

## CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

Rita Lupi

### PREMESSA

Il crescente rilievo dei temi della partecipazione e della sussidiarietà sociale, al fine di un coinvolgimento sempre maggiore degli individui - singoli o associati - alla definizione delle politiche pubbliche, trova ampia definizione nello Statuto della Regione Toscana.

Richiamando quasi letteralmente l'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, tali valori sono enunciati nell'articolo 59 laddove, al comma 1, è previsto che: *“La Regione favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni per il diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale”* e, al comma 2, è disposto che: *“L'attuazione del principio della sussidiarietà sociale è prioritariamente diretta al miglioramento del livello dei servizi, al superamento delle diseguaglianze economiche e sociali, a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità”*.

Tra gli strumenti concreti con cui realizzare la partecipazione ai processi decisionali, lo Statuto individua, all'articolo 61, l'istituzione della Conferenza permanente delle autonomie sociali (CoPAS), assegnandole il compito di esprimere proposte e pareri al Consiglio regionale per la formazione degli atti di programmazione economica, sociale e territoriale e per verificare gli esiti delle politiche regionali. La Conferenza, dunque, costituisce la rappresentanza, nel Consiglio regionale e nel suo operare, delle autonomie che compongono il Terzo settore e che operano nel mondo del volontariato, dell'associazionismo sociale e del non profit della Toscana.

### 1. SINTESI DELLA IX LEGISLATURA

#### 1.1 PROBLEMATICITÀ EMERSE NEL CORSO DELLA IX LEGISLATURA. LE MODIFICHE NORMATIVE E REGOLAMENTARI

La CoPAS è insediata, per la prima volta, con la seduta del 6 aprile 2009 quasi a conclusione dell'VIII legislatura e, dunque, ha avuto poco tempo per svolgere i compiti declinati dalla legge istitutiva 4 aprile 2007, n. 20, prima del rinnovo e del successivo insediamento avvenuto con la seduta del 27 aprile 2011.

Fin dall'inizio sono emersi aspetti problematici insiti nella legge istitutiva che hanno reso difficile l'operatività di questo organismo, soprattutto per la rigidità dei criteri individuati per l'acquisizione delle candidature degli organismi associativi. Tali criticità sono state affrontate: rivedendo, in senso

ampliativo, i requisiti, le modalità di formazione degli elenchi e di acquisizione delle candidature; adottando il criterio della maggiore rappresentatività in caso di candidature soprannumerarie e prevedendo la sostituzione, da parte dell'organizzazione proponente, del candidato che fosse risultato ineleggibile anche a termini scaduti. Inoltre sono state introdotte modifiche alla legge regionale 20/2007 per consentire all'assemblea della CoPAS di deliberare validamente con la maggioranza dei componenti nominati.

Conseguentemente sono state apportate modifiche anche al regolamento interno della Conferenza che hanno previsto, tra l'altro, procedure più rapide per le convocazioni tramite l'utilizzo della posta elettronica e, in coerenza con l'articolo 70 del regolamento interno del Consiglio regionale 12/2010, di "estendere" la possibilità di espressione dei pareri di competenza con la formulazione di "parere favorevole con condizioni" con l'obbligo, per la Commissione consiliare referente, di motivare il mancato accoglimento delle condizioni espresse.

Gli interventi normativi non hanno, però, migliorato le procedure assai farraginose per la dichiarazione di decadenza e per la sostituzione dei componenti dimissionari che hanno impedito - nonostante le ripetute sollecitazioni della presidenza della CoPAS per una rapida conclusione delle procedure avviate - la piena partecipazione ai lavori dei rappresentanti delle autonomie sociali.

Con la legge regionale 15 aprile 2014, n. 21, il Consiglio regionale ha provveduto a riscrivere la disciplina della CoPAS, disegnando un organismo più snello nella composizione, con la soppressione delle rappresentanze delle categorie di associazioni e dei soggetti non riconducibili ad un albo od altro strumento analogo, e dimezzando il numero complessivo dei membri. La norma infatti prevede un numero variabile di componenti, stabilito discrezionalmente all'inizio di ogni legislatura dal Consiglio regionale e compreso tra nove e sedici rappresentanti.

E' da rilevare che, con l'abrogazione di tutte le disposizioni relative all'intervento dell'Ufficio di presidenza e del Presidente del Consiglio nelle procedure di nomina, tale competenza è attribuita al Consiglio regionale.

Inoltre la nuova legge istitutiva stabilisce la partecipazione del tutto gratuita dei componenti alle sedute, riconoscendo un rimborso spese solo per gli spostamenti effettuati nello svolgimento delle attività istituzionali.

Un aspetto di novità, introdotto dalla norma, è rappresentato dall'attribuzione alla CoPAS di un'ulteriore competenza, relativa all'espressione del parere obbligatorio sulle proposte di legge istitutive o modificative di atti di programmazione. Sono invece riconfermate sia le funzioni consultive e di proposta sugli atti di programmazione economica, sociale e territoriale di competenza del Consiglio regionale, che quelle di verifica degli esiti delle politiche regionali.

Va evidenziato che l'iniziativa legislativa è stata dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che ha iscritto direttamente la proposta di legge all'ordine del giorno dell'aula consiliare senza assegnarla per l'esame alla commissione competente.

La procedura adottata non ha consentito di indire le consultazioni con i soggetti interessati e di acquisire osservazioni dalla CoPAS che avrebbero potuto far rilevare alcune discrepanze ed essere di ausilio alle decisioni da prendere, evitando, forse, i problemi che stanno emergendo in fase di rinnovo dell'organismo, determinati da una non equilibrata rappresentanza delle realtà che costituiscono il Terzo settore.

## 1.2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

Nel corso della IX legislatura i pareri obbligatori della CoPAS si concentrano soprattutto nei primi due anni di attività (2011-2012) dal momento che sono richiesti in merito al Programma regionale di sviluppo 2011-2015 e per i conseguenti atti attuativi di programmazione economica, sociale e territoriale. Infatti su 18 provvedimenti assegnati nel corso della legislatura, i pareri formulati nei primi due anni sono 11.

Va evidenziata la decisione dell'assemblea della CoPAS di adottare una modalità di lavoro tesa al più ampio confronto sulle tematiche oggetto del parere, acquisendo osservazioni anche da parte di altre organizzazioni del Terzo settore non rappresentate nella Conferenza, per garantire il massimo ascolto delle richieste provenienti dal territorio toscano e per consentire, così, di intervenire in modo "proattivo" nella determinazione delle politiche pubbliche.

I pareri espressi sono favorevoli accompagnati da raccomandazioni con sottolineature riferite alla necessità di un forte coinvolgimento e valorizzazione delle parti sociali, a partire dalle autonomie rappresentative del Terzo settore, nella promozione della partecipazione e condivisione delle scelte operate.

Elemento di novità per i lavori della Conferenza è la richiesta, dei presidenti dei gruppi consiliari, di parere sulla proposta di legge 256/2013: *Disposizioni in materia di programmazione regionale*. Durante l'esame del provvedimento emerge l'apprezzamento per tale assegnazione, accompagnato dall'auspicio che la Conferenza sia chiamata, in modo sistematico, ad esprimere un parere sulle proposte di legge che più da vicino interessano le autonomie sociali. E' da rilevare che tale auspicio verrà accolto come già ricordato, sebbene parzialmente, nella nuova legge istitutiva della CoPAS: la legge regionale 21/2014.

Il parere formulato sulla proposta di legge è favorevole con raccomandazioni affinché nel provvedimento sia reso esplicito il riferimento agli organismi istituzionali che, come CoPAS, sono chiamati ad intervenire e a dare pareri nel percorso di formazione degli atti di programmazione regionale, e sia altrettanto esplicito il riferimento all'attività di verifica degli impatti delle

politiche regionali, svolta dalla Conferenza, ad integrazione delle analisi di valutazione delle politiche che il Consiglio regionale può attivare. Si chiede inoltre di prevedere la partecipazione della CoPAS alle fasi di concertazione e confronto con la Giunta regionale, in analogia con altri organismi consultivi del Consiglio regionale.

E' da rilevare che il legislatore non ha ritenuto di accogliere alcuna delle raccomandazioni avanzate.

Infine è da evidenziare che su due proposte di deliberazione, la 334/2013 *“Adozione dell’integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della piana e per la qualificazione dell’aeroporto di Firenze. Integrazione alla PdCR n. 10 del 14-02-2011”* e la 515/2014 *“Piano integrato delle attività internazionali (PIAI) 2012-2015. Integrazioni.”*, la Conferenza decide di non formulare alcun parere ma di inviare ai presidenti delle Commissioni referenti un documento contenente le motivazioni di tale scelta, essenzialmente determinate dalla carenza di adeguati elementi conoscitivi per approfondire l’esame.

In modo più specifico, per quanto riguarda la proposta di deliberazione 334/2013, viene evidenziata anche la necessità di interventi a garanzia di percorsi importanti di informazione, partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, finalizzati non solo al rispetto degli interessi e degli stili di vita degli stessi, ma anche ad evitare conflitti e posizioni negative pregiudiziali, in considerazione dei molteplici e significativi impatti sulla comunità che derivano dall’attuazione del piano stesso.

### 1.3. LA VERIFICA DEGLI ESITI DELLE POLITICHE REGIONALI SULLA VITA SOCIALE E SUL RUOLO DEI SOGGETTI SOCIALI

La valutazione dell’impatto delle politiche regionali sulle autonomie sociali è un dei compiti istituzionali della Conferenza riconfermati dalla legge regionale 21/2014.

A tal fine, nel 2012, in collaborazione con il Consiglio delle autonomie locali (CAL), è affidata ad IRPET una ricerca sul tema: *I servizi pubblici locali e il Terzo settore: l’esternalizzazione dei servizi socio-assistenziali ed educativi.*

Gli esiti di tale indagine fanno emergere che l’aumento degli affidamenti di alcuni servizi pubblici alle organizzazioni del Terzo settore, se da una parte rappresenta una valorizzazione delle risorse e delle competenze presenti a livello locale, dall’altra rischia di ricoprire un ruolo di supplenza al sistema del “welfare” in una fase di difficoltà degli enti pubblici per far fronte ad una domanda sociale crescente ma con scarse risorse economiche a disposizione.

Nel 2014, in collaborazione con l’Agenzia regionale di sanità (ARS) - per il supporto scientifico ed informatico - è portata a conclusione l’indagine qualitativa relativa al tema: *Il Terzo Settore nei nuovi scenari delle cure: nuove risposte per nuovi bisogni.* La metodologia di ricerca si è basata

sull'organizzazione di nove "focus group", a cui hanno partecipato 73 organizzazioni del Terzo settore in diverse realtà della Toscana, per far emergere i temi attraverso i quali le autonomie sociali "leggono" il cambiamento, reso ancor più attuale dalla crisi economica e sociale, in relazione alla fruizione dei servizi di supporto ai soggetti fragili, dal punto di vista sociosanitario e a ridotta autonomia motoria, offerti dalle associazioni che operano in questi settori.

I primi risultati della ricerca sono stati illustrati nel corso della III<sup>a</sup> Conferenza annuale delle autonomie sociali, che si è tenuta a Firenze il 27 giugno 2014, e successivamente, nel corso del seminario del 14 ottobre 2014, sono state elaborate delle proposte di lavoro da prospettare sia alle organizzazioni del Terzo settore che alle istituzioni.

Tutta la documentazione è stata presentata all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che, in base all'articolo 67, comma 4, del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale 12/2010, ha provveduto a trasmetterla alla Prima e alla Quarta Commissione consiliare, competenti per materia. Le decisioni delle commissioni sono state quella di convocare, in audizione, la Presidente della CoPAS e, a seguito del dibattito sugli esiti della ricerca, di licenziare una proposta di risoluzione che è stata approvata dall'aula consiliare il 10 febbraio 2015.

La risoluzione (n. 131/2015) contiene indirizzi alla Giunta regionale affinché, in base alle risultanze dell'indagine svolta, sia sostenuto, con strumenti normativi e organizzativi, il ruolo delle autonomie sociali toscane nella co-progettazione del welfare regionale; siano promosse iniziative partecipate volte ad integrare e a rafforzare la conoscenza delle specificità operative e relazionali tra l'amministrazione pubblica ed il Terzo settore; sia affermata la cultura della legalità anche attraverso la condivisione degli opportuni strumenti di controllo e di monitoraggio.

## **2. X LEGISLATURA GIUGNO-DICEMBRE 2015**

La legge regionale 21/2014 prevede che la CoPAS duri in carica quanto il Consiglio regionale e il rinvio in essa contenuto alla legge regionale 5/2008, in materia di nomine e di designazioni di competenza della Regione, consente di individuarne la scadenza al centocinquantesimo giorno successivo alla data della prima seduta del nuovo Consiglio regionale.

L'attività della CoPAS ha potuto, dunque, continuare ancora per qualche mese, dall'inizio della X legislatura, in attesa della conclusione delle procedure per il rinnovo che, infine, sarà stabilita dall'approvazione del Consiglio regionale della deliberazione n. 87 del 15 dicembre 2015.

Per quanto riguarda la formulazione dei pareri obbligatori in merito alla proposta di legge 44 "Bilancio di previsione 2016 e Pluriennale 2016//2018", alla proposta di legge 45 "Legge di stabilità per l'anno 2016" e alla proposta di deliberazione 81 "Documento di economia e finanza regionale 2016.

Approvazione”, si rileva che i provvedimenti sono stati assegnati a fine novembre 2015 e, pertanto, essendo la CoPAS ormai decaduta e non ancora rinnovata, non è stato possibile convocare una seduta per l’espressione dei pareri entro i termini - ridotti per motivi d’urgenza - previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale 27/2015.

E’, invece, da segnalare che il programma di attività, per il periodo compreso tra la fine della IX legislatura e l’inizio della X legislatura, si concentra nella realizzazione di due iniziative che si concludono con la presentazione al Consiglio regionale di proposte per individuare un percorso di legalità e di trasparenza nei rapporti tra le istituzioni pubbliche e le autonomie sociali. Con la predisposizione di tali documenti, CoPAS vuole offrire un contributo alle decisioni che potranno essere assunte a seguito degli indirizzi, del Consiglio nei confronti della Giunta regionale, contenuti nella Risoluzione 301/2015.

Il primo documento sintetizza il lavoro svolto in tre tavoli di discussione, condotti dagli esperti dell’Agenzia regionale di sanità, durante il seminario organizzato a Firenze il 9 marzo 2015 e contiene le raccomandazioni che i rappresentanti delle organizzazioni del Terzo settore rivolgono alle istituzioni pubbliche perché si giunga alla definizione di regole chiare e certe nelle fasi di affidamento, gestione e controllo dei servizi socio-sanitari.

Il secondo seminario, che si è tenuto a Firenze il 15 ottobre 2015, ha un titolo emblematico: *Sviluppare il valore dell’integrità e dell’etica nelle Autonomie sociali*. Anche per questa iniziativa è stato scelto di organizzare il dibattito con tavoli di lavoro tematici, finalizzati all’individuazione di strumenti che possano sviluppare e garantire etica ed integrità nelle attività e nel rapporto fra le organizzazioni del Terzo settore e gli enti pubblici.

Con l’ausilio degli esperti dell’Agenzia regionale di sanità e dell’Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR), dalla discussione è emersa l’indicazione per un percorso rivolto alla realizzazione di un “capitolato etico” attraverso il quale siano valorizzati gli aspetti relativi all’integrità degli affidamenti dei servizi in ambito socio-sanitario, nella convinzione che “etica e integrità” si sviluppino solo se è garantita la partecipazione responsabile dei cittadini e delle loro organizzazioni nell’elaborazione di regole condivise.

E’ da sottolineare che il documento conclusivo dei lavori seminariali evidenzia che lo strumento più rilevante per condizionare, in senso etico, il rapporto con le istituzioni è un vero e proprio “codice di servizio” da configurare, in modo specifico, sul preciso oggetto dell’erogazione.

Con quest’ultima iniziativa, CoPAS conclude i propri lavori, confidando che il confronto su queste tematiche possa essere sviluppato dalla Conferenza permanente delle autonomie sociali appena rinnovata, continuando così l’esercizio delle funzioni di stimolo e di proposta, nei processi decisionali regionali, che lo Statuto e la legge istitutiva le riconoscono.