

LE POLITICHE CULTURALI, GIOVANILI E DEL LAVORO

Caterina Orione

PREMESSA

I lavori della Seconda Commissione consiliare attinenti alle tematiche relative alle politiche culturali, giovanili e del lavoro, hanno comportato l'esame in sede referente di otto proposte di legge, di cui quattro di iniziativa consiliare.

1. POLITICHE CULTURALI

La proposta di legge 301 (Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2017, n. 18 (Agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana) divenuta legge regionale 8 del 18 febbraio 2020 con diverso titolo (Progetti per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana. Modifiche alla l.r. 18/2017) si era resa necessaria in considerazione delle analisi compiute sull'applicazione della legge regionale 18 del 2017, per modificarne la disciplina, al fine di renderla maggiormente efficace e attrattiva di erogazioni liberali, confermando l'opportunità di sinergia tra le risorse pubbliche e le risorse private destinate alla cultura e alla valorizzazione del paesaggio.

L'applicazione della legge regionale 18 del 2017, aveva messo in luce un aumento considerevole della numerosità e quantità delle erogazioni effettuate a favore dei progetti d'intervento di valenza specificamente regionale, ma aveva evidenziato la difficoltà di attivare l'agevolazione per i progetti d'intervento, raccolti all'interno del portale nazionale "Art Bonus", previsti dall'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura ed il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, da individuarsi prioritariamente in quanto presentati da enti locali in forma associata o singolarmente aventi valenza culturale, paesaggistica o economica di livello sovracomunale.

Per cui proprio in relazione ai progetti d'intervento la proponente Giunta regionale riteneva opportuno modificare la disciplina dell'articolo 3, abrogandone il comma 4, al fine di rendere le procedure più coerenti alle modalità e requisiti richiesti dalla normativa nazionale (tra i quali non si rintraccia la presentazione di progetti di livello sovracomunale), consentendo perciò sia di favorire un allineamento alla misura agevolativa nazionale, sia di aumentare di conseguenza l'efficacia dell'agevolazione regionale.

Veniva altresì prevista la fissazione di una soglia massima per lo sgravio IRAP fino ad un importo annuale massimo di euro 100.000,00 per ogni soggetto mecenate per consentire una più efficace ed equanime distribuzione del beneficio, stimolando quindi la crescita di sensibilità verso il mecenatismo culturale nei territori.

Le modifiche non comportano nuove e maggiori spese, né ulteriori minori entrate, per il bilancio regionale e successivamente è stata prevista una modifica del regolamento di cui all'articolo 5, per ciò che attiene all'operatività del sistema di prenotazione delle agevolazioni fiscali e delle modalità della piattaforma informatica.

La proposta di legge è stata esaminata dalle commissioni Prima e Seconda congiuntamente un anno dopo la presentazione e dopo una lunga concertazione tra gli uffici di assistenza generale alle commissioni e gli uffici di Giunta sulla fattibilità delle modifiche proposte, ivi compreso un emendamento soppressivo (proposto dal Presidente della Seconda Commissione) della disposizione relativa alla decorrenza, prevista inizialmente al 1° gennaio 2019) è stata approvata all'unanimità, sia in sede di commissioni congiunte che in aula.

Con la proposta di legge 425 (Interventi di valorizzazione della memoria della Toscana. Costituzione dell'archivio documentale denominato "Armadio della memoria") divenuta legge regionale 10 del 19 febbraio 2020, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, si concretizzava con disciplina dedicata l'impegno assunto dal Consiglio regionale della Toscana, con propria mozione dell'11 aprile 2017, n. 766, di costituire uno spazio tematico pubblico all'interno della biblioteca del Consiglio regionale denominato appunto "Armadio della memoria".

Tale spazio è finalizzato alla raccolta e alla massima fruibilità da parte del pubblico, anche mediante archiviazione digitale, di materiali informativi e documenti sui temi afferenti alle tragedie di Livorno, Viareggio e dell'Isola del Giglio, col duplice scopo di contribuire alla raccolta e conservazione di elementi utili alla conoscenza delle responsabilità di quanto accaduto e alla realizzazione di attività di sensibilizzazione e di educazione alla legalità, nonché di conservazione della memoria storica degli eventi come lascito alle future generazioni.

Le specifiche modalità dell'"Armadio della memoria" saranno disciplinate in un protocollo d'intesa sottoscritto fra il Consiglio regionale, il Comune dell'Isola del Giglio, l'associazione "Il mondo che vorrei onlus – Associazione familiari vittime del 29 giugno Viareggio", l'"Associazione 140 familiari vittime Moby Prince" e l'"Associazione 10 aprile – familiari delle vittime del Moby Prince onlus", a cui la legge concede un contributo a fondo perduto, pari ad euro 30.000,00, ripartito in euro 10.000,00 per ciascuno. La legge si configura come legge provvedimento, analogamente ad altre normative d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza, volta a rafforzare i legami con il territorio

regionale e a raccogliere le loro istanze. Anche in questo caso le risorse finanziarie sono afferenti al bilancio del Consiglio regionale.

Con la proposta di legge 426 (Valorizzazione dell'identità e delle tradizioni storiche e culturali della Toscana) divenuta legge regionale 12 del 19 febbraio 2020, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, vengono reiterati interventi finanziari a favore di determinate categorie di soggetti, quasi tutti già beneficiari di contributi previsti dalla legge regionale 76 del 2016 (Interventi per la valorizzazione dell'identità toscana e delle tradizioni locali), che viene abrogata dalla legge de quo.

In particolare i settori di maggiore interesse che apparivano necessitare di sostegno, sono le associazioni di rievocazione storica, gli enti locali e le associazioni senza scopo di lucro che organizzano manifestazioni che valorizzano e perpetuano la tradizione del carnevale, nonché i centri commerciali naturali e le fiere commerciali con consolidate caratteristiche ed evidente valorizzazione della produzione locale, svolte nell'ambito di manifestazioni storiche che si perpetuano da almeno cento anni. Inoltre la normativa, intendendo procedere alla qualificazione e valorizzazione del tessuto culturale e dunque identitario della Regione Toscana, prevede tra i beneficiari: *realità territoriali organizzate, da amministrazioni pubbliche locali o da privati, esistenti da almeno trecentosessantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente legge, che promuovono il territorio in modo continuativo nell'arco dell'anno attraverso la valorizzazione degli scrittori toscani scomparsi ad esso legati e della loro opera.*

Le risorse finanziarie, sempre afferenti al bilancio del Consiglio regionale, sono di circa 150.000.000 euro, sono erogate in diversa entità a seguito di domanda secondo quanto stabilito da un avviso pubblico.

La proposta di legge 437 (Disposizioni in merito alle associazioni e alle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifiche alla l.r. 5/2012) divenuta legge regionale 19 del 5 marzo 2020 con diverso titolo (Disposizioni in materia di associazioni e manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifiche alla l.r. 5/2012) è di iniziativa consiliare di alcuni membri del gruppo di maggioranza e le risorse finanziarie stanziare, 50.000 euro, sono afferenti al bilancio regionale. La proposta di legge 437 sostanzialmente interviene sulla normativa "madre" per due aspetti: modifiche sulla composizione del Comitato e sull'articolazione dei registri a cui sono iscritte le associazioni di rievocazione e ricostruzione storica e manifestazioni storiche, nonché, fatto più rilevante, sul finanziamento per il solo anno 2020 per l'ammontare di cinquantamila euro, da erogarsi alle suddette associazioni e manifestazioni a seguito di bandi pubblici.

La legge manutentiva, approvata a maggioranza in commissione e all'unanimità dall'aula a seguito di ampio dibattito, in realtà appare come l'ennesima tappa di un lungo percorso, iniziato ben prima della legge 5 del 2012, poiché la volontà politica di dare rango di disciplina regionale ad una attività

“volontaristica” molto presente e ben radicata sul territorio aveva provato ad affermarsi più di dieci anni fa, sempre con una proposta d’iniziativa consiliare.

Un compromesso era stato trovato nel 2010, quando nella stesura della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), tale attività aveva avuto per così dire un riconoscimento all’articolo 1 (Oggetto e obiettivi), in quanto veniva esplicitamente previsto:

1. *La presente legge disciplina gli interventi della Regione nel rispetto dell’ordinamento comunitario, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e della ripartizione di competenze legislative in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e di promozione e organizzazione di attività culturali.*
2. *Gli interventi della Regione negli specifici settori perseguono i seguenti obiettivi:*
 - p) promozione e valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione storica.*

Nel 2012, nuovamente su proposta d’iniziativa consiliare, alle suddette associazioni e manifestazioni fu dedicata appunto la legge regionale 14 febbraio 2012, n. 5 (Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 “Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali”), che intendeva dare un riconoscimento “speciale” alle attività, tanto da prevedere l’abrogazione della citata lettera p) dell’articolo 1 della legge regionale 21/2010.

Il citato rango normativo espressamente dedicato non raggiunse mai lo scopo di dare maggiore visibilità e sostegno alle attività dei beneficiari, in quanto la legge non è mai stata finanziata, nemmeno dopo altre modifiche intervenute per meri aggiustamenti formali con le leggi regionali 60 e 71 del 2015.

Il sostegno ai cosiddetti beneficiari della disciplina è avvenuto solo, su diversi presupposti, con leggi regionali d’iniziativa dell’Ufficio di presidenza e con fondi residuati dall’avanzo di amministrazione del bilancio del Consiglio regionale.

La proposta di legge 437 modificativa appunto della legge regionale 5 del 2012, ha risorse finanziarie, dedicate ed esigue, a valere sul bilancio regionale per la prima volta e una tantum.

Con due disposizioni modificative della legge regionale 5 del 2012 contenute nella legge regionale di stabilità per l’anno 2021, a distanza di dieci anni dall’iniziale proposta, la disciplina finalmente trova finanziamenti adeguati per la finalità perseguita, poiché vengono stanziati risorse finanziarie per 500.000 euro per ciascuno degli anni 2021-2023 e poi a seguire nell’ambito delle risorse la cui quantificazione è rimessa alle successive leggi di bilancio.

L'intervento si prospetta quindi strutturale e più incisivo per il sostegno delle attività di valorizzazione, svolte dalle 79 associazioni e delle 141 manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica iscritte negli elenchi regionali, che comunque costituiscono una realtà di passione e impegno della cosiddetta società civile, la cui tenace presenza volontaristica non persegue certo fini di lucro, come è comprovato negli anni.

La proposta di legge 445 (Interventi urgenti di valorizzazione di beni e attività culturali, annualità 2020-2022) divenuta legge regionale 40 del 22 giugno 2020 con diverso titolo (Interventi urgenti di valorizzazione di beni e attività culturali) intendeva perseguire fattivamente l'obiettivo di sostenere la valorizzazione di beni e attività culturali per il triennio 2020-2022, costituendo quindi il fondamento normativo per l'erogazione di risorse finanziarie a beneficio delle attività di istituzioni e soggetti determinati, per un ammontare complessivo di 2.460.000,00 euro il triennio 2020-2022.

L'acquisizione al patrimonio regionale della collezione Oro d'autore e del patrimonio fotografico dei Fratelli. Alinari, avvenuta per espressa disposizione della legge regionale 65 del 2019, necessitava di ulteriori atti ed impegni finanziari. Quanto alla prima acquisizione occorreva sostenere l'avvio del progetto museale espositivo (Oro d'autore), secondo i requisiti previsti per il riconoscimento della qualifica di museo ed ecomuseo di rilevanza regionale dall'articolo 21 della legge regionale 21 del 2010 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), contributo concesso subordinatamente alla definizione dei rapporti tra la Fondazione Guido d'Arezzo, il Comune di Arezzo, Arezzo Fiere e Congressi s.r.l. e la Regione, previa stipula di uno specifico accordo che disciplinasse le modalità di erogazione e di realizzazione degli interventi.

Quanto alla seconda acquisizione, era necessario stanziare nuove risorse per la costituzione del soggetto giuridico per la gestione del patrimonio fotografico Alinari, nonché per il completamento delle azioni connesse alle verifiche ed alla custodia di esso fino all'approntamento delle future sedi di conservazione ed esposizione.

Occorre precisare che la proposta di deliberazione n. 528 (Defr 2020 - Integrazione alla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale 2020), a seguito degli emendamenti apportati al Progetto regionale 4 "Grandi attrattori culturali, promozione del sistema delle arti e degli Istituti culturali", collocava i suddetti destinatari nella linea n. 3 "Sistema museale Toscano". Inoltre, per ciò che atteneva al sostegno finanziario previsto, sempre nella proposta di legge 445, a favore dell'Istituto Nazionale di Studi sul Rinascimento di Firenze per i progetti dedicati alle opere e agli autori principali dell'Umanesimo e del Rinascimento, quale momento altamente qualificante della cultura toscana nel panorama letterario, filosofico ed artistico nazionale ed internazionale, di valenza europea, la ricerca citata integrava la linea 4 "Sistema documentario regionale e rete delle istituzioni culturali".

La proposta di legge, presentata nel marzo 2020 prima del cosiddetto confinamento, è stata discussa solo nel giugno e ciò ha comportato, non solo un emendamento da parte del presidente per l'entrata in vigore anticipata della disciplina, ma altresì ampio dibattito in aula sull'opportunità di destinare risorse al settore "cultura", ritenendo l'opposizione che lo stanziamento finanziario fosse nell'immediato meno efficace rispetto ad interventi economici in favore di attività economico produttive, in contrapposizione con l'asserzione della maggioranza che considerava la disciplina occasione presente e futura di lavoro per i giovani, nonché volano dell'immagine consolidata per la Toscana, quale terra di cultura.

La proposta di legge 476 (Misure di sostegno alle società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi) divenuta legge regionale n. 53 del 6 luglio 2020, il cui titolo, a seguito delle modifiche introdotte dalla proposta di legge 478, divenuta legge regionale 57 del 10 luglio 2020 è ora il seguente "Misure di sostegno all'attività sportiva dilettantistica" è di iniziativa dell'Ufficio di presidenza (la proposta di legge non è stata esaminata dalla Seconda Commissione, ma è stata portata direttamente in aula nella seduta del 30 giugno 2020).

Il proponente intende prevedere interventi per sostenere, in coerenza con i principi espressi dallo Statuto regionale e con le conseguenti politiche regionali finalizzate alla valorizzazione della pratica sportiva quale attività volta a garantire il benessere psico – fisico della persona, le società sportive dilettantistiche che garantiscono lo svolgimento di attività sportiva attraverso la gestione di impianti sportivi, gravemente colpite dalla crisi economica conseguente alla emergenza coronavirus, in quanto le misure rivolte alla prevenzione della diffusione del contagio hanno imposto l'interruzione protratta delle attività sportive, determinando, oltre ad una crisi di carattere sociale connessa alla carenza di attività sportiva, una marcata crisi economica del settore.

La proposta in esame prevede spese a carattere obbligatorio di parte corrente che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminarne indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto a ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art. 13, comma 1, lett. c), l.r. 1/2015) e offre per la sola annualità 2020 un sostegno economico (1.556.719,50 euro e per un ammontare individuale non superiore a 1.500,00 euro.) diretto ad una delle realtà fra le più colpite in conseguenza della crisi epidemiologica in atto, ovvero le società sportive dilettantistiche che garantiscono lo svolgimento di attività sportiva attraverso la gestione di impianti sportivi, sia di proprietà propria che di proprietà pubblica.

La legge de quo, stabilisce che i contributi siano concessi con procedimento automatico una tantum, che non richiede un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario, è stata votata all'unanimità.

Lo stesso soggetto proponente, con la proposta di legge 478 (Modifiche alla legge regionale n. 40 A.C - Misure di sostegno alle società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi), portata anch'essa direttamente in aula nella seduta del 7 di luglio 2020, in considerazione del fatto che il territorio regionale presenta numerose realtà di gestione e custodia di impianti sportivi riconducibili ad associazioni sportive dilettantistiche (ASD) e ad organismi sportivi, ha ritenuto opportuno integrare la previsione della legge regionale n. 53 del 2020 estendendo alle ASD e agli organismi sportivi che gestiscono o hanno in custodia impianti sportivi sul territorio della Toscana gli interventi di sostegno già destinati alle società sportive dilettantistiche (SSD) che svolgono tali attività, senza che ciò comporti nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio del Consiglio regionale.

La proposta di legge 478, oltre ad ampliare la platea dei beneficiari, ha provveduto a correzioni di tecnica legislativa relativamente al titolo della legge regionale originaria e all'introduzione di sigle relative all'individuazione dei beneficiari.

Per mera completezza, si segnala che il Ministero dello sviluppo economico (MISE) segnalava al Dipartimento degli affari regionali che la disciplina, non essendo chiara la natura dei contributi, *sarebbero passibili di configurarsi quali aiuti di Stato*, per cui si chiedeva alla Regione *di chiarire la portata normativa delle disposizioni per garantirne la coerenza con la normativa europea in tema (Regolamento UE 1407/2013) e con la normativa statale in materia di concorrenza*.

A tali rilievi l'Ufficio legislativo rispondeva che l'intento della legge era quello di garantire un sostegno ai soggetti beneficiari che si trovano a sostenere ingenti spese di manutenzione degli impianti a fronte delle perdite di introiti conseguite all'emergenza coronavirus e al blocco forzato delle attività sportive per i mesi di confinamento e che, più specificatamente, il numero dei potenziali beneficiari presenti sul territorio toscano è piuttosto elevato, si tratta infatti di 2770 soggetti già solo per quanto risulta dal menzionato registro del CONI. Conseguentemente l'importo individuale che si sarebbe determinato per ciascun beneficiario sarebbe stato di bassa entità. Inoltre il meccanismo stabilito dalla legge prevede che il beneficio venga riconosciuto a tutti i richiedenti. La valutazione dell'insieme di questi elementi rendeva evidente come non si determini alcun effetto distorsivo della concorrenza. Un ulteriore argomento che pone fuori dall'ambito di applicazione della legge regionale n. 53 del 2020 la normativa in materia di aiuti di stato, è quello che larga parte dei soggetti potenzialmente beneficiari del contributo sono da annoverarsi fra quelli senza finalità di lucro. La legge non è stata impugnata.

2. POLITICHE GIOVANILI

La proposta di legge 363 (Promozione delle politiche giovanili regionali) divenuta legge regionale 81 del 6 agosto 2020, si qualifica sostanzialmente nell'opzione legislativa di dare rilievo e coordinare unitariamente le politiche in favore dei giovani, le quali sono rinvenibili in una pluralità di discipline regionali relative a settori/materie, afferenti all'articolo 117 comma terzo e quarto della Costituzione, di competenza legislativa concorrente e residuale e che, nel corso del tempo a partire dal 1999, sono già state esercitate dalla Regione.

Nello specifico, si può quindi ritenere che la competenza legislativa su cui si fonda la proposta di legge sia da ricondursi all'articolo 117, comma quarto della Costituzione, essendo afferente alle modalità di esercizio dell'azione politica e conseguentemente amministrativa.

L'atto stabilisce che i soggetti destinatari degli interventi siano i giovani di età compresa tra i sedici e i quarant'anni e si definiscono la programmazione regionale in materia di politiche giovanili, i soggetti attuatori e le funzioni della Giunta regionale nell'ambito delle politiche giovanili.

La programmazione degli interventi segue l'impianto di cui alla legge regionale 1 del 2015 sulla programmazione: il Piano regionale di sviluppo (PRS) definisce indirizzi, obiettivi e tipologie di intervento in materia di politiche giovanili, il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) stabilisce annualmente le priorità programmatiche e la Giunta, con deliberazioni, provvede all'attuazione degli interventi. Viene data molta importanza agli aspetti relativi alla comunicazione, all'informazione ed al monitoraggio: la Giunta individua a questo scopo un'apposita struttura competente; si prevedono un sito internet dedicato, l'utilizzo dei social, il racconto delle testimonianze dirette dei beneficiari, campagne di comunicazione istituzionale, l'organizzazione di iniziative sul territorio, la raccolta ed elaborazione dei dati sul mondo giovanile, la redazione e diffusione di specifici rapporti sulle condizioni socio-economiche dei giovani ed il monitoraggio e l'analisi degli interventi regionali a favore dei giovani.

Viene infine istituito il Tavolo Giovani Sì presso la Giunta regionale, al quale partecipano le realtà associative toscane, pubbliche e private, rilevanti per la promozione delle politiche legate ai giovani, e la Giornata regionale dei giovani, con cadenza biennale.

Tra le funzioni principali si individuano la definizione delle strategie, il coordinamento della comunicazione, la gestione del flusso delle informazioni sulle opportunità offerte ai giovani, l'informazione sugli interventi promossi e la promozione dei processi di partecipazione giovanile.

Al fine di approfondire la conoscenza del mondo giovanile e rendere disponibili informazioni aggiornate sulla condizione dei giovani, la Regione

realizza attività come la raccolta ed elaborazione dati in ambito regionale, la redazione e diffusione di specifici rapporti sulle condizioni socio-economiche dei giovani e il monitoraggio e analisi degli interventi regionali a favore dei giovani.

La legge individua le politiche settoriali attuate per favorire l'emancipazione giovanile e promuove anche la partecipazione dei giovani toscani a percorsi di alta formazione e le sinergie fra alta formazione, ricerca, professioni e mondo produttivo per attuare interventi che migliorino la condizione occupazionale dei giovani.

Nell'ambito dell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, la Regione intende sviluppare esperienze formative e orientative per agevolare le scelte professionali. In tema di sostegno all'imprenditoria giovanile, la Regione favorisce le iniziative finalizzate all'innovazione tecnologica, alla transizione all'economia digitale e all'introduzione dei principi dell'economia circolare.

Non mancano interventi a sostegno dell'autonomia abitativa, della partecipazione giovanile e della promozione del servizio civile, come opportunità di cittadinanza attiva, di impegno solidaristico e di acquisizione di conoscenze e competenze. Infine, la Regione si prefigge di salvaguardare anche il pluralismo dell'offerta culturale, l'attività sportiva e la diffusione della cultura della legalità tra le giovani generazioni.

Al fine di una maggior chiarezza normativa ed efficace implementazione della legge, nella scheda di legittimità dell'ufficio fu suggerita la necessità di alcune correzioni di tecnica legislativa, formale e sostanziale, a cui sottoporre l'articolato pervenuto in commissione

La "riscrittura" delle disposizioni a cui erano state evidenziate criticità sono state poi concordate, per quanto possibile, con l'ufficio legislativo di Giunta, in quanto la commissione non aveva dato un mandato specifico, se non quello di trovare una mediazione, senza entrare nel merito delle osservazioni formulate.

Sono stati approvati due emendamenti, presentati da consiglieri, con i quali si è recuperato all'interno dell'articolato un ruolo attivo del Consiglio regionale per quanto attiene le funzioni di indirizzo e controllo: è stata infatti previsto che la Giunta trasmetta annualmente, entro il 31 marzo, al Consiglio, una relazione sul monitoraggio degli interventi regionali a favore dei giovani e che il Consiglio si riunisca ogni anno, entro il 30 giugno, in una sessione di lavori dedicata alle politiche giovanili.

La proposta di legge 473 (Disposizioni in materia di cedole librarie. Modifiche alla l.r. 32/2002) divenuta legge regionale 70 del 24 luglio 2020, di iniziativa consiliare, introduce due nuovi commi all'articolo 7 della legge regionale 32 del 2002, al fine di prevedere il principio della dematerializzazione delle cedole, nonché il principio della libera scelta dell'esercente presso cui acquistare i libri da parte delle famiglie, dando così attuazione in modo uniforme e omogeneo su tutto il territorio regionale, al disposto dell'articolo 156

(Fornitura gratuita libri di testo) comma 1 del decreto legislativo 297/1994 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado).

La modifica proposta è di carattere integrativo alla legge di riferimento e sostanzialmente esplicita la necessità di dare rango legislativo ad una prassi in atto, sia per ciò che concerne la possibilità dell'adozione delle cedole librarie anche in modalità telematica, sia per garantire il necessario rispetto, da parte dei comuni a cui lo Stato eroga le necessarie risorse finanziarie, del principio della libertà dei genitori di avvalersi di fornitori da loro scelti.

Si precisa altresì che il comune tenuto a tali adempimenti è “di norma” quello di residenza dell'alunno.

3. POLITICHE DEL LAVORO

La proposta di legge 450 (Disposizioni in materia di sistema regionale di istruzione e formazione, tirocini, lavoro e composizione del comitato di coordinamento istituzionale. Modifiche alla l.r. 32/2002) divenuta legge regionale 64 del 21 luglio 2020 è relativa sia alla competenza legislativa concorrente della Regione di cui all'articolo 117, comma terzo della Costituzione, per ciò che attiene i percorsi dell'istruzione e formazione professionale (IeFP), sia alla competenza residuale/esclusiva di cui all'articolo 117, comma quarto della Costituzione per ciò che attiene i tirocini, il sistema regionale di individuazione e validazione delle competenze e per l'offerta formativa riconosciuta.

Con la proposta di legge si intendeva completare l'aggiornamento e il riallineamento della normativa regionale di riferimento, già avviato in precedenza e necessitato dalle modifiche introdotte dalla legislazione nazionale nel 2017, relativamente ai percorsi dell'istruzione professionale in raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale (dlgs 61 del 2017) e i criteri generali dettati, proprio per favorire il raccordo di cui sopra, con decreto del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca del maggio 2018.

Sono altresì apportate alcune modifiche in merito ai tirocini non curricolari, questi soli di competenza regionale, sempre nell'ambito delle linee guida concordate e stabilite in sede di Conferenza Stato-Regioni nel maggio 2017 e in ragione dell'entrata in vigore del decreto-legge 113 del 2018¹. Viene meglio definito il ruolo della Regione rispetto ai centri per l'impiego nella gestione di misure di politica attiva dirette ad assicurare il rispetto e l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), nonché la norma provvede a

¹ Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

qualificare e implementare la rete regionale dei servizi e il raccordo tra operatori pubblici e privati.

Viene altresì rivista la composizione del Comitato di coordinamento, che prevedendo il mantenimento nel Comitato della rappresentanza istituzionale dei soggetti che, insieme alla Regione, sono attori della governance locale in materia di istruzione, quali ad esempio gli enti locali e le conferenze di zona con cui la Regione si confronta per definire il calendario scolastico, il dimensionamento della rete scolastica e l'edilizia scolastica. Il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, dell'ufficio scolastico regionale e delle Università non viene meno, ma esso sarà svolto mediante altre forme di raccordo, in alternativa alla presenza prima prevista, quali specifici accordi e cabine di regia tematiche.

La proposta di legge 484 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006) divenuta legge regionale 69 del 24 luglio 2020 con diverso titolo (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011) di iniziativa della Giunta regionale, è stata presentata in Consiglio regionale il 20 luglio 2020 e approvata a maggioranza dall'aula il giorno successivo.

Essa ha quindi avuto un iter legislativo "urgente" senza discussione in Prima Commissione (affari istituzionali), al testo originario sono stati proposti 7 emendamenti, (due respinti), volti a comprendere e uniformare nella disciplina, il personale giornalista dell'ufficio stampa del Consiglio regionale (cfr. titolo modificato). Il preambolo, la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria, la relazione tecnico-normativa, ciascuna per la propria specificità e valenza, spiegano con chiarezza e precisione la necessità (pronunce della Corte costituzionale, rilievi della Corte dei conti) e l'urgenza (rischio di non parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti) dell'opzione legislativa posta in essere.

La discussione in aula, nonostante il deposito della proposta di legge 484 fosse stato preannunciato in conferenza di programmazione, si è essenzialmente incentrata sul modus procedendi della Giunta, molto censurato in quanto ritenuto lesivo delle prerogative dei consiglieri impossibilitati all'approfondimento della questione, non sul merito dell'articolato.

La disciplina degli uffici stampa/agenzie da sempre costituiva e costituisce, nonché contiene di per sé stessa, il concetto di strumento operativo utile per la predisposizione di una corretta informazione dell'attività legislativa e politica.

La proposta di legge de quo è un'ulteriore "tappa" di una lunghissima vicenda, che ha visto per molti anni impegnate le regioni (non solo la Toscana) e i giornalisti nel trovare un bilanciamento dei loro reciproci interessi (informazione qualificata, riconoscimento di una professionalità e stabilizzazione del posto di lavoro) sotto l'egida di una specifica normativa nazionale e di una

contrattazione collettiva, che potesse garantire le reciproche esigenze.

Nel corso del tempo sono state create agenzie stampa, totalmente esterne all'organizzazione regionale, con assunzione diretta di giornalisti con contratti giornalistici di diritto privato a termine (durata della legislatura), oppure le regioni hanno applicato il contratto collettivo nazionale dei giornalisti al personale qualificato professionalmente per le finalità precipue di essa, "iscritto all'Ordine dei giornalisti", assunto a contratto, con trattamento economico e normativo derivante dal contratto collettivo dei giornalisti, supportato per l'attività amministrativa da personale regionale, a cui continuava e continua ad applicarsi il contratto collettivo del comparto regioni/enti locali.

Solo nell'anno 2000, entra in vigore la cosiddetta legge quadro nazionale 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), che all'articolo 9, rubricato Uffici stampa, espressamente prevede:

- 1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono dotarsi, anche in forma associata, di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa.*
- 2. Gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all'articolo 5, utilizzato con le modalità di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità.*
- 3. L'ufficio stampa è diretto da un coordinatore, che assume la qualifica di capo ufficio stampa, il quale, sulla base delle direttive impartite dall'organo di vertice dell'amministrazione, cura i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione.*
- 4. I coordinatori e i componenti dell'ufficio stampa non possono esercitare, per tutta la durata dei relativi incarichi, attività professionali nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche. Eventuali deroghe possono essere previste dalla contrattazione collettiva di cui al comma 5.*
- 5. Negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza*

pubblica.

In ragione della perseguita finalità e esigenza sopradescritta, conseguentemente si appalesava la necessità di profili derogatori rispetto alle regole generali sull'organizzazione degli uffici e sullo stato giuridico del personale, quali si ritrovano nella previsione dell'articolo 2 del decreto legislativo 165 del 2001².

Le soluzioni di politica legislativa, sia organizzative che ordinamentali, adottate dalle regioni, come sopradetto, sono state diverse tra loro, in ragione della funzionalità ritenuta più idonea al soddisfacimento dello scopo e in considerazione altresì della differenziazione in re ipsa attuata rispetto alla generalità del personale.

In Regione Toscana, operata la scelta derogatoria di cui sopra, sono state individuate sostanzialmente le seguenti tipologie di struttura: servizi stampa previsti all'interno di due diversi dipartimenti della Giunta e del Consiglio con personale a contratto giornalistico o attraverso la creazione di "speciali" agenzie autonome.

Sul tema informazione/giornalisti/professionalità/peculiarità, si ritiene utile ricordare che dal 2001 ai giornalisti, sebbene ancora privi della specifica contrattazione collettiva di cui alla legge 150 del 2000, che prestano la propria attività lavorativa presso le pubbliche amministrazioni, iscritti all'Ordine professionale e che svolgano attività prevalentemente riconducibili alla professione giornalistica, è riconosciuta l'applicazione del trattamento previdenziale dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) e non più quello dell'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), con un'esplicita differenziazione rispetto ai pubblici dipendenti.

Nello specifico, come sopradetto, la Regione Toscana, con legge regionale 43 del 2006 ha istituito due strutture speciali per le attività di informazione della Giunta regionale e del Consiglio regionale, stabilendo l'applicazione del contratto di lavoro di natura giornalistico al personale giornalistico che opera presso tali strutture.

La successiva legge regionale 9 del 2011 modificava parzialmente la legge regionale 43/2006 istituendo una struttura denominata Ufficio stampa preposto alla attività di informazione del Consiglio regionale ed abrogando in pari tempo l'Agenzia del Consiglio regionale, fermo restando l'Agenzia della Giunta e l'applicazione del Contratto nazionale di lavoro giornalistico (CNLG) ai dipendenti che operavano negli uffici, comunque denominati.

E' solo nel maggio 2018, con il contratto collettivo nazionale (CCNL) del comparto Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, che all'articolo 18-bis vengono istituiti nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione atti

² Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

a garantire l'ottimale attuazione dei compiti e funzioni connesse alle attività, nel quadro dei processi di innovazione del lavoro pubblico ed al fine di valorizzare e migliorare le attività di informazione e di comunicazione svolte dalle pubbliche amministrazioni.

La dichiarazione congiunta n. 8 del medesimo CCNL del 21 maggio 2018, con riferimento all'articolo 18-bis, prevede *“...le parti del presente contratto, con l'intervento della FNSI ai fini di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150, convengono sull'opportunità di definire, in un'apposita sequenza contrattuale, una specifica regolazione di raccordo, anche ai sensi dell'art. 2, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che provveda a disciplinare l'applicazione della citata disposizione contrattuale nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria.”*

Nel perdurare dell'assenza dell'apposita sequenza contrattuale, il legislatore statale interviene con la legge di bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n. 160), che all'articolo 1, comma 160, recita: all'articolo 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150, è aggiunto, in fine, il seguente comma: *«5-bis. Ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni ... ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza, può essere riconosciuto il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante riconoscimento, per la differenza, di un assegno ad personam riassorbibile, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con le modalità e nelle misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro ».*

La Corte costituzionale con diverse sentenze (n. 10/2019, n. 81/2019, n. 112/2020), di cui si dava contezza nella parte dei considerato del preambolo della proposta di legge 484, era intervenuta per dichiarare l'incostituzionalità di leggi regionali che disponevano l'applicazione ai giornalisti pubblici del CNLG, ritenendo che l'applicazione del contratto giornalistico agli addetti degli uffici regionali fosse violativa dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione nella materia ordinamento civile e delle leggi statali di disciplina della contrattazione collettiva del pubblico impiego, così come espressamente previsto dagli articoli 2 e 40 del decreto legislativo 165/2001.

Inoltre la Corte affermava che la violazione della competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l) è *funzionalmente correlata alla violazione degli articoli 81 e 97 primo comma della Costituzione, avendo determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento*

al costo del personale giornalistico, originato da un'autorizzazione priva di valido supporto normativo, non potendo la Regione allocare risorse in difetto di competenza legislativa (sentenza 112 del 2020).

Con la sentenza 112 del 2020, la Corte costituzionale ha censurato la legge della Regione Basilicata, su iniziativa della Corte dei conti, che, in sede di parifica del rendiconto e nell'ambito delle verifiche sul rispetto degli equilibri e dei vincoli di finanza pubblica di propria competenza riscontrava una maggiore onerosità conseguente all'applicazione del CNLG rispetto a quella del CCNL Funzioni Locali, aveva impugnato la legge regionale ritenendola illegittima.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Toscana, in sede di istruttoria nel giudizio di parificazione del rendiconto 2019 avanzava dubbi di legittimità costituzionale sulle citate leggi regionali 43 del 2006 e 9 del 2011, rilevando presunti maggiori costi derivanti dall'applicazioni del CNLG al personale giornalistico operante nelle strutture di informazioni della Regione.

La Regione Toscana, nella consapevolezza che l'intervento attuativo di fonte contrattuale fosse una condizione necessaria per l'applicazione dell'articolo 18-bis del CCNL e dell'articolo 1, comma 160, della legge 160/2019, riteneva comunque di dare seguito alle richieste promosse dalla Corte dei conti e provvedeva appunto con proposta di legge 484 alla immediata abrogazione delle disposizioni della legge regionale 43 del 2006 inerenti l'inquadramento del personale giornalista, e della legge regionale 9 del 2011, dettando al contempo, una disciplina con esplicito carattere transitorio (articolo 1, comma 5: *"I commi 1 e 2 e quanto disposto nella deliberazione di cui al comma 3, sono efficaci fino alla sottoscrizione del contratto integrativo successivo al CCNL per l'attuazione dell'articolo 18-bis del CCNL Funzioni locali 2016 – 2018 e dell'articolo 1, comma 160, della l. 160/2019,"* cosiddetta clausola di cedevolezza), nelle more che si realizzi il dovuto intervento regolativo contrattuale ed il reinquadramento possa realizzarsi nella piena legittimazione delle fonti normative.

All'articolo 1 viene stabilito che l'inquadramento e le modalità di riassorbimento saranno stabilite con successiva deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi nel termine di centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, previa intesa con l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, e informate le organizzazioni sindacali ivi comprese quelle rappresentative della categoria dei giornalisti, sono definite, con efficacia a decorrere dell'entrata in vigore della legge, le modalità di applicazione di quanto previsto al comma 1 (inquadramento nella categoria D del CCNL Funzioni locali) e al comma 2 (assegno "ad personam") nelle more dell'attuazione dell'articolo 1, comma 160, della legge 160/2019, le tabelle di equiparazione, l'organizzazione del lavoro ed ogni altra disposizione attuativa comunque nell'ambito delle risorse già stanziare in bilancio per il pagamento dei giornalisti attualmente assunti a tempo indeterminato nelle strutture della Regione Toscana.

Il reinquadramento operato con la legge comporta esclusivamente una rimodulazione delle voci retributive sulla base del CCNL Funzioni locali (comparto e dirigenza) e come previsto dall'articolo 1, comma 160 della legge 160/2019 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), fermo restando il costo individuale e pertanto senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Il passaggio dalla struttura stipendiale prevista dal CNLG a quella prevista dal CCNL Funzioni Locali è previsto che avvenga con criteri e modalità che saranno stabiliti, transitoriamente, con delibera della Giunta regionale, e a regime, dai contratti collettivi nazionali di lavoro (articolo 1, comma 3).

Se il trattamento economico in godimento fosse maggiore di quello previsto dal CCNL Funzioni Locali il principio civilistico del divieto di reformatio in peius, giustifica la conservazione del trattamento più favorevole, attraverso l'attribuzione dell'assegno ad personam.

Il mantenimento del trattamento economico, collegato al complessivo status posseduto dal dipendente prima del reinquadramento opera nell'ambito, e nei limiti, della regola del riassorbimento in occasione di miglioramenti del trattamento economico riconosciuti per effetto dei contratti di lavoro.

Completano la disciplina disposizioni relative agli uffici stampa quanto alla dotazione organica, ai responsabili di essi, all'organizzazione e al fondo salario accessorio del personale del comparto (si prevede un incremento di esso in conseguenza dei risparmi in ragione del progressivo riassorbimento dell'assegno ad personam) e una clausola di invarianza finanziaria.

Il 2 novembre 2020 la Giunta regionale ha deliberato in merito all'inquadramento del personale giornalista nella Regione Toscana nell'ambito del CCNL comparto Funzioni Locali, dando attuazione a quanto previsto dall'articolo 1 sopracitato.

Con ricorso n. 88 dell'11 novembre 2020, il Governo ha impugnato alcune disposizioni della legge regionale 69 del 2020, articoli 1, 3 e 8, ritenendo che la disciplina sia stata posta in violazione dei parametri costituzionali costituiti dagli articoli 117, secondo comma, lettera l) e 117, terzo comma, della Costituzione in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione agli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione, agli articoli 1, 2, 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'articolo 9 della legge n. 150 del 2000 e all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 75 del 2017 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), e del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Il ricorso governativo sostanzialmente ripropone i rilievi già avanzati nei

giudizi in via principale avverso normative di altre regioni con contenuto analogo. Viene rilevata e ribadita in toto la giurisprudenza costituzionale, anche in relazione al carattere transitorio della disciplina regionale oggetto di impugnativa, in quanto il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria. Inoltre, la deroga prevista applicabile (seppur per un periodo limitato) per il solo personale della Regione Toscana, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza fra i cittadini, nella specie, fra i lavoratori pubblici della categoria per i quali solo il CCNL assicurerebbe uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale.

Quanto all'articolo 3 (Fondo salario accessorio del personale del comparto), il ricorrente ritiene che anch'esso interverrebbe sia in materia disciplinata dalla contrattazione collettiva, recante le modalità di costituzione e di appostamento delle risorse finanziarie nel Fondo risorse decentrate di cui all'articolo 67 del CCNL Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, sia in materia di limiti al trattamento accessorio normativamente disciplinati dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, come peraltro anche espressamente richiamati dal comma 11, del citato articolo 67.

Inoltre per ciò che concerne gli effetti finanziari della disposizione, confluirebbero nel Fondo risorse decentrate emolumenti retributivi in forma duplicata in quanto, nella quantificazione dell'assegno ad personam soggetto a graduale riassorbimento, risultano ricomprese anche le voci retributive di parte variabile del Contratto nazionale di lavoro giornalistico (CNLG) che, in tale ambito negoziale privatistico, assumono generalmente natura fissa e ricorrente, con ciò determinando una evidente duplicazione di oneri a carico della finanza pubblica.

Infine, l'articolo 3 risulterebbe prevaricare anche le determinazioni assunte in sede negoziale, all'esito dell'apposita sequenza contrattuale prevista dalla dichiarazione congiunta n. 8 allegata al CCNL Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, sottoscritta tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le organizzazioni sindacali con l'intervento della Federazione nazionale stampa italiana (FNSI), che dovrebbe proprio disciplinare in maniera omogenea le modalità di attribuzione e di riassorbimento del predetto dell'assegno ad personam.

4. DECIMA LEGISLATURA

Il filo rosso che lega i provvedimenti legislativi della decima legislatura nei tre ambiti evidenziati si può rinvenire sostanzialmente in una continuità d'azione che ha caratterizzato da sempre la politica regionale e che negli ultimi anni si è fatta più evidente. Il legislatore regionale, con un elettorato stabile, ha potuto davvero programmare le proprie linee d'intervento con continuità senza però che questo lo costringesse, per così dire, a perseguirle con coerenza

assoluta.

Per quanto attiene all'ambito della cultura si può dire che sono presenti due filoni paralleli: l'accentramento di funzioni e azioni e il policentrismo contributivo, che concorrono probabilmente in egual misura a costituire il substrato diffuso di cultura.

Con la legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) veniva innovato sostanzialmente il quadro normativo allora vigente, poiché lo ridisegnava quasi del tutto, provvedendo sì all'abrogazione delle discipline, senza che di queste fossero "salvate" tradizionalmente parte di esse, ma operando quindi una diversa scelta di politica legislativa non solo per così dire semplificatoria o delegificatoria, bensì del tutto innovativa, anche per l'inserimento di settori fino ad allora non disciplinati (cfr. cinema, gestione dei luoghi di cultura, ecomusei etc.). Si era quindi in presenza di una disciplina di ampio respiro per ambiti di settore trattati che costituiva sostanzialmente il fondamento normativo per consentire le scelte concrete per l'erogazione di risorse finanziarie. Veniva appunto ridisegnato un nuovo quadro di insieme della politica legislativa nella materia cultura, intendendosi con questo che permanevano settori tradizionali, species, del genus principale della cultura, ma con una ridefinizione dei loro contenuti sostanziali del tutto differenti, l'articolato delineava gli svariati ambiti di azione e di intervento afferenti al cosiddetto "capitale sociale" della Regione, così come il Piano regionale di sviluppo definiva la cultura. L'organicità e la sistematicità del tutto era sostanzialmente rinvenibile ed ascrivibile alla nuova politica programmatica, rispetto a quella del 2006, che caratterizzava l'azione regionale.

Le modifiche all'impianto normativo nel corso del tempo sono state necessitate, come per tutte le discipline regionali, dalla nuova legge regionale sulla programmazione del 2015 e dall'adeguamento ad intervenute normative statali, nonché per opzioni legislative che hanno concretizzato la volontà di accentrare in capo all'esecutivo una gestione più efficiente delle fondazioni culturali, che da sempre sono state ritenute lo strumento ritenuto più idoneo per il raggiungimento dello scopo di finalità di ampio respiro nell'ambito appunto della cultura.

Nell'ultima legislatura è giunto a conclusione un iter, iniziato nel 2003, per la Fondazione Sistema Toscana, nata inizialmente come fondazione partecipata con la banca Monte dei Paschi di Siena (MPS).

Nel 2016, con la legge regionale 59 furono modificati gli articoli 44 e seguenti della legge regionale 21 del 2010 relativi a Fondazione Sistema Toscana, provvedendo alla sostituzione di essi in toto, in quanto non più aderenti alla realtà di fatti, comprovati ed aderenti ai criteri (proprietà pubblica ed attività prevalente in favore dell'amministrazione) ineludibili enucleati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, per riconoscere a detta fondazione la

qualifica di organismo in house providing (traduzione letterale “gestione in proprio”).

Conseguentemente alla scelta operata, venivano pertanto dettate nuove regole a sostegno di tale qualificazione, ivi comprese (cfr. articolo 44 bis) quelle necessarie per il cosiddetto controllo analogo, anch'esso criterio indispensabile perché un organismo possa definirsi in house, ossia per garantire quella dipendenza organica che si realizza nell'organizzazione di una pubblica amministrazione, cioè un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

La qualificazione in house, consente all'amministrazione di poter procedere all'affidamento di un servizio ad un organismo, appartenente alla propria organizzazione amministrativa, perché sostanzialmente si è in presenza di un'amministrazione indiretta di un interesse pubblico, senza dover ricorrere all'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, in deroga alle disposizioni di matrice comunitaria recepite nel “codice degli appalti” articoli 5 e 9 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

Nel 2018, con la legge regionale 61 Fondazione Sistema Toscana ha avuto un inquadramento specifico ed autonomo, come avvenuto per altri soggetti in house della Regione Toscana, anche in ragione dello sviluppo dell'attività svolta non più solo in favore del “settore” cultura così da rafforzare il controllo analogo esercitato su di essa dalla Regione e razionalizzare le modalità di finanziamento. La Regione Toscana, aveva già da tempo avviato un percorso di razionalizzazione delle proprie società in house, sia al fine di semplificare i propri rapporti con tali organismi, sia al fine di attuare la coeva normativa statale in materia di esercizio del controllo analogo contenuta nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché per rafforzare proprio il controllo analogo esercitato dalla Regione sulla stessa Fondazione, anche alla luce degli indirizzi statali adottati in tale ambito per rispondere all'esigenza di assicurare un migliore funzionamento della Fondazione in relazione al rapporto con gli stessi uffici regionali.

In ragione di tale scelta, le attività istituzionali della Fondazione Sistema Toscana sono distinte in attività istituzionali a carattere continuativo, attività istituzionali connesse a quelle a carattere continuativo e attività istituzionali a carattere non continuativo, che vengono finanziate, nel primo caso 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.

Inoltre sempre al fine di garantire l'adeguato esercizio del controllo analogo è 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.

Come sopra detto, lo strumento della fondazione è l'istituto privatistico preferito quale modello organizzativo per lo svolgimento di funzioni pubbliche di interesse culturale dalla Regione Toscana, che peraltro partecipa anche con propri rappresentanti e risorse in fondazioni istituite per volontà di altri soggetti pubblici e privati, quali ad esempio Fondazione Museo Archivio Ginori e Fondazione Palazzo Strozzi.

Nel 2019, con la legge regionale 65, viene acquisito al patrimonio della Regione il patrimonio fotografico della Società Fratelli Alinari I.D.E.A. Spa a cui la Direzione generale educazione e ricerca aveva riconosciuto il carattere storico culturale ai sensi del decreto legislativo 42 del 2004 il cosiddetto Codice dei beni culturali. Gli articoli 58 e 59 della legge regionale citata prevedono:

Art. 58 (Piano strategico di sviluppo culturale)

1. La Giunta regionale individua le strategie di valorizzazione del patrimonio Alinari, in coerenza con i principi del d.lgs. 42/2004 anche attraverso gli opportuni accordi con lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali interessati, ed approva un piano strategico di sviluppo culturale del patrimonio Alinari ai sensi dell'articolo 112 del d.lgs. 42/2004.

Art. 59 (Forme di gestione)

1. La Giunta regionale provvede alla gestione del patrimonio Alinari nonché alla correlata gestione dei diritti di riproduzione delle immagini e dei marchi, nelle forme previste dal d.lgs. 42/2004 e secondo le strategie e le modalità operative definite nel piano strategico di sviluppo culturale di cui all'articolo 58.

2. In attuazione del piano strategico di sviluppo culturale la Giunta regionale è autorizzata ad istituire un soggetto giuridico per la gestione del patrimonio Alinari, in coerenza con l'articolo 14, comma 3, della l.r. 21/2010 e nel rispetto dell'iter previsto dalla l.r. 20/2008.

Ai due articoli strettamente correlati, in osservanza di quanto disposto, dagli articoli 112 e 115 del Codice è stata data implementazione con una serie di atti approvati dalla Giunta regionale (costituzione comitato tecnico scientifico, piano di indirizzo strategico culturale), che necessariamente hanno preceduto l'esame in commissione dello schema dello statuto della costituenda "FAF Fondazione Alinari per la Fotografia", per l'espressione del parere, previsto dall'articolo 8 della legge regionale 20 del 2018 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).

".....Costituire nel rispetto delle vigenti disposizioni, appositi soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani (di valorizzazione) di cui al comma 4" è l'espressione utilizzata dal legislatore nazionale nell'articolo 112 del Codice dei beni culturali per indicare soggetti ad hoc, di cui quindi non

viene individuata una specifica tipologia, perciò in assenza di una forma tipicizzata, si deve fare riferimento in primis alle forme previste dal Codice civile, nonché alle forme di cui al TUEL (Testo unico degli enti locali) in termini di disciplina generale, anche e soprattutto alla luce della sentenza 272 del 2004 della Corte costituzionale e all'articolo 115 (Forme di gestione) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, quale disciplina speciale da ritenersi applicabile.

In linea costante quindi con la normativa regionale di riferimento la legge regionale 21 del 2010 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) che dispone, all'articolo 14 (Gestione degli istituti e luoghi della cultura come servizi privi di rilevanza economica) comma 3: *“La gestione in forma diretta può avvenire per mezzo di associazioni, fondazioni o altri organismi, le cui finalità consistano nella prestazione di servizi culturali, sui quali l'amministrazione cui l'istituto o il luogo della cultura appartiene esercita un'influenza dominante”*, viene confermata la tradizionale e storica scelta di una fondazione.

La forma di gestione più idonea è ritenuta la fondazione di partecipazione, istituto che si inserisce nella più vasta categoria delle fondazioni classiche, disciplinate dal primo libro del codice civile. La fondazione opererà con procedure e norme proprie di un organismo di diritto pubblico come disposto all'articolo 1, comma 4 (*.....opera con particolare riferimento all'acquisizione di beni e servizi e alla selezione del personale, secondo procedure di evidenza pubblica*) in quanto per il combinarsi di norme comunitarie e nazionali, le fondazioni in cui sia rilevante il finanziamento pubblico o che siano configurabili quali organismi di diritto pubblico sono tenute ad osservare le procedure ad evidenza pubblica proprie delle pubbliche amministrazioni (cfr. articolo 3 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2018 n. 858).

Parallelamente alla scelta di perseguire l'obiettivo di una più efficace ed efficiente gestione della politica culturale, con l'istituto privatistico della fondazione, che secondo quanto previsto dal codice civile, non dispone forme “obbligate”, per cui ha consentito allo stesso legislatore nazionale di valorizzare, con forme “speciali” e settoriali, un nuovo modello organizzativo, che potesse conciliare le esigenze della partecipazione di più soggetti, anche privati, la Regione Toscana ha comunque approvato leggi che hanno provveduto a concedere contributi a soggetti dell'ampio settore cultura.

Questi soggetti non professionisti sarebbero rimasti esclusi dalle azioni più incisive previste dalla programmazione regionale che, dall'entrata in vigore della legge regionale 21/2010, ha privilegiato maggiormente e coerentemente progetti e soggetti di qualità acclarata mettendo in secondo piano quelli portati avanti su base volontaristica dalla cosiddetta società civile diffusa (cfr. la legge regionale 5 del 2012 su associazioni e manifestazioni storiche).

Come si è già detto il policentrismo contributivo si è rivolto a queste

realtà tradizionalmente esistenti, a cui il sostegno finanziario, frequentemente di entità non certo rilevante, ha comunque nel tempo confermato un riconoscimento dell'impegno profuso. Si può dire che le leggi di iniziativa dell'Ufficio di presidenza con fondi afferenti al proprio bilancio, hanno consentito di evitare un vulnus del "capitale sociale" della cultura e la dispersione della progettualità, residuale rispetto ai professionisti, di un tessuto sociale impegnato. Queste leggi sono sempre, o quasi, state votate all'unanimità dall'aula e hanno significato per le comunità rappresentate dai consiglieri, anche, il recupero di identità "storica" del territorio, soprattutto quando sono stati previsti anche finanziamenti in favore di comuni, stimolati e impegnati nella riqualificazione dello stesso.

Per quanto concerne le politiche giovanili si può ritenere quale normativa di riferimento, la legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), che si articola in disposizioni appositamente dedicate nel percorso di vita di una persona dalla prima infanzia all'entrata nel mondo del lavoro. La disciplina costituisce e ha costituito fino ad ora un caposaldo per il legislatore e per gli operatori dei vari settori interessati.

Ad essa sono state fatte modifiche in tutte le materie e specialmente nella decima legislatura quasi sempre necessitate per adeguarla, più o meno tempestivamente, alle innovazioni legislative nazionali, in tema soprattutto di orientamento, formazione professionale (legge regionale 2 del 2016), in quanto, in attuazione della legge regionale 22 del 2015 (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), era necessario procedere ad un adeguamento della legislazione regionale in materia di orientamento e formazione professionale per ricondurre in ambito regionale le competenze fino ad allora attribuite alle province e alla Città metropolitana di Firenze.

Furono modificati singoli articoli al fine di attribuire alla Regione, in aggiunta alla funzione di programmazione di cui già era titolare, quella di attuazione e gestione degli interventi, che venivano ricondotti ad unità attraverso una deliberazione della Giunta regionale nella quale sono definite le linee generali degli interventi da realizzare.

Svariate disposizioni, in materia di diritto allo studio, sia scolastico che universitario, sono state cambiate in occasione della legge regionale 15 del 2017, modificativa in tema di disposizioni programmatiche settoriali, relative a molte discipline. Ulteriori modifiche sono state apportate in tema di tirocini non curricolari, provvedendo ad allargare la platea dei beneficiari a categorie dapprima non contemplate

L'impianto originario della disciplina è conseguentemente mutato nel tempo, da legge di principi a legge più dettagliata e in parte disomogenea per i

diversi interventi modificativi apportati. La manutenzione obbligata (talvolta avvenuta con la legge annuale ad hoc) di tale disciplina ha comportato a sua volta, la continua manutenzione della normativa secondaria, in un susseguirsi di disposizioni sempre più dettagliate e minuziose che, essendo afferenti a più ambiti, rendono il regolamento di non agile collazione.

Per restare nell'ambito delle politiche giovanili, non strettamente afferenti alla sola legge regionale 32 del 2002, la legge regionale 81 del 2020, proprio a conclusione della decima legislatura, ha dato rango normativo alle varie azioni amministrative già operate e operanti previste in leggi di vari settori, interventi propriamente meglio noti come progetto Giovani sì, che avevano dato buoni risultati,

Una rilevante modifica della legge regionale 32 del 2002 è relativa alla materia lavoro, con l'istituzione dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI). 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 per *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, 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 (entro il 30 giugno 2018) 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.*"

Per dare attuazione a quanto previsto dalla normativa statale, si rendeva pertanto necessario intervenire legislativamente sia sulla vigente normativa regionale, costituita dal Capo II II (*Sistema regionale per l'impiego e le politiche del lavoro*) della legge regionale 32 del 2002, sia con specifiche disposizioni per consentire il predetto trasferimento di funzioni e competenze gestionali.

Già con la legge regionale 82 del 2015³, 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.

Peraltro nel 2014, il legislatore toscano aveva istituito, sempre con modifiche al Capo II della legge regionale 32 del 2002, l'Agenzia regionale del lavoro, quale ente dipendente della Regione ai sensi dell'articolo 50 dello

³ Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016).

Statuto. L'efficacia delle norme fu sospesa in attesa e 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 56/2014 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 che prevedeva l'istituzione di un'Agenzia nazionale per il lavoro.

In relazione alla legge regionale 82 del 2015, solo con l'entrata in vigore del decreto legislativo 150 del 2015 (Disposizioni per il 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. 183), 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 nazionale di bilancio 2018, che definiscono l'assetto complessivo delle competenze istituzionali e 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 legge istitutiva di ARTI era disposta l'abrogazione delle disposizioni che sospendevano l'efficacia per l'operatività dell'agenzia del lavoro.

La disciplina è improntata sullo schema consolidato dell'articolato della legge regionale 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 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, gestisce la rete regionale dei centri per l'impiego, 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.