

POLITICHE FORMATIVE E CULTURALI

Caterina Orione

All'inizio dell'anno 2016 è stato portato a conclusione il preannunciato riordino delle funzioni amministrative in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale, con il trasferimento alla Regione dell'attuazione e della gestione diretta degli interventi. La proposta di legge 35 (l.r. 25 gennaio 2016, n. 2 "Riordino delle funzioni in materia di orientamento e formazione professionale in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla legge regionale 32/2002") era volta a modificare 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) in ragione delle disposizioni contenute nella disciplina regionale di attuazione della legge statale 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Delrio) che prevede il trasferimento delle funzioni e del personale, dal 1° gennaio 2016, dalle province alla Regione. Più precisamente l'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge regionale 22/2015, dispone che siano oggetto di trasferimento "*le funzioni in materia di orientamento e formazione professionale, compresa la formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici*", per cui si rendeva necessario modificare le disposizioni della legge regionale 32/2002 in tal senso, provvedendo ad eliminare ogni riferimento alle province che fino ad allora avevano esercitato tali funzioni. L'intervento manutentivo provvedeva a disciplinare i tirocini estivi di orientamento, riservando ad essi una disposizione a se stante, essendo questi una "parentesi" lavorativa durante il solo periodo estivo, sostanzialmente una forma d'inserimento temporaneo in un ambiente produttivo con finalità orientative e di addestramento pratico. Inoltre era disposto un aggiornamento delle previsioni relative all'apprendistato rispetto alla normativa nazionale vigente ed a riscrivere in forma più chiara, senza modificarne sostanzialmente il contenuto, altre disposizioni della disciplina, ivi comprese quelle relative agli organismi concertativi.

La legge 32/2002, dalla sua entrata in vigore, ha subito svariate modifiche necessitate da interventi normativi nazionali e da opzioni legislative mirate a rendere più efficaci le finalità ed il raggiungimento degli obiettivi. L'ultima modifica era del 2014 ed ha avuto ad oggetto praticamente tutti gli ambiti delle materie, con esclusione della prima infanzia e del diritto allo studio universitario, oggetto di precedenti modifiche. Per ciò che attiene le materie dell'orientamento e della formazione professionale, a conclusione di un percorso iniziato con un'indagine conoscitiva dell'allora commissione competente, già con la legge regionale 59/2014 ed il regolamento attuativo di essa, la Regione aveva ridisegnato l'ambito di esse, provvedendo a modifiche sostanziali, nella consapevolezza esplicitata che l'esercizio delle funzioni amministrative da parte

della stessa avrebbe trovato compimento, appunto, con la legge di riordino richiesta dalla legge statale 56/2014.

Il dibattito in commissione ed in aula ha riscontrato un interesse da parte dei consiglieri, che hanno da sempre ben presente la necessità di potenziare il sistema della formazione professionale, quale traino di uno sviluppo del sistema economico congiunto a quello dell'occupazione dei giovani. La discussione si è incentrata, da parte delle opposizioni, sulla necessità di un'armonizzazione con il sistema nazionale, su un'attenta vigilanza dell'operato dei soggetti privati accreditati nel fornire corsi di formazione utili al mercato del lavoro, nonché sulla tipologia dei corsi da prevedere, in quanto si ritiene che essi debbano rispondere maggiormente e più celermente alle esigenze delle imprese diversificate sul territorio. Si è paventato altresì il timore che l'accentramento degli aspetti gestionali possa, per così dire, rendere meno proficuo ed efficace il ruolo di indirizzo, attraverso linee guida, sottoposte anche al vaglio della commissione consiliare, della Giunta, poiché la valenza di esse potrebbe risultare poco efficace e non aderente alle istanze del mondo imprenditoriale.

Con la proposta di legge 24 (l.r. 28 gennaio 2016, n. 7 “Nuove disposizioni in materia di provvedimenti a favore delle scuole, delle università toscane e delle società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti. Modifiche alla l.r. 11/1999 e alla l.r. 42/2015”), è giunto a conclusione l'iter manutentivo di una disciplina storica, la cui progettazione ed approvazione vide impegnate le forze politiche in un ampio dibattito scaturito, originariamente, dagli eventi di cronaca del tempo relativi alle logge massoniche.

Con il passare del tempo, l'impianto originario della normativa, volta a sensibilizzare specialmente i giovani sulle tematiche oggetto della legge, con azioni dirette della Regione ed interventi cofinanziati su progetti, è stato ritenuto non efficace e poco funzionale alle esigenze di celerità di azione per eventi sempre più numerosi e diversificati. Le funzioni amministrative di competenza della Giunta regionale, alquanto gravose, e le direttive triennali, peraltro non aggiornate per lungo tempo, su proposta della Giunta ed approvate dal Consiglio regionale, risentivano di un impasse, anche di natura tecnica per la complessità della procedura per la concessione di contributi, nonché le ridotte risorse finanziarie a disposizione, inducevano a modificare la normativa. Nel 2010, con la legge di manutenzione, la Giunta regionale aveva proposto modifiche alla disciplina per operare una diversa allocazione delle competenze tra Giunta e Consiglio. La commissione competente, ritenendo che ciò non fosse conforme allo Statuto e che peraltro la richiesta esulasse dalle caratteristiche tipiche della legge proposta, ottenne lo stralcio delle disposizioni.

Nel 2013, una nuova proposta di legge si prefiggeva di sottrarre al Consiglio l'approvazione delle direttive triennali per ricondurre le scelte

politiche alle linee di programmazione pluriennale del Piano regionale di sviluppo (PRS). La commissione limitò il proprio assenso al solo adeguamento all'allora legge sulla programmazione, per cui il Consiglio approvava, in attuazione del PRS e del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), le direttive pluriennali di durata pari al PRS, aggiornabili annualmente ed il cui contenuto fu rivisto, individuando obiettivi, tipologie di interventi, categorie dei destinatari etc. Nel 2015, la legge è stata adeguata alla nuova legge sulla programmazione e, come si è detto sopra, nel 2016 la legge è stata modificata con l'abrogazione delle disposizioni relative all'approvazione delle direttive da parte del Consiglio, nonché con la formalizzazione dei rapporti con l'Istituto regionale di programmazione economica della Toscana (IRPET) e la previsione di un rapporto annuale al Consiglio.

Con l'eccezione del Movimento 5 Stelle, autore di un emendamento accolto in commissione, volto a comprendere tra le finalità anche la lotta al terrorismo, il dibattito in aula è stato sostanzialmente solo delle opposizioni le quali hanno lamentato uno svuotamento progressivo dei poteri di controllo da parte del Consiglio ed una cosiddetta *mala gestio* pregressa della disciplina, ritenuta di mera facciata.

Anche con la proposta di legge 59 (l.r. 9 febbraio 2016, n. 11 "Istituzione per la gestione del Parco nazionale della pace. Modifiche alla l.r. 38/2002") si è conclusa una querelle relativa alla Fondazione Parco nazionale della pace a Sant'Anna di Stazzema, ente individuato dalla Regione nel 2002, per il funzionamento dello stesso. Nel corso del tempo, la normativa originaria aveva subito modifiche in relazione proprio allo "strumento" per la gestione del Parco, che la disciplina nazionale, legge 381/2000, istitutiva dello stesso, lasciava alla discrezionalità della Regione. Nel 2002 fu operata la scelta di individuare il sopraddetto strumento in una fondazione, da istituirsi per iniziativa del Comune di Stazzema. Nel 2011, con apposita modifica di legge, la Regione decise di partecipare quale socio fondatore alla futura fondazione, non ancora costituita. Nel 2014 veniva individuato un altro strumento giuridico, l'istituzione, disciplinata dall'articolo 114 del Testo unico degli enti locali (TUEL), in quanto la Soprintendenza regionale ai beni architettonici e paesistici, nel gennaio del medesimo anno, aveva comunicato che il Museo Storico della Resistenza di Sant'Anna di Stazzema e i beni mobili in esso presenti erano da considerarsi beni vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e quindi non potevano andare a far parte del fondo di dotazione della prevista fondazione. Nella seduta d'aula dedicata alla discussione ed all'approvazione della proposta di legge del 2014, da consiglieri di opposizione fu sollevata la questione dell'assenza agli atti della documentazione comprovante la decisione della Soprintendenza. La discussione fu molto ampia ed accesa, in assenza di nessuna possibilità di mediazione fra le parti, ivi compreso il rifiuto ad apporre modifiche al preambolo per rendere il testo più conforme allo stato dei fatti, l'aula ritenne opportuno rinviare la proposta di

legge in commissione, dove non fu più esaminata in assenza di nuovi elementi forniti dalla proponente Giunta. Nel 2016, l'atto ufficiale della Soprintendenza, citato in preambolo, ha quindi portato alla presentazione di una nuova proposta di legge ed alla sua successiva approvazione. Il dibattito in aula, anche in questa occasione, così come nella precedente, ha visto incentrarsi la discussione da parte delle opposizioni sulla controversa e tardiva istituzione dell'ente, senza peraltro mai negare l'importanza della volontà di tenere sempre viva la memoria terribile degli eventi, quale monito educativo.

Con la proposta di legge 102 (l.r. 9 agosto 2016, n. 59 "Fondazione Sistema Toscana. Modifiche alla l.r. 21/2010") la Giunta regionale intendeva modificare l'articolo 44 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), rubricato Fondazione Sistema Toscana, provvedendo alla sostituzione di esso in toto, in quanto si riteneva più aderente alla realtà dei fatti, comprovati ed aderenti ai criteri (proprietà pubblica ed attività prevalente in favore dell'amministrazione) enucleati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, riconoscere a detta fondazione la qualifica di organismo in house providing (traduzione letterale "gestione in proprio").

Fondazione Sistema Toscana (FST), fu istituita con deliberazione consiliare del 2003, quale fondazione partecipativa, con socio fondatore il Monte dei Paschi di Siena. Nel 2008, con legge regionale 42, FST divenne una fondazione regionale al pari di Orchestra regionale Toscana e Fondazione Toscana Spettacolo e, nell'ambito di un programma generale di riorganizzazione degli enti, fu deciso, con direttive ai rappresentanti regionali dei consigli di amministrazione, di pervenire alla fusione di essa con altra fondazione regionale culturale (Mediateca), fusione che si concluse nel dicembre 2009. Successivamente, nel 2013, il Monte dei Paschi di Siena formalizzò la volontà di uscire dalla compagine della fondazione con la conseguenza che l'unico socio contributore rimasto è la Regione Toscana.

Con riguardo all'impostazione generale della proposta di legge 102, si rilevava che essa qualificava la fondazione come soggetto in house della Giunta regionale e configurava il controllo analogo esclusivamente nei confronti della Giunta medesima. Ai sensi dell'articolo 9 dello Statuto della fondazione, il Consiglio di amministrazione è composto da cinque consiglieri, tra i quali il Presidente, tutti nominati dal Consiglio regionale. Ai sensi dell'articolo 15 il Consiglio regionale nomina anche i tre componenti del collegio dei revisori dei conti. Il potere di nomina degli amministratori e dei sindaci/revisori delle società e degli altri organismi in house è uno degli elementi principali che compongono l'attività di controllo analogo dell'ente di riferimento. Alla luce di tali considerazioni si rimetteva alla commissione consiliare la valutazione dell'assetto del controllo analogo configurato dalla proposta di legge 102, per cui venivano, pertanto, dettate nuove regole a sostegno di tale qualificazione, ivi

comprese 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. Sempre in merito ai rapporti tra il Consiglio regionale e la Fondazione in house, e in tema di controllo analogo, si rammentava che l'articolo 11 dello Statuto regionale prevede al comma 1 che il Consiglio approvi i rendiconti degli enti, aziende ed altri organismi dipendenti dalla Regione. Appariva quindi necessario che tale previsione statutaria venisse declinata espressamente nel nuovo articolato.

In ragione del mutato rapporto tra la Fondazione e la Regione, si riteneva opportuno l'inserimento nel testo della nuova disciplina di una previsione che prevedesse esplicitamente l'obbligo di modificare lo Statuto della Fondazione in conformità ad essa.

Quest'ultimo rilievo era stato riportato anche nella scheda di legittimità alla Prima Commissione per il parere istituzionale, che aveva accolto tale prospettazione ad essa conformato il messaggio alla commissione referente.

Gli uffici di Consiglio e di Giunta, su richiesta del Presidente della commissione, si sono attivati in un confronto giuridico e si è provveduto alla stesura di un testo sostitutivo dell'originaria proposta di legge, che ha recepito in toto la volontà di mantenere al Consiglio regionale. l'indirizzo ed il controllo sulla Fondazione: è stato infatti previsto che sia il Consiglio di amministrazione che il collegio dei revisori dei conti siano nominati dal Consiglio regionale, che approva anche il bilancio di esercizio della Fondazione, mentre sul bilancio previsionale e sul programma annuale di attività la commissione competente si esprime mediante un parere. Il direttore ed il comitato scientifico della Fondazione sono nominati dal Consiglio di amministrazione.

La nomina del Presidente del Consiglio di amministrazione, da scegliersi fra i componenti del consiglio stesso, spetta al Consiglio regionale, a seguito di un emendamento di aula. Sempre a seguito di un emendamento di aula, è stato posto un termine (90 giorni dall'entrata in vigore della legge) per la modifica dello Statuto della Fondazione, necessaria per la configurazione di organismo in house providing della stessa.

Il dibattito in aula non ha riguardato aspetti istituzionali e tecnici sulla nuova configurazione di Fondazione Sistema Toscana, bensì la "storia" di essa, quale ente capace di operare per le finalità condivise dalla Regione Toscana e sui costi sostenuti e da sostenersi per consentirne un ruolo più efficace nell'ambito della comunicazione dell'immagine della Regione stessa.

Sempre in ambito culturale, sia pure avendo come riferimento normativo la legge istitutiva del servizio civile, è stata la proposta di legge 65 (l.r. 11 maggio 2016, n. 32 "Modifiche alla legge regionale 25 luglio 2006, n. 35 (Istituzione del servizio civile regionale) in materia di settori di impiego"), d'iniziativa consiliare bipartisan. La modifica sostitutiva ha riguardato la lettera

f) del comma 1 dell'articolo 3 della citata legge, che indicava fra i settori d'impiego per il servizio civile *“valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico”*, espandendo e dettagliando la portata dell'impiego dei giovani a: *“valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico, prevedendo in tale ambito, ferma restando la competenza dello Stato in materia di tutela dei beni culturali, attività volte al miglioramento:*

- 1) della conservazione fisica, della sicurezza, dell'integrità e del valore del patrimonio anche mediante il presidio dello stesso;*
- 2) della diffusione della conoscenza dei beni del patrimonio anche mediante riproduzioni, pubblicazioni e ogni altro mezzo di comunicazione e informazione.”*

L'aula ha approvato all'unanimità la legge, apprezzando con convinzione la possibilità per le numerose associazioni culturali presenti sul territorio di offrire ai giovani un ulteriore ambito di impegno finalizzato alla valorizzazione del patrimonio culturale ed, al contempo, formativo per un'identità di cittadinanza attiva, anche in considerazione della valenza del servizio civile quale credito formativo per i corsi di studi universitari.

La Seconda Commissione ha altresì discusso di due proposte di legge d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza che, nella volontà di valorizzare il ruolo del Consiglio quale organo rappresentativo della comunità toscana ai sensi dell'articolo 11 dello Statuto, ha ritenuto di utilizzare risorse finanziarie in bilancio per le leggi d'iniziativa consiliare. La proposta di legge 110 (l.r. 1 agosto 2016, n. 46 *“Città murate della Toscana”*), il cui impianto originario non ha subito emendamenti, prevedeva contributi, una tantum, a favore dei comuni, per progetti di recupero e valorizzazione del patrimonio storico e culturale della Toscana, disciplinando interventi a sostegno della valorizzazione delle mura storiche e degli edifici in esse inglobati o ad esse connessi, delle torri e dei castelli, mediante il ripristino dell'accessibilità ai luoghi e la creazione di percorsi culturali. La normativa, che prevede per la concessione di contributi una procedura ad evidenza pubblica, è stata approvata ad ampia maggioranza, sia pure con i dovuti distinguo relativi al limitato coinvolgimento delle opposizioni, non facenti parte dell'Ufficio di presidenza, per la tempistica ridotta per l'esame dell'articolato, dovuta alla necessità di corrispondere i contributi entro dicembre 2016, ritenendo opportuno un approfondimento al fine di presentare emendamenti. Le risorse finanziarie inizialmente stanziare erano di ottocentomila euro, sono state successivamente implementate, con legge portata direttamente in aula, per altri centottantamila euro, in ragione dell'alto numero di progetti presentati dai comuni.

Altra proposta di legge, finalizzata sempre a concedere un sostegno finanziario, è stata la 133 (l.r. 11 novembre 2016, n. 76 *“Interventi per la valorizzazione della identità toscana e delle tradizioni locali”*). Lo stanziamento di trecentomila euro a carico del bilancio del Consiglio regionale, anche in

questo caso mediante l'utilizzo di risorse stanziare nel fondo speciale per il finanziamento di provvedimenti legislativi, è volto a sostenere, sempre una tantum, quattro categorie di beneficiari: associazioni di rievocazione storica, iscritte nel registro regionale, bande musicali e cori, enti locali ed associazioni senza scopo di lucro che organizzino carnevali e centri commerciali naturali, considerati spazi unici per la valorizzazione del territorio. Per l'ammissione della richiesta, la disciplina prevede una serie di criteri oggettivi di cui i destinatari devono essere in possesso; la concessione del contributo avviene per procedura automatica entro il dicembre 2016.

Entrambe le leggi presentate dall'Ufficio di presidenza sono state oggetto di un dibattito ampio, vivace, che ha interessato anche l'opposizione, che pur avanzando critiche sulla tempistica ristretta per gli approfondimenti e per il mancato iniziale coinvolgimento sulle opzioni legislative poste in essere, ha comunque apprezzato l'impegno per la valorizzazione del territorio e dell'identità toscana, volto anche a sopperire la scarsità di risorse finanziarie di cui possono disporre i comuni e le tante associazioni che profondono energie per mantenere vivo il tessuto sociale.