi possono annoverarsi due orientamenti.

Un primo orientamento, seguito dalla prevalente giurisprudenza della Corte di cassazione, sostiene che la società in house non sia un vero e proprio soggetto giuridico mancando il requisito dell'alterità soggettiva rispetto all'amministrazione pubblica. Secondo i giudici, nella società in house è difficile conciliare la configurazione della società di capitali, intesa quale persona giuridica autonoma, con la totale assenza di un potere decisionale, in conseguenza del totale assoggettamento dei suoi organi al potere gerarchico dell'ente pubblico titolare della partecipazione sociale. Con la conseguenza che l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa la quale ne dispone come una propria articolazione interna. In questo modello delineato dalla giurisprudenza "la distinzione tra socio pubblico e società in house non si realizza più in termini di alterità soggettiva con configurabilità soltanto di un patrimonio separato nell'ambito di un'unica persona giuridica pubblica" (Cass. Civ.S.U. 25 novembre 2013, n. 26283; 10 marzo 2014, n.5491; 26 marzo 2014, n. 7177; 24 marzo 2015, n. 5848; Cons. St. Ad. plen. 3 marzo 2008, n. 1).

Per un secondo orientamento, seguito dalla prevalente dottrina, la società in house va considerata invece come una vera e propria società di natura privata dotata di una sua autonoma soggettività giuridica in quanto l'articolo 2331, comma 1, codice civile, prevede che con l'iscrizione nel registro delle imprese "la società acquista personalità giuridica". Sussiste, pertanto, anche l'esigenza di tutelare i terzi e i creditori che instaurano rapporti con la società sul presupposto che essa abbia una propria autonomia soggettiva.

La conclusione alla quale perviene il Consiglio di Stato nella citata sentenza è che non sia possibile considerare in assoluto corretta l'affermazione secondo la quale la società in house sia sempre pubblica, dal momento che il decreto legislativo 175/2016, all'articolo 1, comma 3, ha ricondotto la disciplina delle società a partecipazione pubblica all'ordinario regime civilistico ed ha precisato, all'articolo 12, che le società in house sono regolate dalla medesima disciplina che regola, in generale, le società partecipate, ad eccezione, quanto alle prime, della giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dai loro amministratori e dipendenti.

Basandosi sui rilievi contenuti nella scheda di legittimità predisposta dal nostro ufficio e sul disposto del citato articolo 11 del testo unico delle partecipate, sono stati presentati, da una consigliera dell'opposizione, alcuni emendamenti volti a prevedere che la società possa essere amministrata da un amministratore unico o da un Consiglio di amministrazione, lasciando tale decisione ad una deliberazione motivata dell'assemblea. Tali emendamenti non sono stati però accolti.

È stato invece approvato un altro emendamento presentato da un consigliere di maggioranza.

I rilievi dell'ufficio legislativo non sono stati accolti e non hanno conseguentemente comportato una riscrittura degli articoli da essi interessati. E' stata soltanto concordata, fra l'ufficio legislativo del Consiglio regionale e il competente ufficio della Giunta regionale, l'integrazione del preambolo al fine di motivare, quanto meno nella legge (e non nella sola relazione illustrativa), la scelta di modificare la governance societaria in una logica di collegialità.

La legge è stata approvata a maggioranza dalla Prima e Seconda Commissione in seduta congiunta.

In aula, sono stati presentati oltre cinquecento emendamenti e subemendamenti, la maggior parte dei quali dichiarati non ammissibili.

Alla fine sono stati posti in votazione due emendamenti, non approvati, mentre tutti gli altri sono stati ritirati.

## **6. LEGGI TRASVERSALI**

Merita, infine, segnalare, per completare l'intero quadro di misure predisposte a favore dei settori economici toscani, gli interventi, ulteriori rispetto a quelli già approvati lo scorso anno con le leggi regionali 31/2021 e 54/2021, a favore del cosiddetto "sistema neve" e quelli a favore del settore del commercio, ad opera di leggi "trasversali" quali la legge regionale 9/2022 (*Interventi normativi collegati alla prima variazione al Bilancio di previsione 2022/2024*), la legge regionale 44/2022 (*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023*) e la legge regionale 29/2022 (*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022*)

Per quanto concerne, in particolare, il cosiddetto "sistema neve", il primo intervento, ad opera dell'articolo 10 della legge regionale 9/2022, è stato finalizzato a modificare il riferimento normativo contenuto nell'articolo 1 della legge regionale 41/2021 (Interventi a sostegno dei settori sciistico e del mobile e per il finanziamento di progetti relativi a cammini regionali), sostituendo alla Comunicazione della Commissione europea 2020/C 1863 final (Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID -19) la Decisione C(2013) 9675 final del 19.12.2013 "Aiuto di Stato SA. 36882 (2013/N) — Italia Sostegno in favore delle aree sciabili di interesse locale della Toscana". Con tale Decisione, la Commissione ha stabilito che gli impianti destinati ad attività sportive in località poco attrezzate per la pratica di sport invernali e con capacità turistiche limitate tendono ad avere un bacino di utenza puramente locale e non sono in grado di attrarre utenti che hanno l'alternativa di optare per impianti situati in altri Stati membri. Di conseguenza, secondo la Commissione, gli interventi limitati a stazioni di sport invernali d'interesse locale, non possono incidere in linea

generale sugli scambi tra Stati membri e quindi non costituiscono aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

Il secondo intervento a favore del “sistema neve” è stato invece realizzato con la legge regionale 44/2022 (*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023*) e, in particolare, con l'articolo 3 che ha previsto il riconoscimento a favore delle aree vocate agli sport invernali d'interesse locale, come elencate all'articolo 59, comma 3, della legge regionale 29 dicembre 2014, n. 86 (Legge finanziaria per l'anno 2015), di un aiuto in forma di contributo a fondo perduto in conto capitale, per un importo massimo complessivo di euro 2.000.000,00 per l'anno 2023 e di euro 1.000.000,00 per ciascuno degli anni 2024 e 2025, quale sostegno alle imprese esercenti gli impianti di risalita o gli impianti e le attrezzature di servizio agli stessi. Si è poi demandata alla Giunta regionale la definizione delle tipologie di intervento ammissibili, delle modalità di determinazione e di attribuzione dei contributi, delle modalità di verifica e rendicontazione degli stessi, nonché delle ipotesi di revoca e recupero ai sensi della legge regionale 12 dicembre 2017, n. 71 (Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese).

Relativamente, invece, agli interventi a favore del commercio, merita segnalare l'articolo 44 della legge regionale 29/2022.

Con esso è stato evidenziato con maggior chiarezza come l'avvio dell'attività di vendita al dettaglio per corrispondenza, tramite televisione, con altri sistemi di comunicazione e online è soggetto a SCIA e che essa non è richiesta soltanto qualora la forma speciale di vendita sia accessoria e costituisca una semplice modalità di esercizio di un'altra attività commerciale della medesima tipologia.