

POLITICHE CULTURALI E DEL LAVORO

Caterina Orione

PREMESSA

I lavori della Seconda commissione consiliare attinenti alle tematiche culturali e del lavoro, comprendendo in quest'ultimo ambito anche la formazione professionale, hanno comportato l'esame di quattro proposte di legge, di cui si relaziona nel prosieguo.

Per ciò che concerne la materia istruzione, anch'essa di competenza della commissione, si segnala la proposta di legge 316, d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza, (Contributo del Consiglio regionale per la registrazione delle presenze nei servizi educativi della prima infanzia), divenuta legge regionale n. 59 del 12 novembre 2018.

A seguito di varie iniziative, ivi compresa una mozione, intraprese per contrastare il drammatico tema di bambini morti a seguito degli abbandoni inconsapevoli in auto, è stato firmato un protocollo d'intesa tra Giunta regionale, Anci e Consiglio regionale per cercare di rendere operativa una pregressa modifica del regolamento relativo ai servizi educativi, modifica che prevede l'obbligo per questi ultimi di dotarsi di un sistema di rilevazione delle presenze giornaliere, anche informatizzato, al fine di comunicare alle famiglie le assenze precedentemente non segnalate.

Le risorse finanziarie stanziare in legge sono relative ad un contributo di centomila euro, avanzo di amministrazione del Consiglio regionale, conferite ad Anci Toscana per l'acquisto dell'hardware. L'associazione gestirà il controllo con le amministrazioni comunali per il contributo da destinare alle scuole dell'infanzia che aderiranno al progetto di dotarsi del sistema digitalizzato di alert. La proposta di legge, approvata dall'Ufficio di presidenza nella mattinata del 30 ottobre e contestualmente assegnata alla commissione, è stata votata lo stesso giorno al termine della seduta di commissione.

A seguito della discussione in aula è stato approvato, sempre all'unanimità, un ordine del giorno presentato da Sì - Toscana a Sinistra per studiare un modello unico di software-hardware da fornire agli istituti, valutando la possibilità che sia la stessa Regione a dotarsene per stabilire un efficiente standard unico e controllare l'effettivo utilizzo da parte degli istituti per l'infanzia. Anci dovrà inoltrare alla commissione consiliare una periodica relazione per consentire di monitorare quali strutture si siano effettivamente dotate dei sistemi digitali e di quale tipologia essi siano, nonché di quali spese siano state effettivamente affrontate dalle scuole.

1. POLITICHE CULTURALI

All'inizio dell'anno 2018 si è concluso l'iter di approvazione della proposta di legge 237 (Interventi per la valorizzazione della identità Toscana e delle tradizioni locali per l'anno 2017. Modifiche alla legge regionale 76/2016), divenuta legge regionale n. 9 del 21 febbraio 2018. La disciplina era volta a reiterare per l'anno 2017 risorse finanziarie degli stanziamenti di bilancio del Consiglio regionale a favore di beneficiari previsti dalla legge 76/2016, ma i tempi tecnici prescritti dalla normativa per l'utilizzo dei fondi stanziati (euro 250.000) non avevano consentito l'esame della proposta di legge e la ripartizione dei suddetti fondi per l'anno 2017.

Il 31 gennaio 2018, conclusasi la prima parte della procedura con l'approvazione del rendiconto 2017 da parte dell'Ufficio di presidenza, l'iter ha trovato il suo compimento con la definitiva approvazione del provvedimento legislativo di carattere manutentivo.

Pertanto il testo originario pervenuto in commissione è stato corretto conseguentemente con l'aggiornamento alla previsione dell'anno 2018 quale periodo di erogazione delle risorse finanziarie.

Gli interventi effettuati in attuazione della 76/2016 si erano rivelati efficaci sia per la semplicità delle procedure adottate per la loro erogazione sia per gli effetti di stimolo attivati nei confronti della Giunta regionale, la quale a suo tempo intervenne con finanziamenti a sostegno di alcuni dei soggetti destinatari (bande e cori), per cui l'Ufficio di presidenza ha ritenuto utile proporre il rifinanziamento, con particolare attenzione alle altre categorie di beneficiari del testo del 2016 che non erano state destinatarie del sostegno di cui sopra, cioè alle associazioni di rievocazione storica e agli enti locali che organizzano manifestazioni per la tradizione del Carnevale, nonché centri commerciali naturali.

La legge, approvata a maggioranza in commissione ed in aula, non ha avuto il voto favorevole del gruppo Sì - Toscana a Sinistra, che ha contestato la reiterata cosiddetta distribuzione a pioggia di contributi alle associazioni rievocazioni e ricostruzione storica, in quanto la disciplina manutentiva approvata si sovrapponeva alla normativa preesistente sull'argomento, cioè la legge regionale 5 del 2012 sulla valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni rievocative. Due normative diverse, in parte contraddittorie, per erogare risorse finanziarie alle stesse associazioni, fuori da un quadro di programmazione più complessiva e confondendo i ruoli istituzionali: l'assemblea legislativa che si fa organo esecutivo, in parte, legiferando per dare contributi a pioggia, prescindendo dal merito di attività finanziate su progetti. Per mera completezza si sottolinea che la legge regionale 5 del 2012, d'iniziativa consiliare, non ha mai ricevuto finanziamenti per gli interventi previsti, non essendo mai stato adottato il programma pluriennale da parte della Giunta

regionale con deliberazione in cui avrebbero dovuto essere specificati obiettivi generali da perseguirsi, ammontare dei finanziamenti distinti per tipologia di beneficiario, procedure per la concessione e rendicontazione dei contributi, che dovrebbero essere erogati sulla base di progetti ed a seguito di bandi.

La disciplina è stata quindi attuata solo per ciò che attiene agli aspetti promozionali ed il Consiglio regionale ha quindi in parte supplito con propri fondi, nel 2016 e nel 2018, alla assenza di programmazione e risorse finanziarie.

La proposta di legge 312 (Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della Fondazione Sistema Toscana), divenuta legge regionale 61 del 13 novembre 2018, può essere considerata come l'atto conclusivo di un complesso e lungo iter istituzionale, delineato nei rapporti sulla legislazione del 2008 e del 2017 per ciò che concerne i soli atti normativi, relativo ad un ente di diritto privato costituito, dalla Regione Toscana e dal Monte dei Paschi di Siena nel 2004, nella forma di fondazione in partecipazione.

La proposta di legge si configurava come un riassetto organico di Fondazione Sistema Toscana, in quanto veniva dedicato ad essa un corpus normativo autonomo, al di fuori dell'alveo della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) che la vedeva collocata nell'ambito di una disciplina di carattere "settoriale".

L'ultima opzione legislativa concludeva un percorso già intrapreso con le modifiche introdotte dalla legge regionale 9 agosto 2016, n. 59 nella legge sopracitata, che avevano caratterizzato quale organismo in house la Fondazione Sistema Toscana, con la previsione che essa operasse per il perseguimento di finalità istituzionali riconducibili a differenti e molteplici ambiti delle politiche regionali.

Nell'ottica di realizzare una disciplina omogenea dei soggetti giuridici che operano per conto dell'amministrazione regionale e di uniformarla, la Regione aveva già razionalizzato l'assetto delle proprie società in house, sia al fine di semplificare i propri rapporti con tali organismi, sia al fine di attuare la normativa statale in materia di esercizio del controllo analogo contenuta nel 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).

Si riteneva quindi opportuno rivisitare la normativa vigente relativa alla Fondazione, al fine di rafforzare il regime del controllo analogo esercitato dalla Regione sulla stessa, anche alla luce degli indirizzi statali adottati in tale ambito e dell'esigenza di assicurare un migliore funzionamento della Fondazione in relazione al rapporto con gli stessi uffici regionali, principalmente per

razionalizzare le modalità di finanziamento della stessa in relazione alla tipologia delle attività svolte.

Le attività istituzionali della Fondazione Sistema Toscana erano quindi distinte in attività istituzionali a carattere continuativo, attività istituzionali connesse a quelle a carattere continuativo e attività istituzionali a carattere non continuativo. Nel primo caso, queste sono finanziate mediante un contributo che copre tutti i costi che concorrono direttamente e indirettamente al loro svolgimento, nel secondo caso con un contributo fissato con atto amministrativo e, nel terzo, mediante la corresponsione di un compenso sulla base di un tariffario.

Al fine di garantire l'adeguato esercizio del controllo analogo veniva inoltre prevista l'adozione di atti di indirizzo da parte della Regione, l'effettuazione di controlli e di ispezioni e, in caso di mancato rispetto delle prescrizioni regionali, l'applicazione di sanzioni sia nei confronti dell'organo di amministrazione della Fondazione, sia nei confronti del direttore, in relazione alle rispettive responsabilità.

Gli organi della Fondazione Sistema Toscana erano il Consiglio di amministrazione, il presidente ed un revisore unico, differentemente dallo statuto precedente, che contemplava anche il comitato scientifico ed il collegio dei revisori di cinque componenti.

La nomina degli organi della Fondazione da parte del Consiglio regionale, come prescrive lo Statuto regionale all'articolo 51, veniva confermata.

Il direttore era sempre nominato dal Consiglio di amministrazione ed il suo incarico definito, compresi requisiti e range di retribuzione in analogia con le altre figure apicali di gestione di organismi in house providing.

Conseguentemente, al fine di una coerenza con le nuove previsioni legislative, allo statuto di Fondazione Sistema Toscana dovranno essere apportate modifiche, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge. L'esame e l'approvazione del nuovo statuto sarà fatto secondo le previsioni della legge regionale 20 del 2008, disciplina ordinamentale in materia di partecipazione regionale a società ed organismi di diritto privato, quale è Fondazione Sistema Toscana.

La discussione in commissione ed in aula è stata circoscritta ad argomenti relativi alla necessità di continuare a perseguire il processo di razionalizzazione degli enti dipendenti, società in house della Regione Toscana, al fine di contenere la spesa di essi.

2. POLITICHE DEL LAVORO

Con la proposta di legge 256 (Disposizioni in materia di tirocini curriculari. Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), divenuta legge regionale 16 aprile 2018, n.15, si è perfezionato un percorso legislativo in materia di tirocini non curriculari.

Con la legge 27 gennaio 2012, n. 3, modificativa del testo unico sopracitato, la Regione Toscana volle dare rango legislativo ad una consolidata prassi relativa ai tirocini non curriculari, provvedendo a “trasferire” in una apposita disciplina legislativa l’attività amministrativa di sperimentazione del settore in atto da tempo, sulla base di un protocollo d’intesa siglato tra Regione e parti sociali per l’attivazione di tirocini e stage di qualità.

La normativa era finalizzata all’inserimento di alcune disposizioni nella legge regionale 32/2002 per disciplinare tutta la materia “tirocini”, riaffermando la propria competenza legislativa esclusiva in tema di formazione professionale, in logica consequenziale con quanto sostenuto nel ricorso in via principale per illegittimità dinanzi alla Corte costituzionale avverso l’articolo 11 *Livelli di tutela essenziali per l’attivazione dei tirocini* del decreto-legge 138/2011, per violazione degli articoli 117, comma 4 e 118 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione, in quanto lo Stato nel dettare regole relative ai tirocini formativi, che non hanno alcun collegamento con i rapporti di lavoro e non sono preordinati ad assunzioni, ledeva la competenza regionale residuale, quindi esclusiva, nella materia formazione professionale.

Con sentenza n. 287 del giugno 2012, la Corte costituzionale, secondo il proprio orientamento giurisprudenziale (sentenza n. 50/2005) accoglieva la prospettazione della Regione Toscana, ribadendo l’esclusività della competenza legislativa regionale in materia di formazione professionale.

Nel corso degli anni 2013, 2014 e 2017, ai sensi dell’articolo 1, comma 34 della legge 28 giugno 2012, n. 92 “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”, erano intervenuti accordi in sede di Stato-Regioni su linee guida in materia di tirocini, e questo aveva comportato varie leggi regionali di modifica della disciplina originaria anche per conformarsi a quanto comunemente deciso.

L’ultimo accordo del maggio 2017 era trasfuso in toto nella proposta di legge, provvedendo ad una riscrittura del testo vigente e, per aspetti più di dettaglio, rinviando al regolamento da approvarsi entro 180 giorni dall’entrata in vigore ed ad una deliberazione della Giunta regionale per stabilire le procedure e le modalità di coordinamento dei soggetti impegnati nelle attività di controllo e vigilanza.

Principalmente erano accorpate in due principali categorie le varie

tipologie di tirocini, quelli formativi e di orientamento, da un lato, e quelli per l'inserimento o il reinserimento al lavoro, dall'altro, rivolti anche a soggetti disabili ed inserite ulteriori disposizioni a tutela del tirocinante, che potrà svolgere un tirocinio più lungo, solo se coerente con il titolo di studio ed attivato entro ventiquattro mesi dal suo conseguimento. Venivano inoltre inasprite, le misure correttive in caso di violazione della normativa regionale, prevedendo che il soggetto promotore o ospitante potesse essere interdetto ad attivare nuovi tirocini fino ad un periodo di trentasei mesi

A seguito di alcuni rilievi contenuti nella scheda di legittimità, un gruppo di lavoro di funzionari di Giunta e di Consiglio, ha negoziato una diversa stesura di alcune disposizioni e la proposta di legge è stata approvata a maggioranza in commissione ed in aula.

La discussione si è incentrata principalmente sul timore da sempre espresso e quindi reiterato, da parte delle opposizioni, che lo strumento del tirocinio possa configurarsi spesso come un abuso per lo sfruttamento dei giovani e che i controlli previsti possano essere inefficaci.

Era contestata sostanzialmente la possibilità di considerare il tirocinio un "avviamento" o reinserimento al lavoro, in grado di evitare la precarietà, non ritenendolo una misura utile per le politiche attive del lavoro, quale invece è sempre stato ritenuto dalla maggioranza, che ha investito dal 2012 e continua ad investire risorse finanziarie a sostegno del tirocinio per aumentare le chances di occupabilità, peraltro confermate da dati statistici, preferendo esso agli strumenti tradizionali afferenti alle politiche passive del lavoro.

La proposta di legge 276 (Agenzia regionale per il lavoro. Modifiche alla l.r. 32/2002. Disposizioni di riordino del mercato del lavoro), divenuta legge regionale 8 giugno 2018, n. 28, è stata esaminata congiuntamente dalla Prima e dalla Seconda Commissione. Essa afferiva principalmente alla materia lavoro di cui all'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, oggetto quindi di competenza legislativa concorrente, nonché per taluni profili alla competenza residuale regionale in materia di organizzazione della propria struttura.

L'intervento normativo era consequenziale alle disposizioni legislative nazionali di cui all'articolo 1, commi da 793 a 799, contenute nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018, che prevedono *"793. Allo scopo di completare la transizione in capo alle regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i centri per l'impiego e di consolidarne l'attività a supporto della riforma delle politiche attive del lavoro di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni definiti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, il personale delle città metropolitane e delle province, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in servizio presso i centri per l'impiego.....è trasferito alle dipendenze della relativa regione o dell'agenzia o ente regionale costituito per la gestione dei*

servizi per l'impiego, in deroga al regime delle assunzioni previsto dalla normativa vigente e con corrispondente incremento della dotazione organica.”

I commi successivi dispongono le risorse finanziarie, le modalità particolari di trasferimento del personale, gli adempimenti strumentali ad esso conseguenti entro la data del 30 giugno 2018, per consentire il completamento della transizione in capo alle Regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i centri per l'impiego.

Per dare attuazione a quanto previsto dalla normativa statale, si rendeva pertanto necessario intervenire legislativamente sia sulla vigente normativa regionale, costituita dal capo II *Il Sistema regionale per l'impiego e le politiche del lavoro* della legge regionale 32 del 2002 (Testo unico in materia di educazione, istruzione, formazione professionale e lavoro), sia con specifiche disposizioni per consentire il predetto trasferimento di funzioni e competenze gestionali, come avvenuto con la legge regionale 22 del 2015¹ per il trasferimento di altre funzioni provinciali alla Regione.

Nello specifico ambito, con la legge regionale 82 del 2015², al capo II *Disposizioni di prima attuazione del d.lgs. 150 del 2015 in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*, dal 1 gennaio 2016, la Regione aveva assunto le funzioni ed i compiti amministrativi relativi ai suddetti servizi, esercitandoli sulla base di una convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, così come disposto dal citato decreto legislativo.

Per ciò che concerne la legge regionale 32 del 2002 oggetto della modifica, occorre precisare che nel 2014 il legislatore toscano istituì l'Agenda regionale del lavoro, quale ente dipendente della Regione ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto. L'efficacia delle norme fu sospesa fino all'entrata in vigore di una legge regionale di riordino. Questa infatti, si sarebbe resa necessaria a conclusione del percorso intrapreso con le riforme istituzionali avviate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, cosiddetto Delrio e dall'allora disegno di legge governativo per la riforma del lavoro cosiddetto jobs act.

L'accordo sancito l'11 settembre 2014 in sede di Conferenza Stato-Regioni per il trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province alle Regioni escludeva la materia lavoro fra quelle oggetto del processo di riordino, in quanto rientrante nell'ambito di applicazione di una legge delega (AS 1428 che prevedeva l'istituzione di un'Agenda nazionale per il lavoro).

Come sopra detto, in relazione alla legge regionale 82 del 2015, solo con l'entrata in vigore del decreto legislativo 150 del 2015 (Disposizioni per il

¹ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”. Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014).

² Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016).

riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 1839), e più specificamente dell'articolo 18, viene legittimata la competenza regionale a svolgere in forma integrata servizi e misure di politica attiva del lavoro e l'iter legislativo nella materia "lavoro" trova quindi una sua conclusione con le disposizioni della legge di bilancio 2018, citate in premessa, che definiscono l'assetto complessivo delle competenze istituzionali ed amministrative e dispongono risorse finanziarie.

Questo consentiva pertanto anche l'avvio dell'Agenzia per il lavoro prevista nel 2014 dal legislatore toscano. Infatti con la proposta di legge in esame era disposta l'abrogazione delle disposizioni che sospendevano l'efficacia per la sua operatività.

Le modifiche erano apportate al testo "originario", in ragione di un quadro normativo relativo all'assetto delle competenze, legislative ed amministrative, più organico e definito anche in ragione della prassi empirica, nonché in adeguamento ad opzioni legislative già operate per altri enti dipendenti.

In generale le disposizioni sull'Agenzia regionale per il lavoro, già istituita dalla legge regionale 32/2002, quale ente dipendente della Regione, risultavano sostanzialmente omogenee rispetto a quanto disposto dalla legge regionale 5 del 2017³, che ha inteso introdurre una disciplina uniforme nei confronti degli enti e delle agenzie dipendenti della Regione intervenendo sulle singole leggi istitutive degli stessi.

Il testo della proposta di legge era improntato sullo schema consolidato dell'articolato della legge 22 del 2015, che nel corso del tempo aveva subito modifiche correttive dell'impianto iniziale in ragione dell'esperienza applicativa, per cui gli aspetti di dettaglio amministrativo, non propriamente tipici di una legge, apparivano motivati dall'esigenza di evitare possibili criticità interpretative su competenze e ruoli dei vari soggetti coinvolti nel processo di trasferimento delle funzioni in materia. Il modello toscano prevede il mantenimento in capo alla Regione di funzioni di programmazione, monitoraggio e analisi delle politiche del lavoro; la definizione degli interventi finanziati attraverso fondi comunitari, nazionali e regionali. L'Agenzia regionale toscana per l'impiego, nuova denominazione, avrà anche la gestione della rete regionale dei centri per l'impiego e delle misure di politica attiva e dei servizi erogati a cittadini e imprese, in coerenza con i livelli essenziali delle prestazioni stabiliti a livello nazionale e con gli standard qualitativi regionali.

³ Legge regionale 22 febbraio 2017, n. 5 Disposizioni in materia di organizzazione, programmazione e bilanci degli enti dipendenti e delle società in house. Modifiche alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 40/2005, 28/2008, 30/2009, 39/2009, 87/2009, 23/2012, 80/2012, 30/2015 e 22/2016.

La discussione dell'atto normativo ha comportato un dibattito incentrato sul modello organizzativo, sulla necessità di un rafforzamento qualitativo del personale trasferito e quantitativo per gestire i servizi, sul riequilibrio dei salari, sulla mappatura e monitoraggio del territorio regionale al fine di evitare qualità e quantità di servizi a macchia di leopardo.