

**Un caso di studio :**

**Il Testo unico della normativa della Regione Toscana  
in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione  
professionale e lavoro**

**(legge regionale n. 32 del 26 luglio 2002)**

## Un caso di studio:

### **Il Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (legge regionale n. 32 del 26 luglio 2002)**

#### **Introduzione**

Per il caso di studio è stata scelta 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) poiché interviene su di un ambito molto vasto, toccando diverse materie in maniera rilevante ed utilizzando numerosi istituti tecnico – giuridici, come la stessa relazione di presentazione della proposta di legge<sup>1</sup> mette in rilievo: il riordino dei diversi settori attraverso lo strumento del testo unico, la semplificazione abrogando le singole leggi di settore, la delegificazione attuata col trasferimento ad un regolamento e al piano di indirizzo generale integrato di un’ampia serie di indicazioni prima contenute in leggi.

All’analisi del testo di legge contribuiscono i servizi e le aree che hanno avuto parte nel procedimento di approvazione della proposta di legge (ciascuno per gli aspetti presi in considerazione in base al ruolo svolto all’interno dei passaggi).

Il capitolo dedicato al caso di studio si articola, dopo una breve spiegazione sulla nascita della proposta di legge, attraverso i passaggi e gli interventi che contraddistinguono tutte le proposte di legge: l’assegnazione alla/e commissioni referenti, l’istruttoria svolta dagli uffici delle commissioni, le istruttorie svolte dalle aree legislative attraverso una scheda di legittimità, l’istruttoria svolta dai colleghi del settore della fattibilità attraverso una scheda di analisi di fattibilità sotto il profilo procedurale, organizzativo e finanziario, il parere del Consiglio delle autonomie locali<sup>2</sup>. Segue quindi la discussione e l’approvazione prima in

---

<sup>1</sup> Si tratta della proposta di legge n. 162 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e occupazione).

<sup>2</sup> I paragrafi 1, 2, 3, 4.1., 4.1.1, e 7.1 sono stati redatti dalle commissioni III e V (dr.ssa P. Gonnelli e dr. A. Prina); i paragrafi 4.2 .1 e 4.2.2 sono stati redatti dall’area di assistenza giuridico legislativa alle commissioni e al Consiglio in materia sanitaria, sociale e culturale (dr.ssa C. Orione); i paragrafi 4.2.3, 4.2.4 e 4.2.5 sono stati redatti dall’area di assistenza giuridico legislativa alle commissioni e al Consiglio in materia economico produttiva (dr.ssa C. Mangieri); i paragrafi 4.2.6 e 4.2.7 sono stati redatti dal settore fattibilità (dr. F. Pozza, dr.ssa A. Brazzini, dr. G. Brogelli); i paragrafi 4.2.8 e 7.2 dal Servizio di assistenza generale al Consiglio delle autonomie locali (dr. A. Chellini); il paragrafo 5 è stato redatto dal servizio atti consiliari (dr. A.

commissione, poi in aula. Infine l'analisi del testo pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

Gli interventi delle strutture hanno seguito alcuni argomenti di base quali l'analisi del testo, l'eshaustività, l'impatto degli strumenti scelti sulla legislazione vigente, ma ciò non ha impedito che ciascuno abbia privilegiato nell'analisi alcuni temi rispetto ad altri.

In alcuni casi il riferimento è sostanzialmente al testo di legge pervenuto in prima istanza, in altri casi si tiene conto anche del testo emendato e/o del testo pubblicato (questi ultimi dovrebbero in realtà coincidere). Pertanto a volte le relazioni potranno sembrare disomogenee, ma si è preferito mantenere questa varietà in quanto essa serve a mettere in luce aspetti di analisi che lasciano emergere le diverse tipologie di approccio.

L'analisi del testo non è esaustiva, ma si è concentrata su alcuni aspetti ritenuti più rilevanti e sull'impatto sulla legislazione esistente.

## **1. Genesi dell'intervento legislativo**

La proposta di unificare in un testo unico la normativa in materia di istruzione - formazione professionale - lavoro risale al Programma regionale di sviluppo 2001/2005 (PRS)<sup>3</sup>, approvato all'inizio della legislatura e al Documento di programmazione economico finanziaria (DPEF) predisposto per l'anno 2002<sup>4</sup>.

Il testo della proposta di legge presentata in Consiglio regionale il 2 aprile 2002, è il risultato di una lunga elaborazione da parte dei diversi uffici dell'Assessorato coinvolti, prima, e quindi dell'Area attività legislative e giuridiche della presidenza della Giunta regionale, poi, svoltasi nel corso del 2001 e conclusasi nei mesi novembre/dicembre 2001. A questa fase, è seguita una laboriosa concertazione con enti locali e parti sociali che ha

---

Tonarelli); la parte introduttiva e i paragrafi 6, e 9 sono stati redatti dal servizio qualità della legislazione (dr.ssa C. Paradiso). Le conclusioni (par. 8) sono state concordate.

<sup>3</sup> Il PRS prevedeva: "il completamento del riordino delle leggi in materia di diritto allo studio e educazione avviato con le leggi recentemente approvate sugli interventi educativi per l'infanzia e l'adolescenza e sul diritto allo studio universitario" e "la produzione di un testo unico delle leggi in materia di politiche attive del lavoro inclusivo di una nuova disciplina della formazione professionale. (pag. 111 e143 del PRS pubblicato sul burt del 6.12.2002, n. 36, parte prima).

<sup>4</sup> Il DPEF 2002 al punto 3.8 "Strategia culturale e formativa" prevede "Per le politiche dell'educazione, istruzione, formazione e lavoro, che si integrano strettamente tra di loro, la strategia tende ad unificare le politiche di ciascun settore in un disegno unitario, attraverso l'approvazione di un 'testo unico' e di un atto unitario di programmazione." (pag. 57, burt del 27.2.2001, supplemento n. 127)

avuto luogo nei primi mesi del 2002.

La redazione originaria della proposta di legge è avvenuta anteriormente all'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione e rappresentava una razionalizzazione ed integrazione delle normative già esistenti a competenze invariate. Il testo unico presentato non era stato elaborato alla luce delle diverse competenze legislative (concorrente o esclusiva) spettanti alle regioni sulla base del nuovo titolo V della Costituzione.

## **2. La proposta iniziale**

Il testo iniziale è composto da 35 articoli divisi in 4 capi. Il primo capo contiene i principi generali, il capo secondo contiene l'individuazione generale degli interventi educativi per la prima infanzia (nidi d'infanzia e servizi integrativi), le finalità generali e le indicazioni per le modalità di attuazione degli interventi in materia di educazione non formale, istruzione e diritto allo studio e diritto allo studio universitario, orientamento, obbligo formativo e formazione professionale. Il capo secondo contiene, inoltre, le norme sul sistema regionale e provinciale per l'impiego e le politiche del lavoro.

Al capo terzo sono disciplinate l'esercizio delle funzioni amministrative della regione, delle province e dei comuni e la programmazione regionale. Il capo quarto contiene disposizioni finali, tra cui la definizione dei contenuti del regolamento di esecuzione e le abrogazioni espresse che decorrono dall'entrata in vigore del regolamento.

La proposta di legge, oltre all'articolo uno contenente le finalità generali e gli obiettivi delle politiche di intervento, comprende molte disposizioni relative alle finalità degli interventi per ciascuna materia (5+1 articoli rubricati come contenenti finalità; altri 5 pur non indicando nella rubrica la parola finalità contengono disposizioni sui fini degli interventi; complessivamente sono 11 articoli in cui si parla di finalità su un articolato di 35 articoli).

Una particolarità della proposta di legge è che contiene pochissimi rinvii espliciti alle leggi dello Stato (in numero di 4), nonostante il testo sia stato redatto prima della modifica del titolo V della Costituzione, e quindi le leggi statali rappresentavano ancora il quadro di riferimento regionale; il testo fa inoltre 4 citazioni della Costituzione (artt. 3 e 34, 117 e 118).

### **3. La concertazione svolta presso la Giunta regionale**

La fase di concertazione prevista ai sensi della riforma "Bassanini" e regolata dai protocolli di intesa sottoscritti dalla Regione ha avuto luogo nei mesi di febbraio e marzo 2002 ed ha comportato un lavoro di revisione della proposta di legge prima della sua approvazione da parte dei tavoli di concertazione (19 marzo 2002). La Giunta regionale ha esaminato la versione definitiva della proposta di legge in data 25/3/2002 approvandone la trasmissione al Consiglio regionale.

### **4. Il procedimento in Consiglio regionale**

#### **4.1 - L'esame in commissione**

L'assegnazione della proposta di legge 162 è avvenuta in sede referente congiunta alle commissioni terza (Attività produttive) e quinta (Attività culturali e turismo), mentre alla commissione quarta era richiesto il parere secondario, alla prima commissione i pareri ex articolo 31<sup>5</sup> del regolamento interno del Consiglio regionale, alla commissione vigilanza il parere ex articolo 19ter<sup>6</sup> del regolamento interno.

L'iter nelle commissioni referenti è iniziato il 23 aprile con la nomina dei due presidenti delle commissioni quali relatori e l'approvazione della determinazione di indire ampie consultazioni di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti dalle disposizioni del testo unico, con la sola eccezione degli enti locali che esprimono la loro posizione attraverso la rappresentanza del Consiglio delle autonomie locali.

Le consultazioni si sono svolte nei giorni 14 e 16 maggio ed hanno riguardato un numero rilevante di soggetti: conferenze dei sindaci delle aziende sanitarie locali, camere di commercio, aziende per il diritto allo studio universitario, università e Consiglio nazionale per le ricerche (CNR), ufficio scolastico regionale, rappresentanze delle scuole private paritarie,

---

<sup>5</sup> Art. 31 (Pareri obbligatori) Per tutte le proposte di legge o di regolamento e per ogni altro affare che comporti spesa, il Presidente del Consiglio regionale deve, all'atto dell'assegnazione alla commissione o alle commissioni competenti, prevedere che la commissione competente in materia finanziaria e di programmazione emetta il proprio preventivo parere al fine esclusivo di stabilire l'esistenza della copertura finanziaria e il rispetto delle norme di contabilità.

<sup>6</sup> Art 19 ter (Commissione di vigilanza – Pareri) 1. La Commissione di vigilanza esprime parere motivato sulle proposte di atti al Consiglio regionale relativi alla programmazione e al bilancio.

2. Il parere sulle proposte di atti al Consiglio regionale relativi alla programmazione e al bilancio attiene esclusivamente alla coerenza dei medesimi con i documenti programmatici generali e con l'andamento del bilancio.

organizzazioni sindacali dei lavoratori, associazioni di volontariato e di rappresentanza dei disabili, cooperative sociali, organizzazioni di categorie economiche. I soggetti consultati hanno depositato pareri scritti ed anche proposte di emendamenti all'articolato.

E' stata presentata, in data 9 maggio, una proposta formale di emendamenti (n. 3, aggiuntivi) da parte del Gruppo consiliare La Margherita, caso rivelatosi unico per questa proposta di legge nell'esame in sede di commissioni (tutti gli altri emendamenti o sono stati presentati oralmente o sono stati di iniziativa dei relatori).

La Quarta commissione (Sanità) ha esaminato il testo della proposta di legge, svolgendo anche alcune audizioni, ed ha formulato un parere articolato (in data 21 giugno); tale parere formulava alcune proposte di emendamenti agli articoli 3, 8 e 21 che sono stati oggetto di discussione delle commissioni referenti ed in parte approvati (in particolare, quello relativo all'educazione dei bambini disabili).

Alla ripresa dei lavori nelle commissioni referenti, si è posto il problema dei tempi di esaurimento dell'iter in commissione ed in aula giungendo alla decisione di concludere l'esame della proposta di legge prima della pausa estiva, cioè entro il mese di luglio, e di dare mandato ai relatori per la stesura di un nuovo testo dell'intero articolato che tenesse conto dei pareri pervenuti dagli uffici consiliari, dei pareri formali del Consiglio delle autonomie locali, della quarta commissione e della commissione di vigilanza, degli emendamenti presentati e delle osservazioni emerse dalle consultazioni.

Il "nuovo testo" formulato dai presidenti relatori è stato formalmente trasmesso ai consiglieri con lettera (21/6/2002), prima della seduta congiunta del 3 luglio, e poneva a fronte la proposta di legge originaria e la versione con gli articoli ampiamente modificati dai relatori.

Sulla nuova stesura dell'articolato (che si potrebbe definire un maxiemendamento in termini parlamentari), si è avviato il dibattito in commissione il 3 luglio (con votazioni su singoli articoli) e proseguito il giovedì 18, con l'accoglimento di alcuni emendamenti presentati oralmente anche dagli stessi relatori, un emendamento all'articolo 13 (Obbligo formativo) formulato dall'assessore proponente ed alcune osservazioni tecnico-legislative degli uffici.

Nella seduta del 18 luglio si sono, inoltre, esaminate le proposte di legge di iniziativa consiliare connesse per materia al testo unico in discussione: si è deciso di accantonarle perché non compatibili con la

revisione normativa totale scaturente dalla proposta di legge 162 e dal regolamento di esecuzione che sarà emanato dalla Giunta regionale. I consiglieri firmatari delle proposte di legge hanno acconsentito, senza ritirare le proposte in questione e riservandosi un'eventuale decisione in merito dopo l'entrata in vigore della legge. Il testo proposto per l'aula della proposta di legge 162 non è quindi stato un testo unificato delle varie proposte di legge giacenti nelle commissioni, ma un atto a sé stante che ha proseguito il suo iter in modo indipendente.

La votazione finale della proposta di legge, prevista per il 18 luglio, si è compiuta in effetti nella seduta del 23 luglio, poiché, alla data del 18, risultava mancante il parere della prima commissione, vale a dire la riformulazione dell'articolo 35 (norma finanziaria), pervenuto alle commissioni referenti solo il 22 luglio. L'esito della votazione ha visto il solo voto contrario del rappresentante del Partito della Rifondazione Comunista e l'astensione dei gruppi dell'opposizione di centrodestra.

#### **4.1.1 - Analisi qualitativa del testo**

La proposta di legge 162 accorpa intere materie e settori in una nuova normativa unificata, senza lasciare in vigore nessuna delle precedenti disposizioni legislative. Sotto questo aspetto, il testo unico si può considerare esaustivo, poiché raggiunge l'obiettivo di sostituire integralmente ogni legge o regolamentazione finora applicata nella Regione Toscana, abrogando espressamente tutte le disposizioni previgenti in ciascuna materia compresa nel suo oggetto.

La finalità di procedere ad un accorpamento delle discipline di settore ha prevalso, comunque, sulla esigenza di tutelare la diversità di alcuni ambiti di competenza legislativa particolari quali i servizi per la prima infanzia, o la garanzia del diritto allo studio universitario, che avevano una storia specifica, autonoma rispetto all'istruzione o al diritto allo studio scolastico.

La peculiarità della proposta di legge è consistita nella accentuata attribuzione alla potestà regolamentare della Giunta regionale (ma anche degli enti locali) di intere parti delle materie in passato oggetto di legislazione statale o regionale, in ossequio ad una tendenza delegificatrice che vorrebbe ridurre drasticamente il numero e la composità della legislazione vigente con l'obiettivo della semplificazione della normativa. Si è quindi focalizzata l'attenzione delle strutture consiliari e dei consiglieri sulla effettiva necessità di delegare al regolamento di esecuzione buona parte del contenuto normativo delle materie. La ristesa di alcune parti

dell'articolato è dovuta a precisazioni da mantenere in legge, ma il risultato finale è comunque di estendere in modo cospicuo lo spazio di autonomia del regolamento (in taluni casi, quasi libero di creare la norma). Si potrebbe trattare di un'ipotesi di regolamento "delegato", strumento che la dottrina tende ad escludere dalle facoltà della legislazione regionale.

Per quanto riguarda la tecnica legislativa, il testo finale della proposta di legge è stato oggetto di un lavoro di revisione alla luce delle regole del Manuale unificato di drafting da parte degli uffici di segreteria delle commissioni. Tale lavoro è stato, però, limitato ad alcuni aspetti formali di un articolato già oggetto di approvazione (anche se non definitiva) da parte dell'organo politico.

Occorre segnalare, comunque, che alcuni scostamenti dalle regole di drafting (ad esempio, uso di maiuscole) non sono stati evitabili.

## **4.2 - L'intervento delle aree legislative**

### **4.2.1 - L'assistenza giuridico-legislativa alla V commissione**

Il testo unico, nella stesura pervenuta agli uffici in sede di assegnazione, si è palesato intervento legislativo di ampia portata, quale era stato annunciato dal proponente e quale sostanzialmente era, non solo per la "tradizionale" ampiezza del suo raggio d'azione (materie, abrogazione di leggi, delegificazione), ma nello specifico poiché innovava del tutto il quadro legislativo esistente, ben al di là di quanto la prima lettura, agevolata dall'uso di un linguaggio improprio, assolutamente non normativo, e quindi di facile impatto, potesse indurre in prima battuta.

L'originalità del testo unico, sia in relazione alle normative pregresse e sia alla sua struttura, la sua significativa valenza, hanno indotto l'Area di assistenza giuridico legislativa alla Quinta Commissione, ad operare una scelta di metodo, privilegiando nella fase prodromica all'esame in commissione, l'esigenza di fornire ai membri della commissione elementi di riflessione, preliminari alla discussione, e quindi di consentire ai commissari un approfondimento, o meglio un raffronto fra quanto è di comune e condivisa accezione del concetto di testo unico e la fattispecie concreta, loro proposta dalla Giunta regionale.

Si è ritenuto opportuno delineare, sia pure per linee essenziali, un quadro "tecnico" di cosa significasse procedere ad un riassetto normativo e quali scelte di politica legislativa implicasse, cercando di enucleare e di chiarire alcuni principi ed istituti, a cui spesso si fa riferimento in modo improprio, per rendere più consapevole degli effetti giuridici, la lettura di un



testo non prettamente normativo, la cui tecnica redazionale rivelava criticità già nell'esposizione dei contenuti ad essa sottostanti. Le osservazioni istruttorie inviate alla Commissione, concepite quale primo supporto di carattere esclusivamente tecnico per i consiglieri, sono state strutturate "tipicamente" in modo schematico, così da evidenziare con immediatezza i punti nodali di una proposta di legge ed al contempo, di trattarne alcuni aspetti. Sono state pertanto incentrate sulle varie problematiche generali che il testo poneva, la cui soluzione non competeva ai tecnici, e segnalando già inizialmente, ma rinviando successivamente alla discussione, l'applicazione delle regole per una riscrittura corretta, di un nuovo testo di legge.

Riordino, delegificazione, semplificazione sono termini polisenso che indicano al contempo finalità ed attività sottostanti alla proposta di legge n. 162, come si evinceva dal titolo della stessa e dalla relazione di accompagnamento, e specie in quest'ultima, si esplicitavano chiaramente l'intentio legislatoris, il fine perseguito, sostanzialmente lo scopo-funzione della disciplina all'esame della Commissione e quindi si poneva la necessità di valutare la pertinenza dello strumento normativo prescelto per il raggiungimento del fine affermato di razionalizzazione del quadro normativo delle materie indicate, quale sintesi delle finalità sopraricordate.

Si ritiene importante evidenziare che il concetto di testo unico, di cui non si rinviene un'univoca definizione bensì più elaborazioni dottrinarie e giurisprudenziali, appartiene ad una categoria di ordine logico ancor prima che tecnico-giuridico e ciò impone preliminarmente una precisa scelta di politica legislativa finalizzata a dare ad una determinata materia un sistematico riassetto normativo in un unico atto, che unifichi in modo coordinato disposizioni legislative ad essa afferenti, distinte ed emanate in tempi pregressi e diversi. Coordinare significa in questo caso dare un ordine organico ad una produzione legislativa stratificata per consolidarla con l'obiettivo di dare alla materia una coerenza sostanziale che implica necessariamente modifiche al corpus normativo preesistente, non solo di mero adattamento formale o lessicale, ma bensì sostanziale, anche e soprattutto con l'abrogazione di norme fino ad allora vigenti o ritenute tali, al fine di dare maggiore chiarezza agli enunciati legislativi e conseguentemente perseguire la "certezza del diritto". Il procedimento logico, una volta determinatasi la volontà politica di sostituire, modificare, sostanzialmente innovare il quadro normativo, perché è di ciò che si tratta quando ci si appresta a svolgere tale funzione unificante, comporta un'attività di interpretazione e di scelta consapevole dei principi informativi della materia, fra quelli enunciati nelle varie leggi, in quanto ritenuti

meritevoli di "conservazione", per cui questa ricerca è, e deve essere, orientata al raggiungimento di una coerenza interna della normativa trattata, specie in considerazione del fatto che ci si trova ad operare su testi contenenti norme che hanno nel tempo dispiegato i loro effetti, per cui di essi si può in un certo qual senso misurare, o meglio valutare criticamente, l'efficacia.

L'aspetto empirico è infatti essenziale per una rifondazione della materia, in quanto consente di poter apprezzare in un periodo di tempo più o meno lungo, l'impatto nel sociale delle regole di condotta, e delle politiche pubbliche ad essa sottostanti, stabilite dal legislatore, il quale può ricomporre il mosaico normativo operando delle scelte di fondo che hanno un grado minore di aleatorietà, quanto ad efficacia, rispetto a quelle che si determinarono precedentemente.

Si è pertanto in presenza di un'occasione di scelta maggiormente calibrata, ma proprio per questo ancor più difficile, in quanto i fattori da tenere in considerazione sono molteplici e se si vuole ancora più gravosi in confronto ad una legislazione creata ex novo, perché si tratta di selezionare con cura le norme che si intendono mantenere in vita, estrapolate da più testi, che diventano parti di un tutto affatto diverso, e che pertanto non possono essere semplicemente unificate, ma bensì armonizzate in una nuova struttura unitaria, data non solo dalla fonte di produzione ma dal senso generale che la legge, in quella materia, assume di certezza del diritto.

Un testo unico - di cui si ricorda non esiste una tipizzazione ben precisa - è comunque espressione di una scelta univoca: quella di provvedere al riordino di materie e settori organicamente omogenei ed operare con tale strumento normativo una semplificazione, in una delle sue forme attuative, delle fonti legislative, quantomeno da un punto di vista quantitativo, poiché nella "ricomposizione" si provvederà ad eliminare-abrogare norme di cui non si ritiene più operante l'efficacia, e questo non può che tradursi che in un vantaggio per gli operatori del settore e per il cittadino, i quali dovrebbero confrontarsi meglio con un numero ridotto, ma soprattutto selezionato, di norme di legge.

Una diminuzione quantitativa di portata e valenza maggiore, quanto ad incisività qualitativa, avviene con la delegificazione, per cui alla legge, quale fonte di disciplina specie per gli aspetti organizzativi e procedurali (soggetti, tempi e modi nella regolamentazione) si sostituisce il regolamento, al fine di consentire una maggiore flessibilità - e si ha quindi una drastica riduzione dell'intervento legislativo, poiché la fonte legislativa

primaria viene sostituita con la fonte secondaria. Occorre però rilevare che non automaticamente ogni qualvolta si delegifichi si determina un'effettiva efficacia semplificatoria, poiché questa attiene più propriamente ad una razionalizzazione dei procedimenti, per cui di converso, di fronte ad un susseguirsi stratificato di fonti di rango differente, si può palesare una complicazione di regole che rischiano di inficiare l'obiettivo prioritario della semplificazione, quello della certezza del diritto in una determinata materia, poiché si rischia di perdere l'unicità della fonte normativa. In caso di delegificazione, per così dire estrema, quando addirittura non si prospetti una violazione del principio di legalità, può essere di ardua interpretazione ravvisare in norme di legge l'ampiezza delle prescrizioni che regolano l'attività dell'amministrazione.

#### **4.2.2 - L'analisi qualitativa del testo**

La proposta di legge n. 162 innova sostanzialmente il quadro normativo delle materie di interesse della Commissione, non solo perché unifica in un unico atto settori non sostanzialmente omogenei, ma altresì provvede ad una ridefinizione degli obiettivi delle politiche di intervento per la costruzione di un sistema regionale integrato, che "garantisca in coerenza con le strategie dell'Unione europea per lo sviluppo delle risorse umane, la piena realizzazione della libertà individuale e dell'integrazione sociale, nonché il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, quale fondamento necessario per il diritto allo studio e il diritto al lavoro"<sup>7</sup>.

È questa la finalità fondamentale, il "filo rosso" che lega i settori di legislazione interessati, la cui omogeneità è data dal costituire parte del percorso di vita di un cittadino.

Gli interventi, da porre in essere per la realizzazione concreta della finalità sopradescritta, si articolano a loro volta in una serie di principi ispiratori/obiettivi/azioni/interventi integrati ed intersettoriali, ma di essi in legge è carente la definizione e l'individuazione che viene rinviata all'unico atto programmatico, il Piano di indirizzo generale integrato, che sostituisce del tutto i piani di settore delle normative unificate nel testo unico. Si ricorda che l'obiettivo dell'integrazione delle politiche era già di fatto enunciato nelle varie discipline ed era ben presente la necessità di "direttive in ordine alle modalità di raccordo e di integrazione tra il Piano regionale di indirizzo per gli interventi educativi, il Piano di indirizzo per il diritto allo studio, il Piano integrato sociale regionale, secondo quanto previsto dall'art.

---

<sup>7</sup> Cfr. articolo 1 (Oggetto e obiettivi delle politiche di intervento) della proposta di legge n. 162.

10, comma 3 della legge regionale 72/1997<sup>8</sup>” (come prevede l’articolo 7, comma 3 della legge regionale n. 22/1999<sup>9</sup>), nella consapevolezza che sono le sinergie, lo strumento principe per una politica che possa incidere sulla qualità di vita. Per quanto concerne poi le modalità di attuazione degli interventi, generalmente intesi, tutto viene rinviato ad un unico regolamento di esecuzione con caratteristiche sostanzialmente di regolamento delegato. Ciò non consente, al momento della presentazione del testo unico, di approfondire e valutare quanto delle disposizioni contenute nella normativa preesistente sarebbe stato coordinato e mantenuto, data l’indeterminatezza sulle fattispecie e su come queste sarebbero state disciplinate in altra sede. Nella proposta di legge n. 162 si è quindi optato per una delegificazione forte, che non si limita a riservare all’esecutivo la potestà di definire ed individuare modalità di attuazione e procedure, ma opera un’inversione dell’assetto delle competenze, a Statuto invariato, poiché risulta superato il dettato dell’articolo 58 “Enti dipendenti dalla regione”, in tema di Aziende per il diritto allo studio universitario (vedi anche articolo 10). La proposta di legge n. 162 solleva inoltre non solo problemi di legittimità rispetto allo Statuto attuale ed ad una corretta ripartizione degli ambiti di competenza delle funzioni proprie attribuite ai vari livelli istituzionali, ma anche eventuali conflitti tra regolamenti regionali e quelli di competenza degli enti locali.

Questo non può che incidere su un assetto delle competenze istituzionali, ma rinviando al regolamento ed al Piano gran parte della disciplina sostanziale (forse anche le fattispecie da sanzionare?), appare privato di un contenuto precipuamente normativo, di significato sia pure minimamente prescrittivo ed anche solamente descrittivo (definizione degli interventi) e ciò costringe l’interprete/operatore a doversi confrontare con disposizioni di cui è difficile rinvenire un preciso dettato. Occorre considerare infatti che molti articoli si limitano alla enunciazione/reiterazione di finalità, talvolta più specifiche e settoriali di quella enunciata all’articolo 1 e pertanto le norme rivestono un carattere meramente programmatico.

Il frequente rinvio al Piano di indirizzo generale integrato, di cui peraltro non è descritto procedimento formativo, né strumenti di raccordo e/o di coordinamento con la programmazione locale, né tempi di presentazione e di approvazione, né la tipizzazione degli interventi in tutti i

---

<sup>8</sup> Legge regionale 3 ottobre 1997, n. 72 (Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenzialità e socio-sanitari integrati).

<sup>9</sup> L.r 14 aprile 1999, n. 22 (Interventi educativi per l’infanzia e gli adolescenti).

settori coinvolti nel riordino normativo, non consente di chiarire l'incertezza sugli strumenti operativi che avrebbero permesso l'integrazione delle politiche di intervento e rivela la complessità della scansione dei diversi contenuti dell'atto programmatico. Il Piano, così come è descritto, non contiene indicazioni circa il raccordo, sempre ai fini dell'integrazione, con le azioni dei soggetti privati (sussidiarietà orizzontale) e la stratificazione dei livelli di intervento, dei soggetti attuatori e delle competenze rischiando di rendere poco "leggibile" l'articolazione di esso. Vi sono perciò ampi margini di indefinitzza (l'eventuale aggiornabilità annuale), per gli operatori, nel reperire indicazioni per le azioni da intraprendere, anch'essi al fine di attuare l'obiettivo principale, in quanto non si tratta solo di dover abbandonare schemi interpretativi usuali, che per un certo verso nella loro rigidità consentono un margine ridotto di flessibilità e quindi di efficienza ed efficacia nell'azione per rispondere alle emergenti esigenze, ma di dover ricostruire in via esegetica da fonti eterogenee, un assetto di regole che possono essere cambiate in corso d'opera (quando non sia ancora possibile valutare l'impatto che le azioni ad esse ispirate hanno prodotto nel sociale) da applicare ai casi concreti e questo è motivo di incertezza.

La relazione alla proposta di legge afferma che si voleva considerare il testo unico quale "utile fase di razionalizzazione, semplificazione ed integrazione delle normative già esistenti", primo gradino di una più ampia revisione conseguente alla riforma del titolo V della Costituzione. In realtà una successiva revisione della deliberazione legislativa appare in contraddizione con la logica di "consolidamento" ad essa sottostante e proprio questa oggettiva fase di incertezza impone, nell'attesa di una definizione articolata dell'assetto delle competenze, una puntualizzazione dei "cardini" legislativi che informano l'azione della regione e degli altri soggetti deputati, per evitare appunto che la delegificazione, che come si è detto si spinge oltre gli aspetti organizzativi e procedurali, si riveli uno strumento di tecnica normativa per la cosiddetta dequotazione delle fonti, che non consente una chiara individuazione delle norme e priva l'operatore, e conseguentemente il cittadino, di certezze giuridiche e si traduce in una semplificazione alquanto aleatoria nella realtà.

L'oggettiva difficoltà di un procedimento interpretativo che si snodi tra più fonti di rango diverso: legge, regolamento, Piano di indirizzo generale integrato, in cui vi è una commistione di norme sostanziali e procedurali, tipizzazione di interventi e modalità attuative, rivela criticità anche per un riscontro immediato ed a lungo termine al fine dell'esercizio da parte del Consiglio regionale della funzione di controllo e della verifica dell'efficacia delle azioni poste in essere rispetto alle perseguite finalità

settoriali e ben individuate nella loro specificità, ma non ancorate a disposizioni di legge significanti che consentano una valutazione.

La scelta di politica legislativa proposta dalla Giunta regionale, sia pure con i fisiologici emendamenti, peraltro fatti propri dagli uffici preposti della Giunta regionale e sottoposti agli uffici legislativi del Consiglio regionale per la sola comune lettura, è stata sostanzialmente condivisa dai consiglieri, e ciò ha comportato aggiustamenti di carattere tecnico, finalizzati a rendere più consoni i termini usati ed a rendere più omogeneo il testo, senza intaccare sostanzialmente l'impianto della disciplina.

#### **4.2.3 - L'assistenza legislativa alla III commissione: analisi della parte riguardante l'orientamento, la formazione professionale e le politiche del lavoro**

A premessa della seguente nota si precisa che il contributo fornito dalla presente Area è stato circoscritto a quegli articoli del testo unico aventi per oggetto o contenenti riferimento alle materie dell'orientamento professionale, della formazione professionale, del sistema regionale per l'impiego e delle politiche del lavoro.

Si tenga inoltre presente che la proposta di legge 162, nel corso dei lavori in Commissione, è stata sostituita da un maxi-emendamento, a firma dei presidenti della III e della V commissione, pertanto, ai fini dell'analisi si prenderanno in considerazione due testi, di seguito denominati 'Testo I<sup>10</sup>' e 'Testo II<sup>11</sup>'.

La scheda relativa alle osservazioni istruttorie a cura dell'Area di assistenza giuridico-legislativa in materia economico – produttiva è stata redatta sul Testo I. Le osservazioni riguardano gli articoli 1, 17, 28, 29, 31, 32, 33 e 34, segnalando in maniera puntuale alcuni punti critici. In particolare è stato approfondito il significato normativo dell'istituto dell'accreditamento, la ripartizione delle funzioni tra gli enti coinvolti, regione, province e comuni, la configurazione del piano di indirizzo generale integrato, il regolamento, con riferimento alla previsione che le disposizioni regolamentari non dichiarate inderogabili dal regolamento stesso hanno carattere recessivo al momento dell'entrata in vigore dei rispettivi regolamenti provinciali e comunali.

#### **4.2.4 - Analisi qualitativa del testo, nelle varie fasi dell'elaborazione**

---

<sup>10</sup> Corrisponde alla proposta di legge originaria.

<sup>11</sup> Corrisponde al testo emendato dalle commissioni in seduta congiunta.

Partendo dall'esame del Testo I (proposta di legge n. 162 originaria) sempre seguendo gli interventi sui settori e le materie trattate da questa area di assistenza giuridico legislativa, quali quelle dell'orientamento inteso anche in ambito formativo e professionale (art. 12), dell'obbligo formativo nel sistema istruzione, nella formazione professionale e nell'esercizio dell'apprendistato, la formazione continua, al fine di assicurare l'apprendimento per tutto l'arco della vita, il sistema formazione professionale, il sistema regionale per l'impiego, le politiche del lavoro, si segnalano le disposizioni abrogate:

- legge regionale 17 luglio 1989, n. 45 (Norme per l'esercizio di funzioni in materia di orientamento professionale);
- legge regionale 31 agosto 1994, n. 70 (Nuova disciplina in materia di formazione professionale);
- legge regionale 31 luglio 1996, n. 61 (Legge regionale 31 agosto 1994, n. 70 "Nuova disciplina in materia di formazione professionale" Modifica);
- legge regionale 29 ottobre 1997, n. 78 (Legge regionale 31 agosto 1994, n. 70 "Nuova disciplina in materia di formazione professionale" e legge regionale 17 luglio 1989, n. 45 "Norme per l'esercizio di funzioni in materia di orientamento professionale" Modifiche);
- legge regionale 6 agosto 1998, n. 52 (Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego);
- articolo 14 della legge regionale 26 ottobre 1998, n. 74 (Norme per la formazione degli operatori del Servizio sanitario);
- articoli da 16 a 32 della legge regionale 26 novembre 1998, n. 85 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni ed attività culturali e spettacolo, conferiti alla regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112);
- legge regionale 3 febbraio 2000, n. 12 (Legge regionale 52/1998 "Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego". Modifiche ed integrazioni);
- legge regionale 4 luglio 2001, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1998, n. 52 "Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego". Soppressione dell'Ente Toscana Lavoro);
- legge regionale 14 novembre 2001, n. 56 (Modifiche alla legge

regionale 6 agosto 1998, n. 52 “Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l’impiego”);

- legge regionale 21 dicembre 2001, n. 62 (Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1998, n. 52 “Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l’impiego”).

L’articolo 33, comma 1, del Testo I, (norma peraltro rimasta invariata sia nel Testo II che nel Testo definitivamente approvato dal Consiglio regionale) stabilisce che le sovraccitate leggi o disposizioni sono abrogate dalla data di entrata in vigore del regolamento regionale, che alla data odierna, non risulta approvato, e dunque le stesse risultano ancora in vigore.

La scelta di abrogazione delle leggi regionali che precedentemente disciplinavano il settore e le materie sopraindicate, differita all’entrata in vigore del regolamento regionale, anziché all’entrata in vigore del testo unico in materia, fa riflettere sull’ampia delegificazione operata dal testo stesso, nel senso che le disposizioni del futuro regolamento regionale saranno in qualche modo determinanti e cogenti per le materie disciplinate, ancor più del testo unico, proprio in virtù del fatto che la normativa precedente contenuta in leggi, viene a cadere con l’entrata in vigore del regolamento stesso; così facendo è stata effettuata la scelta di inserire nel regolamento regionale una serie di disposizioni che sicuramente erano contenute o strettamente collegate alle leggi abrogate a disciplina dell’ordinamento in materia, ma che il testo unico invece non contiene, dando luogo, di conseguenza, anche a perplessità sulla natura di regolamento regionale, che dovrebbe avere prevalentemente la caratteristica di regolamento di esecuzione.

Non si ritiene, anche per questi motivi, che il testo unico sia esaustivo in relazione alle leggi abrogate, per quanto sia possibile determinare l’esaustività di un testo attraverso il confronto tra le leggi abrogate e il nuovo testo, senza tener conto delle modifiche intervenute nei rapporti tra Stato, regioni, province e comuni, sia attraverso la cosiddetta riforma Bassanini, sia con la modifica al titolo V della Costituzione.

Da un confronto tra le norme abrogate di una qualche rilevanza per la disciplina del settore, (ad esempio, legge regionale 31 agosto 1994, n. 70 e legge regionale 6 agosto 1998, n. 52), ed il testo unico, emerge che nella legge regionale 70/1994 ben 24 articoli disciplinavano la materia della formazione professionale il cui contenuto spaziava dalle norme generali, quali la finalità della formazione, il coordinamento con altre attività, il diritto alla formazione, i rapporti con le parti sociali, alle norme per lo svolgimento



delle attività quali le agenzie formative, i corsi riconosciuti ed assentiti, le prove finali, le commissioni d'esame, alle norme per la programmazione degli interventi quali il piano regionale triennale per la formazione professionale, il programma annuale di attività, le materie riservate alla Regione, le norme di attuazione del programma annuale da parte della Regione e delle province, ai controlli di gestione ed al monitoraggio. Nel testo unico approvato gli articoli che trattano la formazione professionale sono soltanto otto, in cui sinteticamente si definiscono le finalità e le politiche (artt. 1 e 16), le modalità di attuazione degli interventi di formazione professionale (art. 17), le funzioni della Regione e delle province (artt. 28 e 29), la programmazione regionale mediante il piano di indirizzo generale integrato (art. 31), il regolamento di esecuzione (art. 32). Al regolamento di esecuzione è stata rinviata la disciplina di gran parte delle funzioni in materia quali: la regolamentazione ed il controllo del sistema, il regime di accreditamento, il regime autorizzatorio, il sistema di accertamento delle competenze e di rilascio delle relative attestazioni formali, il sistema generale di crediti formativi e di istruzione, il sistema di rendicontazione degli interventi, il sistema di vigilanza ed i conseguenti interventi. Inoltre, relativamente alle attività di formazione professionale, il regolamento regionale definisce, in particolare:

- a) le norme di gestione e rendicontazione degli interventi formativi che fruiscono di contributi pubblici;
- b) gli standard di qualità dell'offerta formativa attraverso la disciplina:
  - 1) dell'accREDITamento, del monitoraggio e della verifica dell'offerta formativa;
  - 2) della certificazione dei percorsi e delle competenze degli operatori della formazione;
  - 3) dei profili delle competenze e degli operatori della formazione;
  - 4) del potenziamento dei sistemi informativi e telematici per la gestione del sistema;
  - 5) della semplificazione delle procedure di programmazione e gestione;
  - 6) dello sviluppo e l'innovazione dei modelli informativi e delle modalità di erogazione dell'offerta.

Anche confrontando la legge regionale 52/1998 in materia di politiche del lavoro e servizi per l'impiego con le disposizioni del testo unico emerge che la legge regionale 52/1998, adottata in conformità alle

disposizioni di cui alla legge 59/1997<sup>12</sup> ed in attuazione del decreto legislativo 469/1997<sup>13</sup>, disciplinava, nei suoi 18 articoli, il sistema regionale per l'impiego, attraverso la ripartizione delle funzioni della regione, che venivano elencate dettagliatamente (le politiche attive del lavoro attraverso anche la tutela di soggetti deboli o svantaggiati quali le donne, i disabili, gli immigrati, i lavoratori posti in mobilità, i lavori socialmente utili, il monitoraggio, il sistema informativo, i pareri al Ministero sulle domande di autorizzazione per le attività di intermediazione etc.), le funzioni delle province (quelle dei commi 1 e 2 del decreto legislativo 469/1997, che vengono svolte attraverso i centri per l'impiego, che sono da esse individuati sulla base di indirizzi contenuti nella legge), le funzioni ed i compiti già svolti dalla Commissione regionale per l'impiego che è sostituita dalla Commissione permanente tripartita, la composizione, il funzionamento della stessa, le commissioni provinciali per l'impiego, il Comitato di coordinamento istituzionale, il Piano regionale per le politiche dell'impiego e per le politiche attive del lavoro, i Centri per l'impiego e cosa garantiscono le province attraverso di essi, il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, ed il Comitato regionale per il fondo. Parimenti, il testo unico, al Capo II, dagli articoli 19 a 27, definisce abbastanza dettagliatamente il sistema regionale per l'impiego, ripercorrendo gli stessi temi della legge regionale 52/1998, quali il sistema regionale e provinciale per l'impiego, la commissione regionale permanente tripartita, il Comitato per i disabili, il fondo per i disabili etc, etc.), e sinteticamente individua funzioni e compiti della regione, delle province (alle province sono attribuite tutte le funzioni in materia di mercato del lavoro non espressamente riservate alle regioni, le province devono garantire l'integrazione fra funzioni in materia di formazione professionale e di lavoro), rinviando al regolamento regionale:

- a) la disciplina delle tipologie dei servizi per l'impiego, gli standard minimi di efficienza dei servizi e la qualità delle prestazioni;
- b) la procedura per la nomina, la composizione e la durata in carica della Commissione regionale permanente tripartita di cui all'articolo 23, del Comitato di coordinamento istituzionale di cui all'articolo 24 e del Comitato regionale per il Fondo per l'occupazione dei disabili di cui all'articolo 27;

---

<sup>12</sup> L. 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa)

<sup>13</sup> D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della L. 15 marzo 1997, n. 59)

i criteri per individuazione delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle associazioni dei disabili più rappresentative a livello regionale.

Sempre in relazione ai settori dell'orientamento, della formazione professionale e delle politiche del lavoro, nel testo unico i rapporti con gli enti locali sono più volte chiamati in causa:

- all'articolo 1, comma 3 , in cui la regione, per realizzare le finalità della legge, nel rispetto del principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 118 della Costituzione, determina l'allocatione delle funzioni amministrative al livello di governo più vicino ai cittadini e favorisce l'integrazione di apporti funzionali di soggetti privati;
- all'articolo 22 (Il sistema provinciale per l'impiego), si stabilisce che le province, sulla base dei criteri stabiliti dalla regione, istituiscono il sistema provinciale integrato dei servizi per l'impiego di cui fanno parte i centri per l'impiego, possono fare convenzioni con soggetti vari per migliorare la qualità e la diffusione degli interventi. Le province hanno il compito di gestire i centri per l'impiego;
- all'articolo 29 (Funzioni e compiti delle province), si stabilisce che le province sono titolari in materia di orientamento e formazione professionale, le funzioni relative all'obbligo formativo, in materia di mercato del lavoro e politiche del lavoro. Le funzioni ed i compiti attribuiti dall'articolo 29 alle province possono essere attribuite ai circondari, istituiti ai sensi della legge 19 luglio 1995, n. 77 dalla legge regionale 38/1997;
- all'articolo 31 (Piano di indirizzo generale integrato), si fa riferimento alla programmazione economica e finanziaria, in coerenza con quanto previsto dalla legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale) e quindi a tutte quelle procedure a garanzia che il processo di formazione del Piano di indirizzo generale integrato è informato al principio del concorso istituzionale e della partecipazione sociale ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale 49/1999. Sempre nell'articolo 31, le politiche di intervento del piano di indirizzo generale devono conformarsi al principio di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, rivolti al sistema delle autonomie locali, espressi dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione;
- all'articolo 32 (Regolamento di esecuzione), nel procedimento di approvazione di regolamento regionale, la Giunta regionale, sentiti gli

organismi rappresentativi degli enti locali e delle parti sociali, attuando le procedure di concertazione con i soggetti istituzionali e con i soggetti economici, approva un regolamento di esecuzione con il quale definisce le regole generali di funzionamento del sistema integrato di cui al testo unico, ferma restando la competenza degli enti locali, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, all'emanazione delle norme regolamentari attinenti alla organizzazione e svolgimento delle funzioni amministrative loro attribuite.

Dall'esame del testo, per quelle parti inerenti i rapporti con gli enti locali, emerge che i rapporti della regione con gli enti locali sono stati formalmente disciplinati, ma in pratica, dovrà vedersi nel dettaglio il contenuto del regolamento regionale e valutare se questo non sia invasivo nella disciplina di funzioni amministrative a loro stessi attribuite, tenuto conto del fatto che nella legge in oggetto è stata compiuta la scelta di un regolamento regionale privo di norme cedevoli o che cessano di avere efficacia al momento dell'entrata in vigore del regolamento provinciale, di conseguenza, in pratica, questo dovrebbe limitarsi a disciplinare esclusivamente quelle funzioni amministrative che sono conferite alle regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, e che sono svolte dalla Regione per assicurarne l'esercizio unitario.

#### **4.2.5 - Le modifiche rispetto al sistema precedente**

Le modifiche rispetto al sistema precedente consistono prevalentemente nell'aver attuato una forma di delegificazione che precedentemente non era in atto.

Nel sistema toscano, le modifiche introdotte rispetto alla normativa nazionale (D.lgs. 469/1997) consistono, ad esempio, nell'allargamento dei componenti della Commissione regionale permanente tripartita, a n. 3 componenti, e relativi supplenti, designati dalle associazioni dei disabili più rappresentative a livello regionale. Tali modifiche sono state consentite dall'intervenuta sentenza della Corte costituzionale n. 74/2001, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell' articolo 4, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 469/1997.

Altre modifiche, rispetto alla disciplina nazionale, sono state introdotte con la soppressione dell'Ente Toscana Lavoro, istituito con legge regionale 52/1998 ai sensi dell'articolo 4 del citato decreto legislativo per garantire funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio, e soppresso con

legge regionale 29/2001, con la quale si stabilisce che queste funzioni sono svolte dagli uffici della Giunta regionale.

#### **4.2.6 - L'intervento della fattibilità: modalità di inserimento nel procedimento**

La proposta di legge n. 162 " Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e occupazione" è stata assegnata per il parere referente alla 3<sup>a</sup> ed alla 5<sup>a</sup> Commissione consiliare.

Per ciascuna proposta di legge, il settore preposto all'analisi di fattibilità ex ante del Servizio "Organizzazione dipartimentale e programmazione", produce una scheda preliminare all'analisi di fattibilità degli atti che viene inviata alla commissione prima dell'approvazione del testo da parte della commissione.

Le schede, in generale, hanno lo scopo di segnalare la presenza nelle proposte esaminate di elementi rilevanti in ordine all'eventuale applicazione dell'analisi di fattibilità, che può essere richiesta dalle Commissioni. Contemporaneamente, con le schede, possono essere eventualmente sviluppate alcune considerazioni generali, gli approfondimenti analitici possibili per ciascun profilo disciplinare, le criticità immediatamente riscontrate e le osservazioni già formulabili.

In considerazione della rilevanza, della complessità e dei diversi profili di esame che la Proposta di legge 162 presentava, sono state prodotte due distinte schede preliminari all'analisi di fattibilità degli atti (una per ciascuna Commissione assegnataria della proposta).

Le schede, come di consueto, sono state inviate ai presidenti di commissione ed alle relative segreterie.

Le schede preliminari contenevano numerose osservazioni relative a criticità riscontrate nel testo della proposta. Tali criticità concernevano elementi della normativa aventi contenuto organizzativo, procedurale, e finanziario. Vi erano inoltre aspetti che venivano osservati anche relativamente alla possibile valutazione ex post della legge.

Gli estensori delle schede seguono ordinariamente le attività istituzionali delle commissioni, restando a disposizione per eventuali chiarimenti circa le schede inviate.

Nel caso specifico, il nuovo testo normativo presentato da parte della Giunta regionale, ha di fatto superato strutturalmente alcune criticità rilevate in sede di analisi.

#### **4.2.7 - Analisi del testo<sup>14</sup> e sintesi delle osservazioni contenute nelle schede preliminari di fattibilità**

Nella scheda per la 5<sup>a</sup> Commissione, sono state formulate osservazioni essenzialmente in ordine al profilo procedurale ed al profilo organizzativo.

Per quanto concerne l'integrazione delle politiche d'intervento dei settori interessati, che costituisce una delle principali finalità della legge, è stato osservato che la proposta non prevedeva una formulazione dettagliata delle modalità operative e degli strumenti per mezzo dei quali si potesse pervenire ad un coordinamento ed a un'integrazione nei programmi settoriali.

Sugli strumenti di programmazione, veniva rilevata un'ulteriore carenza di determinazione degli interventi integrati ed intersettoriali nel loro complesso, soprattutto con riferimento alle scadenze temporali, al raccordo fra gli strumenti, al loro eventuale aggiornamento periodico ed alla mancanza di indicazioni circa le modalità di erogazione dei contributi.

Vi erano poi osservazioni puntuali circa la limitatezza dei tempi per l'elaborazione del regolamento di esecuzione, la necessità di individuare esplicitamente i servizi educativi cui si fa riferimento nella proposta, l'indeterminatezza delle funzioni attribuite ai Comuni e delle relative competenze, l'esigenza di riferimenti normativi certi circa l'organizzazione delle Aziende per il diritto allo studio universitario.

Nella scheda per la 3<sup>a</sup> Commissione, sono state formulate osservazioni sintetiche sotto i profili procedurale, organizzativo e finanziario.

Facendo riferimento agli strumenti della programmazione regionale, si è osservato che le politiche di intervento di cui alla proposta di legge, assumono come riferimento strategico i due documenti della programmazione regionale: il PRS (di lungo termine – quinquennale) e il DPEF (annuale). Poiché però il solo strumento attuativo introdotto dalla legge è un piano di indirizzo avente validità quinquennale, risulta indeterminato lo strumento relativo al breve periodo (DPEF).

Si è osservato inoltre che, l'utilizzo del fondo per i disabili istituito con l'articolo 26 non era definito né per quanto concerne la tipologia d'interventi che è destinato a finanziare, né per quanto concerne la

---

<sup>14</sup> Le osservazioni qui riprodotte del settore fattibilità si riferiscono alla proposta di legge non ancora modificata da alcun intervento delle commissioni referenti.

composizione del Comitato cui è demandata la gestione del fondo stesso.

Infine, in entrambe le schede è stato fatto rilevare che, ai fini dell'esercizio delle funzioni di verifica e controllo consiliari, poteva essere utile l'inserimento di disposizioni (clausole valutative) focalizzate sugli elementi fondamentali per la valutazione ex post degli interventi. Si è osservato che gli elementi fondamentali per la valutazione ex post dell'intervento normativo, cioè gli effetti che esso riesce a produrre nei confronti della realtà nella quale si propone di intervenire (analisi di impatto) e le modalità di attuazione dei suoi contenuti da parte dei soggetti coinvolti (analisi di processo), non sono definiti neppure nelle linee generali e sono invece rinviati ai piani di indirizzo.

#### **4.2.8 - La partecipazione del Consiglio delle autonomie locali al processo decisionale**

Il Consiglio delle autonomie locali nella seduta del 17 maggio 2002 ha espresso il proprio parere in ordine alla proposta di legge n. 162 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e occupazione), divenuta successivamente la legge regionale n. 32 del 26 luglio 2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro). In tale sede, pur valutandosi positivamente, in quanto coerente con la riforma del titolo V della Costituzione, l'indirizzo di politica legislativa volto alla riunificazione in testi unici delle normative concernenti settori omogenei, è stato formulato sull'atto in esame un giudizio complessivamente negativo poiché ritenuto non rispettoso delle nuove prerogative degli enti locali sia in termini di competenza che di potere regolamentare e partecipazione consultiva.

In particolare si è in primo luogo fortemente criticata l'ampiezza della delegificazione da esso realizzata mediante l'attribuzione ad un regolamento della Giunta regionale della competenza a disciplinare fondamentali settori. Si è così posta in essere una delega sostanzialmente in bianco lesiva della possibilità per questo organismo di pronunciarsi su rilevanti profili istituzionali. In virtù di ciò il Consiglio delle autonomie locali ha posto come prima condizione per l'espressione di un parere positivo la previsione della futura sottoposizione di tutti i regolamenti regionali concernenti le competenze degli enti locali al proprio preventivo esame, qualunque sia l'organo competente alla loro emanazione. Tale condizione non è stata però recepita nel testo definitivo del provvedimento.

Il CdAL ha inoltre sottolineato lo scarso coinvolgimento degli enti

locali nella procedura prevista per l'approvazione di tale regolamento (art. 32), evidente dalla clausola di stile adoperata: "sentiti gli enti locali" Tale rilievo è stato pienamente condiviso come dimostra la sostituzione della clausola di stile con l'espressa menzione della necessità di sentire gli organismi rappresentativi degli enti locali e delle parti sociali, attuando le procedure di concertazione con i soggetti istituzionali ed economico sociali.

Un altro aspetto di particolare rilevanza sul quale questo organismo si è pronunciato in tale parere è stato il problema del rapporto intercorrente fra regolamento regionale e regolamenti degli enti locali nelle materie di loro competenza. Il Consiglio delle Autonomie locali ha valutato negativamente la circostanza che si sia individuata la soluzione del problema nel principio di cedevolezza del regolamento regionale nei confronti di sopravvenute disposizioni degli enti locali e soprattutto che si sia stabilito che compete allo stesso regolamento regionale individuare le proprie disposizioni inderogabili da parte dei regolamenti comunali. Si è sottolineato che deve necessariamente essere la legge regionale ad indicare i principi generali della materia oltre, eventualmente, alcune specifiche parti di detti principi e disposizioni da rinviare in modo inderogabile al regolamento regionale, ferma restando comunque la competenza di dettaglio in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni attribuita dall'articolo 117, comma 6, della Costituzione agli enti locali. Tale condizione è stata accolta in quanto è stato espunto dal testo definitivo il principio di cedevolezza e si è invece affermato che al regolamento regionale compete definire le regole generali di funzionamento del sistema integrato, ferma rimanendo la competenza degli enti locali ad emanare norme regolamentari attinenti all'organizzazione e svolgimento delle funzioni amministrative a loro attribuite.

Il CdAL ha inoltre evidenziato l'assenza di prescrizioni in merito al coinvolgimento degli enti locali nella procedura di adozione del Piano di indirizzo generale integrato. Anche tale condizione è stata accolta mediante l'esplicita affermazione nell'articolo relativo al Piano di indirizzo che il suo processo di formazione è informato al principio del concorso istituzionale e della partecipazione sociale ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 49/99.

La mancata menzione di una procedura concertativa relativa alla definizione degli ambiti territoriali di riferimento del sistema allargato dell'offerta integrata di istruzione, educazione e formazione è stata oggetto di un ulteriore rilievo critico da parte del CdAL peraltro privo di accoglimento. Per quanto concerne la previsione delle Aziende regionali per



il diritto allo studio universitario si è osservato come non sussista un interesse regionale di carattere unitario che giustifichi una deroga al principio costituzionale di attribuzione di tutte le funzioni amministrative ai comuni. Tale osservazione non è stata però recepita.

Infine è stato proposto uno specifico emendamento alla disposizione in materia di obbligo formativo introducendo accanto alla scuola anche la formazione professionale biennale fino alla qualifica e l'apprendistato.

## **5. La fase dell'approvazione in aula**

La legge è stata approvata nella seduta n. 93 del 24 luglio 2002, nel corso della sessione pomeridiana.

L'approvazione è avvenuta a 172 giorni di distanza dall'assegnazione della proposta di legge (avvenuta il 2 aprile 2002) e a un solo giorno di distanza dal licenziamento (23 luglio 2002) da parte delle Commissioni III e V in seduta congiunta. Nel corso dell'iter si colloca l'espressione di parere da parte del Consiglio delle autonomie locali (17 maggio 2002); della Commissione consiliare di vigilanza (17 maggio 2002); della IV Commissione (20 giugno 2002) e della I Commissione consiliare (22 luglio 2002).

La durata dell'esame in aula è stata di un'ora e 18 minuti.

Le fasi d'aula hanno compreso: una relazione, svolta dal presidente della V Commissione; il dibattito, nel quale sono intervenuti i consiglieri Franco Banchi, Mario Ricci, Lucia Franchini e Varis Rossi (in qualità di Presidente della III); l'intervento della Giunta regionale, svolto dall'assessore Paolo Benesperi; l'approvazione dell'articolato con un emendamento all'articolo 29 presentato da tre consiglieri del gruppo di Forza Italia; le dichiarazioni di voto espresse dai consiglieri Leopoldo Provenzali (a nome di tutti i gruppi del centro destra) e Alberto Monaci (per il gruppo della Margherita); il voto finale del testo emendato.

I consiglieri intervenuti sono stati 7. I gruppi intervenuti nelle varie fasi sono stati 5: il gruppo dei Democratici di sinistra – Toscana Democratica e quello della Margherita con due interventi ciascuno e i gruppi dei Cristiani democratici uniti, del Partito della Rifondazione Comunista e di Forza Italia con un intervento a testa. Il numero totale di interventi è stato di 9, vale a dire quelli svolti dai consiglieri di cui sopra più due interventi dell'assessore Benesperi, uno dei quali per esprimere parere favorevole sull'emendamento all'articolo 29.

Circa l'emendamento approvato, è degno di attenzione il fatto che sia stato presentato da tre consiglieri dell'opposizione (gruppo di Forza Italia) e che sia stato accolto dalla Giunta regionale e quindi approvato senza dibattito. L'emendamento, sostitutivo di tutto il comma 3, risulta del resto, squisitamente tecnico, in quanto finalizzato ad una più chiara formulazione delle prescrizioni concernenti l'attribuzione alle province delle funzioni relative all'obbligo formativo. È da notare che l'approvazione dell'emendamento ha determinato anche un micro intervento di *drafting* in aula, ossia la correzione della numerazione dei commi dell'articolo 29, inizialmente contenente una ripetizione.

In prima approssimazione, l'analisi dei dati qui riportati mette in rilievo, per la proposta di legge n. 162, un procedimento d'aula che si configura come:

- a) temporalmente lungo, occupando ben il 18% del tempo della seduta pomeridiana e il 12% dell'intera giornata di lavori;
- b) continuo nello svolgimento (vale a dire senza rinvii o interruzioni di alcun tipo, quali gli eventuali *stop and go* dovuti alla intrusione di altri atti;
- c) riccamente articolato con riferimento al numero ed al tipo di fasi in cui si è sviluppato;
- d) dialogico, vale a dire comprensivo di un numero elevato sia di interventi che di intervenuti, a sostegno di opzioni di voto differenziate sul testo in esame;
- e) trasformativo, in quanto ha prodotto una modifica effettiva, per quanto di portata ridotta, al testo iniziale. Le ultime tre proprietà vengono meglio in risalto dall'esame comparativo con i dati esposti nel precedente Rapporto e relativi al periodo maggio 2000 – novembre 2001<sup>15</sup>.

Sotto il profilo dell'articolazione, risulta infatti, dall'analisi comparata col passato, che la maggior parte delle leggi (l'82,3%) vanta un numero di fasi d'aula inferiore a quello del testo in esame e che per oltre la metà risultano prive, di nuovo a differenza del testo unico, di almeno di una delle parti indicate in termini non ipotetici dal Regolamento, vale a dire la relazione e il dibattito. Sotto il profilo dell'attitudine dialogica si rileva che solo poco più del 40% delle leggi ha visto l'intervento della Giunta regionale

---

<sup>15</sup> Cfr. Rapporto 2001, pag. 31 e segg.

in aula e che la media generale di interventi per legge è pari a 4 contro i 9 di quella in esame. Infine, per quanto attiene alla natura trasformativa dell'iter d'aula, risulta che in media solo il 19% delle leggi è stato emendato dall'assemblea.

Per tutte queste ragioni, e sotto qualsiasi profilo lo si voglia inquadrare, l'esame in aula della proposta di legge 162, si colloca sempre in una fascia "alta" per tutto ciò che può concernere la qualità e l'efficacia delle funzioni consiliari messe in gioco.

Per quanto attiene gli orientamenti di voto espressi, vuoi nel dibattito, vuoi nella fase dei lavori propriamente deputata alle dichiarazioni di voto, questi sono così riassumibili: la maggioranza di centro sinistra ha espresso un voto favorevole; tutti i gruppi del centro destra si sono astenuti; il Partito della Rifondazione Comunista ha espresso voto contrario. Non sono emerse intenzioni di voto, individuali o di gruppo, divergenti da quella della coalizione di appartenenza. Le posizioni rappresentate in aula corrispondono peraltro in maniera perfetta a quelle emerse in occasione del voto espresso dalle commissioni congiunte III e V sul testo poi trasmesso all'aula.

Dall'analisi testuale della discussione emergono ulteriori aspetti meritevoli di attenzione.

Quale come tratto di carattere procedurale, anche di rilevanza regolamentare, si rileva il fenomeno, peraltro assai diffuso, delle dichiarazioni di voto anticipate in sede di dibattito e poi non replicate nella sede deputata, cioè immediatamente prima del voto finale come previsto dall'art. 82 del Regolamento. Il fenomeno può avere effetti distorsivi circa la corretta ricostruzione dell'iter d'aula, dal momento che le fasi codificate e riportate sugli atti ufficiali si riferiscono al "dover essere" del procedimento e non alla sua realtà effettiva<sup>16</sup>. I gruppi che hanno scelto questa strada sono stati quello del CDU e quello del PRC, per cui il numero di dichiarazioni di voto effettive è pari a 4 anziché a 2 (vedi sopra).

Altro importante elemento del dibattito è stata la forte richiesta di clausole valutative informali, vale a dire non incluse nell'articolato, circa l'attuazione del testo unico. Si tratta, in particolare, della richiesta alla Giunta regionale, avanzata dai consiglieri della Margherita, di mantenere un rapporto con le commissioni consiliari nella fase di redazione del

---

<sup>16</sup> In particolare, nel caso in cui ci si affidasse alle sole fonti degli Affari trattati e dell'indice del Processo verbale, il numero di leggi con dichiarazioni di voto e, soprattutto, il numero totale di tali dichiarazioni, potrebbe risultare inferiore al dato reale. Per ovviare a ciò è necessario rifarsi al testo completo del Processo verbale o al Resoconto integrale come si è fatto in questa sede.

regolamento attuativo ex art. 32 e di svolgere, successivamente, una comunicazione al Consiglio regionale. La richiesta, non formalizzata in emendamenti al testo, è stata esplicitamente accolta dalla Giunta regionale in sede di replica.

Il tema del rapporto fra legge e regolamento, alla luce della modifica del titolo V della Carta costituzionale e delle disposizioni contenute nell'articolo 29 del testo unico, è affiorato in più punti nel corso del dibattito; ciò è vero in particolare negli interventi del centro destra, della Margherita e del Presidente della terza commissione. Il gruppo del Partito della Rifondazione Comunista, al contrario, non ha rivolto alcuna attenzione al tema, orientando piuttosto il proprio intervento al merito della legge ed agli aspetti macro ad essa sottesi, e appuntando di conseguenza, unico gruppo a farlo, critiche precise allo stesso articolo 1 contenente l'oggetto e gli obiettivi del testo unico.

Il rilievo dato dagli oratori alle varie sezioni dell'articolato è stato selettivo e circoscritto a partizioni ben delimitate. Gli articoli esplicitamente richiamati nel corso del dibattito sono stati 9 dei 35 complessivi, vale a dire: l'articolo 1 – (*Oggetto e obiettivi delle politiche di intervento*); l'articolo 3 – (*Finalità degli interventi educativi per la prima infanzia*); l'articolo 4 – (*Tipologie degli interventi e servizi per la prima infanzia*); l'articolo 13 – (*Obbligo formativo*); l'articolo 20 – (*Il sistema regionale per l'impiego*); l'articolo 21 – (*Le politiche del lavoro*); l'articolo 22 – (*Il sistema provinciale per l'impiego*); l'articolo 29 – (*Funzioni e compiti delle province*); l'articolo 32 – (*Regolamento di esecuzione*).

## **6. Il testo approvato e pubblicato: le modifiche alla proposta di legge**

La legge regionale 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) approvata e pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana ha alcune differenze rispetto alla proposta di legge presentata dalla Giunta regionale.

La prima riguarda proprio il titolo. Nella proposta si parla di occupazione, nella legge pubblicata la parola 'occupazione' è stata sostituita da 'lavoro', che connota un ambito di intervento più ampio. Per alcuni articoli le modifiche sono solo precisazioni, come l'inserimento del riferimento al regolamento di esecuzione di cui all'articolo 32. In altri casi si sono reinseriti in legge alcuni argomenti già presenti nelle leggi in

abrogazione e che si è ritenuto dovessero rimanere in legge, come, ad esempio, le modalità di vigilanza e il controllo sostitutivo della Giunta regionale sulle aziende per il diritto allo studio universitario (art. 10) o il reinserimento di elementi relativi all'istruzione scolastica presenti nella cosiddetta legge regionale di attuazione della riforma Bassanini<sup>17</sup>, articoli che vengono poi eliminati dalla legge originaria (si veda l'articolo delle abrogazioni).

In altri casi ancora, sono stati accolti degli emendamenti, come per l'articolo 21, comma 2, lettera b), sulle politiche del lavoro. All'articolo 22 (il sistema provinciale per l'impiego) viene aggiunto un comma 4 in cui si garantisce l'omogeneità dei servizi erogati sul territorio regionale attraverso l'individuazione di standard minimi di efficienza dei servizi per l'impiego, da ricomprendere nel regolamento di esecuzione più volte citato, in questo capitolo.

Qualche novità comporta anche l'articolo 28 in merito alle funzioni e ai compiti regionali al quale viene specificato che la regione si riserva la possibilità di promuovere, finanziare e gestire interventi di interesse e di livello regionale; e l'articolo 29 (Funzioni e compiti delle province) con l'introduzione di alcune precisazioni.

L'articolo 31 che prevede il piano generale integrato ha subito qualche modifica, che non ne intacca la struttura complessiva, quale la precisazione che anche gli eventuali aggiornamenti annuali devono essere approvati dal Consiglio regionale. A questo articolo è stata aggiunta anche la precisazione che al processo di formazione del piano partecipano i soggetti istituzionali e le parti sociali come già previsto dalla legge regionale 49/1999 che disciplina l'attività di programmazione regionale.

Anche l'articolo 32, si potrebbe definirlo 'articolo fondamentale' di tutto il testo unico per la vastità degli argomenti che ad esso si riferiscono e che nel regolamento devono trovare esatte definizioni, è stato ampiamente modificato e riscritto. Viene specificata la partecipazione dei soggetti istituzionali e delle parti sociali ed economiche, attraverso la concertazione, alla definizione del regolamento di esecuzione (comma 1). Vengono rimodulati gli interventi, le modalità che il regolamento deve definire inserendoli in distinti commi, divisi per gruppo di materie: asili nido e servizi educativi, diritto allo studio universitario, formazione professionale, sistema

---

<sup>17</sup> Legge regionale 26 novembre 1998, n. 85 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

regionale per l'impiego e le politiche del lavoro.

Importante elemento di diversificazione rispetto alla precedente stesura è l'eliminazione del riferimento al principio di cedevolezza di parti del regolamento di fronte ai regolamenti degli enti locali; ma soprattutto è stata eliminata la "autoaffermazione" da parte del regolamento stesso su quali disposizioni non siano derogabili dagli enti locali.

## **7. Atti conseguenti previsti in legge**

### **7.1 - Il regolamento e gli altri atti previsti in legge**

Il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 32 deve essere emanato "entro centoventi giorni dall'entrata in vigore" della legge, cioè nel mese di dicembre 2002, e solo da tale termine scatterà l'abrogazione delle vigenti leggi regionali di settore, consentendo l'operatività delle nuove disposizioni. Al fine di dare attuazione agli interventi previsti dalla legge (n. 32/2002) è individuato lo strumento del "piano di indirizzo generale integrato" che sostituirà tutti i piani di settore attualmente disciplinati dalle leggi che saranno abrogate<sup>18</sup>.

Il piano di indirizzo generale integrato dovrà dettare le procedure per la sua implementazione, forse demandata ad ulteriori piani attuativi.

La legge regionale 32/2002 prevede, nell'articolo 10 attinente alle Aziende regionali per il diritto allo studio universitario, una deliberazione del Consiglio regionale per disciplinare "le modalità di nomina e la composizione del consiglio di amministrazione": si tratta di una vera delegificazione rispetto alla precedente legge regionale n. 7/2000 che dettava (all'articolo 21) sia la composizione in dettaglio dell'organo sia la competenza del Consiglio regionale alla sua nomina, sia le competenze attribuite con specifica elencazione, sia la durata in carica. La "ratio" della previgente norma era dipesa dalla previsione statutaria (articolo 58<sup>19</sup>) che stabilisce la

---

<sup>18</sup> Il piano di indirizzo generale integrato sostituisce: 1) il piano di indirizzo per il diritto allo studio e per l'educazione permanente; 2) il piano di indirizzo per gli interventi educativi; 3) gli atti di programmazione della disciplina per il diritto allo studio universitario.; 4) il piano regionale triennale per l'orientamento; 5) il piano regionale triennale per la formazione professionale; 6) il piano regionale per le politiche dell'impiego e per le politiche attive del lavoro.

<sup>19</sup> Art. 58 (Enti dipendenti della Regione) Gli enti e le aziende regionali sono istituiti con legge regionale che ne determina i fini, le attribuzioni, l'organizzazione, le caratteristiche del rapporto di dipendenza in modo che la loro attività sia conforme alle direttive della Regione. Gli organi amministrativi degli enti e delle aziende sono nominati, in modo da rappresentarvi la minoranza, dal Consiglio regionale che potrà scioglierli in caso di inosservanza di direttive di particolare rilievo.

necessità della legge regionale per istituire enti dipendenti dalla regione e per definirne l'organizzazione, sancendo la nomina degli organi di tali enti da parte del Consiglio regionale "in modo da rappresentarvi la minoranza".

## **7.2 - Le successive vicende del regolamento attuativo attraverso la partecipazione del CdAL**

All'entrata in vigore della legge regionale n. 32/2002 ha fatto seguito, come previsto espressamente dall'art. 32 della stessa legge, la predisposizione, da parte della Giunta regionale, del regolamento esecutivo volto a definire le regole generali di funzionamento del sistema integrato disciplinato dalla stessa legge. Considerato che tale regolamento costituisce, come si è visto, un elemento essenziale della disciplina definita dalla legge, sembra opportuno dar brevemente conto del lungo e dibattuto procedimento di cui è il risultato. In esso hanno assunto notevole rilevanza le sedute del Tavolo di concertazione interistituzionale cui hanno partecipato il Consiglio delle autonomie locali e le associazioni rappresentative degli enti locali quali ANCI, UPI ed UNCEM, nonché le riunioni dei tavoli tecnici.

La bozza originaria di tale testo, presentata dalla Giunta regionale, fu aspramente criticata da parte delle autonomie locali sostenute, in tale giudizio fortemente negativo, anche dall'analisi e dalle argomentazioni di un consulente tecnico dell'ANCI.

In particolare si riteneva che la disciplina contenuta in tale bozza costituisse, a fronte di una legge eccessivamente sintetica e generica, un reticolo di disposizioni esageratamente dettagliate delineanti un insieme privo di adeguata copertura legislativa e contrastante con l'autonomia degli enti locali, espressamente sancita dagli attuali articoli 114, 117, 118 della Costituzione. Si faceva inoltre notare come il suo carattere di eccessivo dettaglio comportasse, come inevitabile conseguenza, un'appesantimento di procedure che avrebbero dovuto invece essere snellite. Tale considerazione nasceva sia dalla necessità di evitare difficoltà agli enti locali nella fase della gestione sia dall'esigenza di lasciare comunque ad essi un margine di scelta ritenendosi alquanto riduttivo configurarli come meri esecutori di scelte regionali, effettuate tra l'altro senza tener conto delle ineliminabili differenze sussistenti fra essi. A seguito della formulazione di rilievi critici da parte dei rappresentanti del CdAL e delle associazioni rappresentative degli enti locali sono state apportate alla bozza originaria considerevoli modifiche. Ciò ha consentito di mutare l'opinione iniziale e di raggiungere, nel corso del Tavolo di concertazione interistituzionale del 9 dicembre 2002, l'intesa sul contenuto del regolamento. Nelle sedute precedenti l'URPT ha fatto

risultare a verbale una riserva in ordine alla formulazione dell'articolo 32 "Rete locale dei soggetti educativi" in quanto ritenuta non effettivamente rispondente alle funzioni di cui sono titolari le province in materia di educazione non formale degli adolescenti, dei giovani, degli adulti. A tal fine l'URPT aveva presentato una proposta di emendamento tendente a prevedere forme di coordinamento provinciale delle reti locali. Questa proposta non è stata però condivisa da ANCI e Consiglio delle autonomie locali che l'hanno ritenuta in contrasto con il principio di equiordinazione delle autonomie locali espressamente sancito dalla Costituzione a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e superflua in quanto ripetitiva di quanto previsto dalla legge regionale n. 32/2002.

Occorre comunque rilevare come le modifiche di cui è stato oggetto il regolamento prima del raggiungimento dell'intesa abbiano interessato ogni singolo titolo. In particolare ha mutato completamente la propria fisionomia il Titolo I "*Il sistema integrato per il diritto all'apprendimento*", al quale è stato successivamente anteposto un titolo contenente disposizioni di carattere generale. Infatti tale titolo, originariamente oggetto di forti critiche in quanto disciplinava, fra l'altro in maniera esageratamente prolissa, anche il comitato Locale, si presenta nella sua veste attuale come estremamente sintetico e di agile lettura. Ogni disposizione concernente il comitato locale è stata soppressa.

Anche il Titolo II "*Servizi educativi per la prima infanzia*" è stato parzialmente riscritto in considerazione dei rilievi e delle proposte di emendamento formulate dalle autonomie locali ed in particolare dai comuni, titolari delle relative funzioni, che ritenevano che la sua stesura originaria fosse fortemente invasiva della loro potestà organizzativa e regolamentare. Tale titolo si presenta attualmente come assai conciso. In particolare dalla sezione relativa alle "*Caratteristiche generali*" sono state eliminate le disposizioni relative alla localizzazione, agli arredi, agli spazi esterni, al gruppo degli operatori ed al progetto educativo, ai moduli operativi, alla partecipazione delle famiglie ed alla formazione. Invece nelle sezioni relative al "*Nido d'infanzia, al Centro dei bambini e dei genitori ed al Centro gioco educativo*" sono state accorpate, rispetto alle precedenti bozze, le disposizioni relative agli spazi, al rapporto educatore - bambini, etc.. Anche la disciplina relativa al "*Servizio domiciliare*", inizialmente contestata sia perché esageratamente articolata sia perché si reputava che tale servizio non potesse essere organizzato in tutti i comuni (e di conseguenza non dovesse rinvenire la propria disciplina nel regolamento) è stata estremamente ridotta rimettendo opportunamente all'autonomia comunale le scelte di carattere più propriamente organizzativo. Da sottolineare la



creazione di un apposito Capo in tema di *"Regime di autorizzazione ed accreditamento"* nel quale si è stabilito espressamente che la disciplina del procedimento di autorizzazione dei servizi per l'infanzia è di esclusiva competenza comunale. Per quanto concerne il Titolo III *"Caratteristiche strutturali ed organizzative del sistema di educazione non formale degli adolescenti, dei giovani e degli adulti"* le maggiori perplessità espresse sia dal presidente del CdAL che dalle associazioni rappresentative degli enti locali riguardavano l'eccessiva formalizzazione della disciplina del sistema di educazione non formale ritenuta in contrasto con la sua stessa natura. Ora viene invece stabilito unicamente che compete ai comuni l'organizzazione della rete locale dei soggetti educativi ed alle province le funzioni di programmazione e di coordinamento intermedio per le azioni di sviluppo del sistema. Sono state soppresse le disposizioni relative all'elencazione dei soggetti potenzialmente associabili alla rete, ai CTP, ai CIAF ed i criteri relativi alla redazione dei progetti pilota. Nel Titolo IV *"Disposizioni per la programmazione della rete scolastica"* sono state invece modificate le procedure per la programmazione della rete scolastica in quanto regolamentate in maniera troppo farraginosa e complessa. Considerevolmente snellita rispetto alle versioni precedenti di questo regolamento si presenta anche la disciplina contenuta nel titolo sull'obbligo formativo e l'apprendistato (Titolo V). In merito al Titolo VI in tema di *"Diritto allo studio universitario"* si rileva che sono venute meno le disposizioni relative alle finalità, ai destinatari degli interventi ed alla tipologia dei medesimi mentre è stato attribuito un certo rilievo alla Conferenza Regione-Università alle cui sedute si prevede espressamente che partecipino i comuni sedi di attività universitarie quando sono trattati argomenti relativi ai nuovi insediamenti didattici, alla ricerca ed ai servizi. La disciplina delle aziende per il diritto allo studio universitario è rimasta nel regolamento anche se considerevolmente ridotta.

Anche la regolamentazione della formazione professionale e del lavoro (organismi istituzionali e servizi per l'impiego) di cui ai titoli VII ed VIII costituisce nella sua versione definitiva il risultato ultimo di un'ampia discussione. Si deve osservare che questa parte del regolamento presenta un maggiore livello di dettaglio normativo tale da renderla non del tutto equilibrata rispetto alle altre parti del regolamento. Tuttavia ciò è il risultato anche di una richiesta espressa in tal senso formulata dall'URPT che nel Tavolo di concertazione ha fatto propria l'esigenza di garantire comunque, in questa fase attuativa della legge, un esteso livello di omogeneità normativa nel territorio regionale.

## 8. Conclusioni

Il testo originario ha subito, durante i lavori delle commissioni referenti, diverse modifiche, che, però, non hanno superato alcuni punti critici che le strutture tecniche avevano rilevato nelle loro osservazioni. In particolare si vogliono sottolineare, a conclusione del lavoro di analisi sul testo della proposta di legge, svolto in altre parti del capitolo e a cui si rimanda, le seguenti criticità:

- Il linguaggio: per la maggior parte del testo si usa un linguaggio che non ha caratteristiche o contenuto normativo e che, se può apparire di più semplice lettura, rischia di mettere in difficoltà gli operatori che nella legge ricercano le disposizioni normative.
- La scelta dello strumento tecnico: il testo unico è stato utilizzato per raccogliere e riordinare materie tra loro non omogenee.
- La delegificazione: la delegificazione effettuata (come è stato fatto notare da tutte le strutture tecniche nelle osservazioni che hanno preceduto l'approvazione del testo da parte delle commissioni referenti) è molto ampia e indeterminata. Si sottolinea che con l'entrata in vigore del regolamento 'saltano' (cioè sono abrogate) 14 leggi; il risultato finale è quello di estendere in modo cospicuo lo spazio di autonoma determinazione del regolamento (si è fatta l'ipotesi che si possa configurare un regolamento 'delegato', ma è uno strumento che la dottrina tende ad escludere dalle facoltà della legislazione regionale). Una così ampia delegificazione ha destato il dubbio che tale scelta non sia pienamente legittima, poiché nonostante le novità introdotte dalle modifiche costituzionali e nonostante la dichiarata necessità, anche da parte della dottrina, di utilizzare l'istituto della delegificazione, la stessa dottrina è unanime nel dichiarare che non ci può essere una delega in bianco ad una fonte secondaria, e che alcuni elementi, quali ad esempio principi e criteri, debbano restare in legge.
- Piano di indirizzo generale integrato: con un solo piano si sostituiscono tutti i piani di settore attualmente disciplinati dalle leggi regionali abrogate. L'adozione del piano di indirizzo generale integrato pone delle difficoltà sia in riferimento alle scadenze temporali (poiché non sono chiari i tempi di presentazione in Consiglio regionale né quelli di approvazione), sia in riferimento al raccordo tra gli strumenti di programmazione e al loro eventuale aggiornamento periodico. Il piano di indirizzo, che contiene tutta la programmazione generale degli interventi integrati e intersettoriali, viene raccordato con il PRS

seguendo una programmazione di lungo periodo ed assume, quindi, validità quinquennale *'salvo diversi vincoli temporali di derivazione comunitaria'*. La programmazione di breve periodo è affidata al DPEF, approvato annualmente. Sono, però, previsti anche eventuali aggiornamenti annuali. Si sottolinea che queste eccezioni rispetto alle scadenze temporali scelte creano confusione e indeterminatezza.

- Le clausole valutative: ancora più perplessità, di fronte ad una così ampia delegificazione, desta la mancata definizione di strumenti e modalità utili al Consiglio regionale per affrontare l'analisi e la valutazione ex post delle politiche attuate dall'esecutivo. Non si può ritenere sufficiente a sviluppare tale valutazione la relazione che la Giunta regionale deve presentare ogni anno al Consiglio regionale (art. 31, comma 6)<sup>20</sup>.

Il caso di studio è emblematico per le problematiche rilevate poiché rappresentano le tematiche su cui oggi e nel prossimo futuro si confronteranno tecnici, politici e studiosi: il concetto di delegificazione, con il conseguente problema della gerarchia delle fonti e della conoscibilità delle norme. Il ruolo del Consiglio regionale, sicuramente modificato sia dalla prima legge di modifica costituzionale (legge 1 del 1999), sia dal nuovo titolo V della Costituzione, in che modo può attivare un controllo sull'operato dell'esecutivo? Può o deve il Consiglio regionale, attraverso l'introduzione in legge di opportuni meccanismi, prefigurarsi la possibilità di conoscere l'efficacia delle politiche pubbliche dell'esecutivo?

Sono questi alcuni dei temi presenti anche nel dibattito odierno sulla stesura dei nuovi statuti.

## **9. Il ricorso del Governo alla Corte costituzionale**

Sulla legge regionale 32/2002 il Governo ha presentato alla Corte costituzionale ricorso<sup>21</sup> nei confronti della Regione Toscana affinché ne dichiari l'illegittimità costituzionale. Gli stessi uffici tecnici avevano sottolineato il rischio a cui si sottoponeva la regione nell'approvare la legge in questione per le varie ragioni di cui si è detto.

Secondo il ricorso il testo unico regionale non è di semplice compilazione, ma introduce consistenti e rilevanti innovazioni rispetto alla legislazione già in vigore. Tali innovazioni sono intervenute, tra l'altro,

---

<sup>20</sup> Sulle clausole valutative vedi anche il Rapporto 2001, pag. 65 e segg.

<sup>21</sup> Ricorso n. 69 depositato il 14 ottobre 2002.

anche nella materia "istruzione" in cui lo Stato e la Regione hanno competenze concorrenti. Il testo del ricorso lamenta che l'intervento "è stato fatto quando le nuove normative che definiscono la politica nazionale non sono state ancora elaborate dal Parlamento." Infatti è attualmente all'esame del Senato, informa il ricorso, l'atto n. 1306 che prevede la delega al Governo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione.

Alla Regione Toscana viene contestato che, all'articolo 4 comma 2, la legge voglia determinare i livelli essenziali delle prestazioni, demandando ad un regolamento la loro determinazione che ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m)<sup>22</sup> della Costituzione spettano allo Stato.

L'illegittimità costituzionale contestata alla regione è aggravata dal fatto che la disciplina derogatoria non viene inserita in legge ma viene rimessa ad un regolamento, *"senza nemmeno fissare i criteri ai quali attenersi"*.

Sempre secondo il ricorso presentato dallo Stato, la Regione Toscana si è attribuita anche la definizione degli standard qualitativi, delle linee guida e di certificazione degli esiti e dei risultati, riservata, invece allo Stato. L'articolo 4, comma 2 e l'articolo 28, comma 2, sempre secondo il ricorso, sono anche in contrasto con la lettera n) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione che attribuisce alla legislazione statale le norme generali sull'istruzione.

Il ricorso continua evidenziando che "se quanto ha fatto la Regione Toscana fosse consentito a tutte le regioni il nuovo piano sulla pubblica istruzione, oggi in fase di avanzata e difficile elaborazione, verrebbe a perdere gran parte della sua efficacia, perché, quando entrerà in attuazione a seguito del reperimento delle risorse necessarie, si troverebbe di fronte una serie non coordinata di discipline regionali ispirate a principi tra loro non sempre compatibili, che farebbe fallire quell'effetto pianificatorio, tipico di ogni politica nazionale."

Su quest'ultimo punto si fa notare che la richiesta del governo equivarrebbe alla paralisi dell'attività politica e legislativa delle regioni in quelle materie in attesa di definizione da parte del governo o del parlamento. La stessa Corte costituzionale non condivide questa impostazione e nella sentenza n. 282 del giugno 2002 afferma che "la

---

<sup>22</sup> Art. 117 Cost. ... Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

lettera m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

nuova formulazione dell'articolo 117, terzo comma, esprime più nettamente la distinzione fra la competenza regionale a legiferare nelle materie concorrenti e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa che i principi possono trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore."

Infine, le norme regionali impugnate risultano illegittime anche ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Per tutti i motivi fin qui descritti il Governo chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2 e 28, comma 2 della legge regionale 32/2002.