

POLITICHE CULTURALI E DEL LAVORO

Caterina Orione

PREMESSA

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

1. POLITICHE GIOVANILI

E' afferente alla materia politiche giovanili, nonché alla materia istruzione anch'essa di competenza della Seconda Commissione, la proposta di legge 402 divenuta legge regionale 71 del 26 novembre 2019 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyber bullismo), che la commissione ha discusso e approvato unitamente alla Terza Commissione.

La suddetta proposta di legge d'iniziativa consiliare costituiva la scelta di dare rango normativo alle attività amministrative, già da tempo svolte dalla Regione per prevenire i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo e che trovano fondamento in varie leggi regionali settoriali, relative sia all'ambito sanitario sia a quello più prettamente scolastico. Le azioni e gli interventi, progetti educativi zonali e progetti per la promozione del benessere mentale, sono rivolti all'ambito socio educativo con lo scopo di favorire una crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, che consenta loro una maggiore consapevolezza della loro identità e sono stati attuati grazie alla collaborazione tra gli uffici regionali e l'Ufficio scolastico regionale, il dipartimento di Scienze della formazione e Psicologia, Aziende unità sanitaria locali. L'iter legislativo ha avuto come input una richiesta avanzata dal Parlamento degli studenti, proposta raccolta e portata avanti dalla Consigliera Giovanetti che ha coinvolto l'ufficio nella stesura preliminare di una bozza di una proposta di legge da sottoporre all'attenzione della Giunta regionale al fine di concordare un testo condiviso da sottoporre all'esame del Consiglio regionale.

L'iniziale testo redatto è stato quindi concordemente modificato per la presentazione in Consiglio regionale, in ragione della scarsità delle risorse finanziarie a disposizione nel presente e nell'immediato futuro. L'articolato pervenuto alle commissioni prevedeva azioni e interventi di carattere generale, in parte già attuati e in corso di attuazione, come sopra detto in via amministrativa, nell'ambito delle competenze e degli strumenti previsti dalle leggi settoriali sopraindicate e individuati, con le relative risorse finanziarie dal programma regionale di sviluppo e dalla nota di aggiornamento al documento di economia e

finanza. Con il finanziamento specificatamente previsto per l'anno 2019, la Giunta regionale promuove attività di studio e di ricerca mirate a progetti innovativi, rispetto al lungo elenco di azioni e interventi già in corso di attuazione.

Nel rispetto della legge statale 29 maggio 2017 n. 71 (Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo), azioni e interventi si sostanziano in campagne di sensibilizzazione, di informazione al fine di promuovere la prevenzione e il contrasto al fenomeno del bullismo e del cyber bullismo, per tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica delle persone di minore età nei loro contesti di vita, nonché in azioni di monitoraggio-analisi dello sviluppo del fenomeno e dell'efficacia delle misure attuate. Le azioni sopradescritte sono contestualizzate particolarmente all'interno delle varie agenzie educative, delle famiglie, della scuola, dei luoghi di aggregazione giovanili sociali, culturali e sportivi, con il coinvolgimento, anche attraverso protocolli di intesa e accordi tra la Regione e i soggetti istituzionali che, a diverso titolo e nei diversi settori della vita sociale, svolgono un ruolo formativo e culturale nei confronti delle persone di minore età. Sono soggetti attuatori degli interventi i comuni singoli o associati, le scuole di ogni ordine e grado, anche tramite la conferenza zonale per l'educazione e l'istruzione, le aziende del servizio sanitario regionale, gli enti di ricerca e università degli studi e soggetti giuridici privati senza finalità di lucro con comprovata esperienza nel settore o rappresentativi dei comuni. La disciplina prevede l'istituzione ex novo presso il Consiglio regionale del Comitato regionale per la lotta al bullismo e al cyberbullismo, con funzioni consultive, propositive e di monitoraggio in relazione sia al fenomeno, sia alle misure di contrasto e prevenzione poste in atto e la cui composizione è varia, comprendendo soggetti politici, istituzionali ed esperti con competenze specifiche del fenomeno.

Il testo pervenuto alle commissioni è stato oggetto di vivace discussione e di approfondito dibattito, che ha spaziato ben oltre l'articolato, partendo dalla necessità di ricercare modalità di coinvolgimento educativo delle varie componenti della società civile per arginare il fenomeno. Quindi, in sede di commissioni congiunte e in aula, vi è stata un'ampia attività emendativa da parte dei consiglieri, i quali, sia pure consapevoli dei limiti imposti nell'esercizio della competenza legislativa regionale esplicitati nel preambolo e nell'articolato, hanno voluto ribadire l'impegno della Regione a contrastare il crescente disagio giovanile, diversificando il raggio di azione degli interventi e i loro destinatari, nonché ampliando il numero dei componenti del Comitato. La normativa è stata approvata all'unanimità in entrambe le sedi di discussione.

Successivamente alla pubblicazione della legge regionale, l'Ufficio affari legislativi del Ministero dell'interno formulava alcuni rilievi sul testo, essenzialmente incentrati a *“emendare tutte quelle disposizioni ...che fanno riferimento all'attività regionale di “monitoraggio, prevenzione e contrasto del*

fenomeno del bullismo e del cyberbullismo”, precisando – al pari di quanto è stato fatto nel “considerato” n. 9 - che tali attività debbano essere incentrate esclusivamente sul piano sociale, politico e amministrativo”, al fine di eliminare eventuali interpretazioni distorsive dell’attività consentita al legislatore regionale, che non può interferire in nessun modo nell’ambito processuale penalistico o nell’attività di prevenzione dei reati, consentita al solo legislatore statale. Inoltre, veniva formulata un’osservazione in relazione all’articolo 6, comma 1, lettera m), ai sensi del quale il Comitato è composto altresì da un rappresentante designato dal Compartimento di Polizia postale e delle comunicazioni, previa intesa con l’ente di appartenenza, secondo la quale le regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori, rispetto a quelli individuati in legge statale e non possono disciplinare unilateralmente forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali, per cui si richiedeva di sostituire l’intesa con l’autorizzazione. L’ufficio predisponendo quindi una nota in cui si precisava l’ambito di ricaduta delle attività del Comitato regionale per la lotta al bullismo e al cyberbullismo (di seguito Comitato) che è istituito al fine “di monitorare e intervenire sul piano politico e amministrativo”.

Nella legge regionale, già dal preambolo vi era, non solo nella parte dei visto nella quale sono richiamati gli articoli della Costituzione, della precisa delimitazione dell’ambito di competenza normativa regionale di intervento, ma altresì del considerato, precisamente al punto n. 9, vi era espresso riferimento al solo piano politico e amministrativo, restando conseguentemente escluso il risvolto processuale penalistico, e si ricordava che il preambolo, come recita l’articolo 9 della legge regionale 22 ottobre 2008 n. 55 (Disposizioni sulla qualità della formazione), attuativa dell’articolo 44 dello Statuto sulla qualità delle fonti normative, è parte integrante del testo normativo. Un ulteriore conferma dell’ambito di operatività della legge nel solo *piano sociale, politico e amministrativo*, si riscontra al comma 1 dell’articolo 2, che prevede, sempre e esplicitamente per tutti gli interventi regionali, il rispetto di quanto previsto dalla legge statale 29 maggio 2017, n. 71 (Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo).

Così come la lettera e), comma 1 dell’articolo 2 dispone testualmente la sola *“raccolta dati, analisi e monitoraggio del fenomeno del bullismo in tutte le sue manifestazioni, compreso il cyberbullismo”*, prevedendo quindi un’attività sostanzialmente di studio e ricerca per elaborare dati. La nota di controdeduzioni ai rilievi avanzati richiamava altresì un caso analogo in cui la Consulta si era pronunciata nel dichiarare la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale della legge 4/2018 della Regione Umbria in materia di interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e cyberbullismo, affermando che: *“secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, la competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica riguarda le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali,*

quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni (sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca che appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale". Quanto al secondo rilievo, si evidenziava che l'articolo 6, comma 1, lettera m), della legge regionale 71/ 2019 stabilisce che il Comitato regionale è composto anche da un rappresentante designato dal Compartimento di Polizia postale e delle comunicazioni, previa intesa con l'ente di appartenenza. Tale disposizione era stata formulata nel rispetto della consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo la quale le regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori, rispetto a quelli individuati in legge statale e non possono disciplinare unilateralmente forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali. Da ciò deriva la necessità di prevedere sempre un'intesa con i competenti organi statali. Tali intese attengono ai rapporti istituzionali tra Stato e Regioni ed hanno natura di accordo organizzativo che si svolge sul piano delle relazioni intersoggettive tra enti. Al contrario, il proposto atto di autorizzazione attiene ai rapporti organizzativi interni alla competente struttura statale, in relazione al quale non sussiste alcuna competenza del legislatore regionale. Pertanto la richiesta del Ministero di sostituire la figura dell'intesa, come consolidatasi pacificamente nel tempo, con l'autorizzazione, appariva non congrua, oltre che in relazione a quanto osservato relativamente ai rapporti intersoggettivi Stato-Regione, anche in considerazione del fatto che l'autorizzazione a partecipare al Comitato per il rappresentante statale è conseguente all'intesa tra i competenti organi statali e regionali. La legge non è stata impugnata dal Governo.

2. POLITICHE CULTURALI

All'inizio dell'anno 2019 giungeva a conclusione l'iter di approvazione della proposta di legge 321 (Contributi per l'anno 2019 per le città murate della Toscana. Modifiche alla l.r. 46/2016), divenuta legge regionale 9 del 15 febbraio 2019. La disciplina, d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza, era inizialmente volta a reiterare per l'anno 2018 risorse finanziarie degli stanziamenti di bilancio del Consiglio regionale a favore di beneficiari previsti dalla legge regionale 46/2016, ma i tempi tecnici prescritti dalla normativa per l'utilizzo dei fondi stanziati (euro 1.170.000) non avevano consentito l'esame della proposta di legge e la ripartizione dei suddetti fondi entro l'anno 2018.

Il 5 febbraio 2019, conclusasi la prima parte della procedura con l'approvazione del rendiconto 2019 da parte dell'Ufficio di presidenza, l'iter trovava il suo compimento con la definitiva approvazione del provvedimento legislativo di carattere manutentivo.

Pertanto il testo originario pervenuto in commissione veniva corretto conseguentemente con l'aggiornamento alla previsione dell'anno 2019 quale periodo di erogazione delle risorse finanziarie.

Gli interventi effettuati in attuazione della 46/2016 si erano rivelati efficaci sia per la semplicità delle procedure adottate per la loro erogazione sia per la platea delle amministrazioni comunali che avevano richiesto l'accesso ai fondi stanziati ai fini del recupero dell'accessibilità e della fruibilità pubblica delle fortificazioni storiche e delle mura ed edifici connessi, per cui l'Ufficio di presidenza ha ritenuto utile proporre il rifinanziamento per la valorizzazione di tale patrimonio.

La legge è stata approvata a maggioranza in commissione e in aula.

La proposta di legge 331 (I Grandi Toscani. Celebrazione di personalità illustri ed istituzioni storiche della Toscana), divenuta legge regionale 10 del 19 febbraio 2019, è, come la precedente, d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza. Sempre l'Ufficio di presidenza, con la proposta di legge 389, divenuta legge regionale 47 del 26 luglio 2019 ha apportato alcune modifiche al testo "madre". Sulla proposta di legge 331, volta a promuovere e realizzare un programma di celebrazioni delle personalità più illustri della Toscana, per le quali si verificavano ricorrenze particolari nell'anno 2019, l'ufficio legislativo ha fornito indicazioni di drafting per migliorare la coerenza del testo sotto il profilo del rispetto dei principi di separazione tra politica e amministrazione e di compiutezza del procedimento amministrativo. Quanto alla proposta di legge 389, anch'essa legge provvedimento volta ad integrare e ampliare il programma di celebrazioni e a ricomprendere fra i soggetti ammissibili al finanziamento, da erogarsi mediante bando, istituzioni sociali private senza scopo di lucro, essa è stata istruita direttamente dall'Ufficio di presidenza. La legge è stata interamente finanziata con risorse afferenti al bilancio del Consiglio regionale e approvata a maggioranza.

Un importante intervento legislativo in ambito culturale è stato quello relativo all'acquisizione al patrimonio regionale del patrimonio fotografico della società Fratelli Alinari I.D.E.A. S.p.A, nonché la disciplina delle forme di gestione di tale patrimonio e del regime transitorio. Tale intervento non ha un carattere autonomo di legge dedicata, quale l'importanza della scelta operata e dell'impegno finanziario da sostenersi potevano consentire, bensì l'articolato de quo costituiva il capo III¹ della proposta di legge 407, divenuta legge regionale 65 del 13 novembre 2019 (Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2019-2021).

La Regione, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di beni e attività culturali e nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali relative allo sviluppo della cultura e alla valorizzazione del patrimonio storico e artistico, riconosceva al patrimonio fotografico storicizzato dei Fratelli Alinari un

¹ Ora capo IV della legge regionale 65/2019.

eccezionale valore di testimonianza nell'era dell'economia della conoscenza. Le fotografie, con relativi negativi e matrici, aventi carattere di rarità e di pregio, rientrano tra i beni culturali esemplificati all'articolo 10, comma 4, lettera e), 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. 37). Non solo, ma lo stesso decreto legislativo 42/2004 contiene specifiche disposizioni di tutela, all'articolo 11 comma 1 lettera f), per le fotografie, con relativi negativi e matrici, la cui produzione risalga a oltre venticinque anni ed esse, sono oggetto della verifica e della dichiarazione d'interesse culturale qualora ne sussistano i presupposti.

Il patrimonio fotografico, bibliografico, archivistico e della Stamperia d'arte della Società Fratelli Alinari I.D.E.A Spa, si presenta come un unicum di enorme valore non solo economico, ma anche culturale ed identitario, in quanto espressione dell'arte, della cultura e della storia italiana, oltre che della tecnica del tutto peculiare dell'attività dell'officina collotipica. Il parere di congruità relativamente al patrimonio documentario e strumentale della Società Fratelli Alinari I.D.E.A Spa, rilasciato dalla Soprintendenza archivistica e bibliografica della Toscana, riconosceva appunto all'archivio Alinari il carattere di interesse storico particolarmente importante ai sensi degli articoli 10, comma 3, lettera b) e 13, comma 1 del decreto legislativo 42/2004.

Pertanto, nel rispetto dei principi per la valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica richiamati dall'articolo 112 del decreto legislativo 42/2004, la Regione intendeva garantire la custodia e la corretta conservazione del patrimonio fotografico, bibliografico, archivistico e della Stamperia d'arte, che si presenta unico nel panorama nazionale ed internazionale della fotografia, nonché assicurarne l'integrità nel tempo, creando le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica attraverso uno specifico Piano strategico di sviluppo culturale. L'intero capo III (poi capo IV della l.r. 65/2019), come sopradetto, della proposta di legge in esame era interamente dedicato all'acquisizione al patrimonio regionale del patrimonio fotografico della Società Fratelli Alinari I.D.E.A. Spa, alla disciplina delle forme di gestione di tale patrimonio, al regime transitorio a cui il patrimonio fotografico sarà sottoposto nelle more del definitivo passaggio di proprietà.

L'articolato pervenuto in commissione indicava nel dettaglio l'iter previsto, non solo per ciò che riguarda il reperimento e l'erogazione delle risorse finanziarie, per una somma complessiva di circa quattordici milioni di euro, allocate nel bilancio 2019-2021, per giungere all'acquisizione definitiva di tutto l'intero patrimonio fotografico, con una previsione e autorizzazione di spesa scansionata nel tempo e negli importi complessivi a seconda dei vari cespiti di cui è composto tale patrimonio, nonché disposizioni specifiche relative all'individuazione delle sedi per la fruizione pubblica e di modalità di conservazione, esposizione, valorizzazione, gestione di esso. In considerazione della complessità dell'intero processo acquisitivo e della definizione conclusiva

delle modalità operative che questo richiede, era dedicata una disposizione specifica al cosiddetto regime transitorio.

Oltre a richiamare i punti 32 e 33 del preambolo, in cui era esplicitata la motivazione della volontà di acquisizione e le due mozioni approvate in data 14 maggio 2019 dal Consiglio regionale sullo stesso tema, occorre ricordare che il decreto legislativo 42 del 2004 costituisce la normativa statale di riferimento e che la legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) espressamente richiama il Codice, perimetro entro cui il legislatore regionale può e deve disciplinare la conservazione e fruizione per i beni culturali di proprietà.

Le disposizioni tutte indicavano una spesa, complessiva e con fissazione del relativo tetto, talvolta prevedendo condizioni (integrità dei materiali, ulteriore valutazione della congruità economica per l'acquisizione di determinati cespiti) che saranno rimodulate per la sottoscrizione dei contratti di acquisto, per consentire l'erogazione delle risorse stanziata ed individuate nel bilancio triennale.

Non erano indicati i tempi dei singoli adempimenti consequenziali previsti per giungere al completamento di quanto esplicitato nell'intervento legislativo, la cui implementazione si prospetta complessa proprio in relazione ai vari passaggi, che coinvolgono non solo la Regione e la Società Fratelli Alinari I.D.E.A. Spa, ma altresì altri soggetti pubblici per la completa acquisizione e conseguente fruizione pubblica di tutto il patrimonio fotografico Alinari.

Questo è costituito da differenti cespiti di diversa natura e diversa valenza economica:

- a) patrimonio documentario cartaceo, comprendente la biblioteca e l'archivio cartaceo;
- b) materiali, attrezzature e strumentazione tecnica, ivi inclusa la stamperia d'arte;
- c) archivio digitale, con relative banche dati, sistemi di gestione e di stoccaggio;
- d) marchi;
- e) diritti d'uso delle immagini in qualsiasi formato riprodotte.

Le forme di gestione del patrimonio fotografico saranno individuate nel Piano strategico culturale, che sarà approvato dalla Giunta regionale, in osservanza dei principi della valorizzazione dei beni culturali contenuti nel Capo II del Codice e di quanto disposto dalla normativa regionale di riferimento, che all'articolo 14 (Gestione degli istituti e luoghi della cultura come servizi privi di rilevanza economica) al comma 3, dispone: *“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”*. L'articolato relativo all'acquisizione del patrimonio Alinari, non ha subito alcun emendamento sia in commissione e sia in aula ed è stato votato a maggioranza

nelle due sedi.

La proposta di legge 418 (Disposizioni in materia di sistemi museali. Modifiche alla l.r. 21/2010), divenuta legge regionale 78 dell'11 dicembre 2019, ha avuto una genesi singolare. La Seconda Commissione, a seguito dell'esame della proposta di legge di manutenzione 2019, aveva chiesto alla Prima Commissione di espungere dal testo alcuni articoli, che intervenivano sulla legge regionale 21/2010 in tema di sistemi museali. Le disposizioni erano volte a recepire le nuove prescrizioni del decreto ministeriale 113/2018, normativa secondaria che ha aggiornato i livelli minimi uniformi di qualità per musei e luoghi della cultura di appartenenza pubblica, validi per musei, monumenti e aree archeologiche, che individuano gli standard minimi e gli obiettivi per il miglioramento della qualità dell'offerta museale, base su cui si fonda la contestuale attivazione del sistema museale nazionale. La Regione Toscana, con la finalità di proseguire nell'azione diretta al miglioramento della qualità dei musei toscani e dei loro servizi attraverso il riconoscimento della qualifica di museo o ecomuseo di rilevanza regionale, intendeva adeguare di conseguenza la normativa regionale.

La richiesta di stralcio derivava dal fatto che le disposizioni non erano propriamente di carattere manutentivo secondo quanto disposto dall'articolo 13 della legge regionale 55 del 2008 sulla qualità della normazione, come rilevato dall'ufficio nella scheda di legittimità, bensì attinenti al merito della materia e che, in quanto tali, avrebbero dovuto essere esaminate dalla Seconda Commissione in sede referente.

L'ufficio, in collaborazione con il settore competente di Giunta, ha quindi predisposto una proposta di legge ad hoc a firma di alcuni consiglieri, inserendovi ex novo due disposizioni: una transitoria, in forza della quale, fino all'approvazione delle modifiche al regolamento attuativo della legge regionale 21/2010, si applicano le disposizioni vigenti per il riconoscimento della qualifica di museo ed ecomuseo di rilevanza regionale ed una relativa all'entrata in vigore anticipata, in considerazione della necessità di concludere in tempi brevi il percorso di adeguamento alle disposizioni statali della normativa regionale. La legge è stata votata all'unanimità.

3. POLITICHE DEL LAVORO

La proposta di legge 375 (Disposizioni in materia di competenze regionali in materia di lavoro. Modifiche alla L.R. 32/2002), divenuta legge regionale 43 del 12 luglio 2019 con il diverso titolo (Funzioni della Regione in materia di lavoro. Modifiche alla l.r. 32/2002), rivestiva carattere sostanzialmente manutentivo, con l'obiettivo di riportare alla Regione, nell'ambito delle politiche del lavoro, la funzione di intervenire finanziariamente a sostegno della continuità retributiva di lavoratori in cassa integrazione e di

lavoratori privi di retribuzione da almeno due mesi. La funzione di cui sopra era stata posta erroneamente in capo all'Agenzia regionale toscana per l'impiego, quando questa era stata costituita nel luglio del 2018.

Le risorse finanziarie per tali interventi regionali erano state messe a disposizione del soggetto gestore Toscana Muove, aggiudicatario di una gara di ingegneria finanziaria del 2013, il cui contratto di appalto era stato rinnovato nel 2019, di cui erano dettagliati gli estremi nella relazione tecnico finanziaria. La proposta di legge è stata votata a maggioranza.