

## POLITICHE SOCIO-CULTURALI

REDATTRICE: Caterina Orione

L'attività legislativa della Quinta Commissione consiliare nell'anno 2013 si è rivolta ad alcuni degli ambiti di competenza ad essa riservati, con una valenza che si può definire "trasversale" per ciò che attiene l'aspetto sociale, inteso come ricaduta ineludibile dell'impatto della regolazione sulla comunità toscana.

L'esame delle proposte di legge, fossero di iniziativa consiliare o della Giunta, è sempre stato approfondito, non solo con richiesta di chiarimenti agli uffici o ai proponenti, ma altresì connotato da integrazioni di disposizioni e di atti di risoluzioni, con l'esplicitazione di una volontà di indirizzo dell'azione politica. Le tematiche inerenti agli atti sono state dibattute con spirito di condivisione, così da portare, a seguito di una naturale "negoziazione", all'approvazione di essi spesso all'unanimità.

Nel variegato e numeroso panorama di leggi modificative che caratterizza il corpus normativo dell'anno 2013, le discipline, di iniziativa della Giunta, sottoposte all'esame della Commissione, hanno la caratteristica di essere intervenute su normative in vigore da più di dieci anni, fatto questo che può e deve essere letto quale "manutenzione" dettata, non da una diversa politica pubblica che si vuole porre in essere, ma piuttosto dalla consapevolezza che per aggiornare gli obiettivi, non disgiunti dalle riaffermate finalità, occorra prevedere strumenti ed interventi differenziati rispetto agli originari.

Si è quindi in presenza di una scelta politica, latu sensu intesa, che non sempre trova esplicitazione chiaramente motivata nel preambolo, ma può essere letta dall'operatore in profondità nelle disposizioni modificative, la cui relazione illustrativa spesso si limita appunto a descriverne il contenuto. La fase elaborativa che ha portato a porre in essere una diversa opzione legislativa, rimane quindi sottotraccia, non essendo dichiarata, sembra assente la valutazione sul progresso, che invece necessariamente è sottostante a qualsiasi scelta, non potendosi questa solo riassumere dietro *considerato opportuno*.

La legge regionale n. 2 del 23 gennaio 2013 (*Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 "Testo unico della normativa in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro" in materia di sistema regionale dei servizi educativi per la prima infanzia e di tirocini*) non si imponeva in ragione di una necessità di adempiere ad un dettato nazionale, ma, come esplicitato nel preambolo, vi era una precisa volontà che trova il suo fondamento nella scelta di: ridisegnare l'assetto del sistema integrato dei servizi educativi della prima infanzia, prevedendo ex novo competenze di coordinamento alle conferenze zonali per l'istruzione, già esistenti per il settore istruzione. L'ambito, rispetto all'originario testo del 2002, aveva subito poche

modifiche, mentre l'attuale disciplina propone un nuovo assetto normativo, ivi compreso un regolamento a sé stante, che si prefigge di dare organicità regionale, di finalità e strumenti, agli enti locali titolari della competenza. La Commissione, non solo ha apprezzato l'iniziativa, ma ha voluto, durante l'esame dell'articolato, proseguire nell'opera di approfondimento della materia, non solo nella verifica dell'accoglimento degli indirizzi a suo tempo impartiti nella fase di presentazione del documento preliminare, ma altresì a presidiare affinché il testo fosse esaustivo delle problematiche emerse in sede di consultazione. Quanto agli aspetti tecnici di stesura, la Commissione ha voluto, pur non snaturando il testo originario quale normativa di principi, apportare alcune correzioni che consentissero poi una riscrittura del regolamento in ambiti circoscritti ed enunciati in legge. L'interesse della Commissione al tema educativo della prima infanzia si è manifestato, non solo in un esame puntuale dell'atto normativo secondario, ma altresì nel condurre successivamente ed autonomamente un'indagine conoscitiva a tutto campo sui servizi educativi, dall'assetto normativo nazionale e di tutte le regioni, alla verifica della realizzazione pratica degli enunciati legislativi.

La disciplina sopracitata, è anche inerente la materia di formazione professionale, (legge regionale 3/2012 sui tirocini). Essa amplia il novero delle categorie di soggetti svantaggiati che possono accedere a tale esperienza formativa, prolunga il loro periodo di tirocinio, incentiva l'assunzione dei tirocinanti presso i soggetti ospitanti.

Per entrambi i settori di intervento, l'assetto normativo trova compiutezza con l'emanazione dei rispettivi regolamenti, di cui quello per i servizi educativi, come sopradetto, trova una propria "identità" ed autonomia rispetto a quello previsto dal testo unico (legge regionale 32/2002), che come tale riguarda tutti i settori trattati dalla disciplina di riferimento.

La legge regionale n. 23 del 9 maggio 2013 *Modifica della legge regionale 10 marzo 1999, n. 11 (Provvedimenti a favore delle scuole, delle Università toscane e della 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)*, nel testo originario proposto dalla Giunta, prevedeva l'approvazione da parte del Consiglio regionale di linee di programmazione pluriennali nelle materie della legge regionale 11/1999 nell'ambito del PRS e l'individuazione, sempre da parte del Consiglio, delle priorità di intervento annuali nell'ambito del DPEF. (co. 1 e 2). Alla Giunta regionale era rimessa la competenza di definire annualmente le linee di azione per l'anno in corso in attuazione di quanto indicato nel PRS e DPEF (co. 3).

Rispetto alla disciplina originaria, le modifiche introdotte all'articolo 2 sottraevano al Consiglio regionale la competenza programmatica di settore, limitandola alla sola approvazione di linee programmatiche nel PRS e all'individuazione delle linee annuali di priorità nel DPEF, escludendo qualsiasi

ulteriore atto di programmazione settoriale ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 49/1999 in materia di programmazione. L'ufficio legislativo ha quindi fatto rilevare che la nuova formulazione dell'articolo 2 eliminando le direttive triennali di attuazione della legge regionale 11/1999, senza prevedere in alternativa funzioni consiliari di programmazione settoriale, contravveniva a quanto previsto dall'articolo 11 dello Statuto che affida al Consiglio regionale l'approvazione di "atti della programmazione regionale, generale e di settore".

La Commissione, tenuto conto del fatto che già con la proposta di legge 44 (diventata legge regionale 10/2011 *Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale per il 2011*) erano stati presentati articoli che in maniera più puntuale spostavano la competenza programmatica verso la Giunta, articoli che furono stralciati dal testo finale della legge, su parere della stessa Commissione, pur nella consapevolezza dell'utilità di dotare la Giunta di uno strumento più snello operativamente, ha voluto ribadire il ruolo consiliare nell'adozione di indirizzi ed ha cercato di riscrivere un testo, approvato all'unanimità, che contemperasse le esigenze di Giunta e Consiglio. La Commissione ha deciso di riformulare l'articolo 2 riconducendo la funzione programmatica nell'ambito della legge regionale 49/1999 allora vigente (la legge 11 era di poco precedente e non era, necessariamente, conforme ad essa).

La riscrittura dell'articolo 2 prevede ora che il Consiglio regionale approvi, in attuazione del PRS e del DPEF, le direttive pluriennali, di durata pari al PRS e aggiornabili annualmente. La Giunta regionale provvede poi alla loro attuazione secondo quanto previsto dall'articolo 10 bis della legge regionale 49/1999 e trasmette al Consiglio, ogni anno un rapporto sulle attività svolte in applicazione della legge.

Il ruolo consiliare di indirizzo è stato anche rivendicato in sede di approvazione dell'atto programmatico di cui sopra, con un'ampia riscrittura dello stesso volta ad individuare con maggior precisione gli ambiti di azione, con un'attenzione esplicita alla chiarezza normativa nei confronti dei destinatari della disciplina.

Si può sostanzialmente dire che la proposta di legge in questione era anticipatoria di ciò che la Giunta regionale ha poi presentato quale revisione generale dell'impianto normativo in tema di programmazione e che ha portato all'approvazione della legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (*Disposizioni in materia di programmazione regionale*). Il confronto tra Giunta e Commissione non ha portato a "rigidità" delle diverse posizioni sul tema, ma ha consentito una rivisitazione delle modifiche da apportare, tale da condurre a dei miglioramenti del testo, senza inficiare l'assetto delle competenze istituzionali ed al contempo di rendere la disciplina più funzionale alle finalità perseguite.

Per completezza, si segnala che, sia la normativa de quo e sia le c.d. direttive, hanno suscitato un ampio dibattito in aula al momento dell'approvazione, poiché l'importanza della forza educativa della tematica

oggetto della disciplina si è radicata nel tempo e nel tessuto sociale toscano ed è condivisa da tutte le forze politiche, che con i comprensibili distinguo, hanno sempre sostenuto tale politica. Il passare del tempo ha consentito di vedere premiato lo sforzo educativo alla legalità ed in un periodo di poche risorse finanziarie, il legislatore ha cercato di ottimizzarle, convogliando queste al raggiungimento degli obiettivi in modo diretto, senza superfetazione di organismi, per cui è stato soppresso il comitato tecnico – scientifico troppo ampio e di difficile convocazione, sostituendolo con la possibilità, per la Giunta, di sollecitare incontri periodici, a fini consultivi, soggetti istituzionali e soggetti rappresentativi della società toscana, per coordinare e promuovere attività sui temi della cultura della legalità.

La legge regionale n. 34 del 4 luglio 2013 (*Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002 e alla l.r. 32/2002*) il cui testo finale, ampiamente riscritto rispetto alla sua stesura iniziale, di iniziativa consiliare, ed approvato dall'aula con svariati emendamenti "bipartisan", presenta in toto un carattere innovativo.

Le imprese di informazione, imprese come tutte le altre, hanno dedicata pertanto una disciplina ad hoc, che risponde ad un'esigenza pressante di un ambito produttivo in crisi per carenza di risorse finanziarie, ma che comunque rimane uno dei capisaldi della società civile.

In realtà già la legge 22/2002 (*Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni*) prevedeva una via di accesso a fondi di garanzia presso Fidi Toscana per le imprese del settore che intendessero investire per un rinnovamento tecnologico, tale fondo ha avuto un riscontro di utilizzo alquanto relativo (le disposizioni ad esso relative sono state abrogate).

La proposta di legge, il cui impianto originario di disciplina premiale per le imprese che impiegassero personale giornalistico qualificato professionalmente, ha subito, per così dire, un "declassamento" di ampio respiro, nel senso che l'aspetto di tutela intrinseca della categoria dei giornalisti quale iniziale elemento caratterizzante della disciplina, ha subito un'attenuazione con l'effetto di allargare la platea dei destinatari degli interventi, ponendo requisiti meno stringenti in relazione al personale impiegato presso le imprese che abbracciano nella loro variegazione tutti o quasi gli ambiti d'informazione. I commissari hanno cercato di porre in essere una disciplina che fosse bilanciata tra l'esigenza della specifica categoria dei giornalisti ed al contempo con quella degli editori.

L'attenzione verso la qualità dell'informazione è stata recuperata per certi versi, con la previsione di specificità per determinati contenuti, di cui tenere conto al momento della predisposizione dei bandi per l'accesso ai contributi, nonché con la previsione di interventi, previsti dagli atti di programmazione, volti ad una qualificazione del settore, ivi comprese agevolazioni fiscali per le

imprese che aumentino il proprio capitale. In un'ottica di qualità si è voluto procedere anche a porre questa al centro di determinate iniziative da parte del Corecom e della Giunta, con l'intenzione palese e ribadita, di valorizzare l'ambito pluralistico dell'informazione.

Le commissioni terza e quinta, impegnate congiuntamente nell'esame del testo, hanno rielaborato lo stesso in considerazione delle risultanze delle consultazioni e delle osservazioni degli uffici ed anche dei pareri da questi forniti. I consiglieri hanno fortemente voluto che la disciplina in oggetto fosse operativa in tempi ristretti, così da ottenere di dotare la stessa di una norma finanziaria, all'inizio assente, che potesse includere il settore specifico in quello più ampio delle attività produttive, rinviando all'atto programmatico ad esse specificamente previsto.

La legge regionale n. 49 del 16 settembre 2013 (*Modifiche alla legge regionale 4 luglio 2013, n. 34 (Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002 ed alla l.r. 32/2002)*).

Nell'immediatezza dell'approvazione della normativa a favore delle imprese di informazione, citata nel paragrafo precedente, sono avvenuti contatti tra i legislativi di Giunta e Consiglio per concordare la modifica del testo, al fine di evitare l'impugnativa da parte del Governo, sulla cui fondatezza non si appalesavano dubbi, in merito alla previsione in legge della sede legale in Toscana per le imprese suddette, ritenuta lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Nella stesura della proposta modificativa, per ragioni di immediata comprensibilità di adeguamento, si è esplicitato chiaramente nel preambolo le motivazioni giuridiche che portavano alla modifica ed in parte si è derogato alle regole di tecnica legislativa, suggerite dal Manuale; la proposta è stata approvata all'unanimità, sia nelle commissioni che in aula.

La legge regionale n. 79 del 24 dicembre 2013 (*Riordino degli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)*).

La disciplina, inizialmente preannunciata nel DPEF come collegato alla finanziaria, è stata poi approvata dopo la legge finanziaria e la legge di bilancio e nelle intenzioni del proponente, Giunta regionale, era una normativa di riordino in materia fiscale che riunisce in un'unica legge i vari provvedimenti legislativi che nel corso del tempo avevano previsto agevolazioni fiscali a favore delle imprese toscane. Nell'articolato pervenuto alle commissioni, su cui la Quinta Commissione doveva esprimere parere secondario, era prevista una disposizione, articolo 10, *Credito d'imposta per favorire sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana*, che "ricalcava" la legge regionale 45/2012 (*Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana*) nei suoi contenuti essenziali. con un ambito di applicazione più ampio per ciò che concerne i soggetti destinatari/beneficiari

dell'agevolazione fiscale e in un articolo successivo conseguentemente si proponeva l'abrogazione della disciplina.

Occorre ricordare che la suddetta disciplina aveva avuto un iter complesso che per memoria viene sinteticamente riassunto: la proposta dalla Giunta regionale aveva subito modifiche sostanziali in Consiglio, la legge era stata impugnata dal Governo per violazione dei principi di coordinamento di finanza pubblica e del sistema tributario, la Quinta Commissione aveva chiesto ed ottenuto lo stralcio di alcune modifiche proposte dalla Giunta per adeguarsi ai rilievi governativi, infine la Corte costituzionale aveva dichiarato legittima costituzionalmente la legge regionale 45/2012 con sentenza n. 153 del 21 giugno 2013.

L'articolo 10 della proposta di legge 292, prevedeva altresì un regolamento, per cui l'ufficio legislativo nella scheda di legittimità illustrativa delle modifiche che venivano apportate, specie al fine dell'implementazione efficace della disciplina, suggeriva alcune integrazioni alla disposizione al fine di evitare gli aspetti di poca chiarezza normativa, emersi già in sede di esame della proposta di regolamento di attuazione della legge regionale 45/2012.

La Quinta Commissione, nel messaggio del parere secondario alla Prima Commissione, nel merito ha nuovamente riaffermato, all'unanimità, la propria diversa prospettazione di politica legislativa rispetto a quella avanzata dalla Giunta regionale.

Infatti ha espresso un articolato parere contrario alla proposta di legge, affermando, che, pur comprendendo l'utilità di semplificare il quadro normativo unificando in un unico provvedimento le previsioni in materia di IRAP contenute in più testi di legge, ravvisava che sostanzialmente l'articolo 10 della proposta riproponesse in parte i contenuti della legge regionale 45/2012, ma che tuttavia da un punto di vista di impatto andasse perduta quella visibilità della scelta politica di sovvenzionare la cultura anche mediante l'incentivazione di erogazioni liberali, così come motivata nel preambolo e nell'articolo 1 della suddetta legge regionale 45/2012; non recuperando neppure la clausola valutativa di cui all'articolo 7 della legge citata.

Inoltre il testo della proposta di legge 292 appariva disporre soltanto per l'anno 2014, prevedendo un intervento *ad tantum* e peraltro la prevista abrogazione della legge regionale 45/2012, comportava l'impossibilità di proseguire il percorso di approvazione del regolamento attuativo della legge originaria. Su tale regolamento, assegnato congiuntamente alle commissioni prima e quinta, le commissioni infatti avevano già espresso nell'ottobre 2013 parere favorevole, ma subordinato all'accoglimento di determinate condizioni ed in considerazione del fatto che tali condizioni erano sostanziali, avevano altresì richiesto che lo schema di regolamento corretto fosse nuovamente trasmesso alle commissioni.

Infine, nel parere secondario la Quinta Commissione, rilevando al contempo come la proposta di legge in esame prevedesse un ambito di applicazione più ampio per ciò che concerne i soggetti destinatari/beneficiari dell'agevolazione fiscale e condividendo tale obiettivo, suggeriva e proponeva una riscrittura dell'articolo 10 della proposta di legge 292, intesa come una vera e propria modifica secondo le regole di tecnica legislativa, volta ad una modifica integrativa della legge originaria.

Il parere è stato accolto dalla Prima Commissione ed il testo finale della proposta di legge 292, così modificato nel senso sopradescritto, è stato approvato dall'aula.