

CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI (COPAS)

REDATTORE: Enrico Righi

1. Premessa; 2. Il rilascio del parere obbligatorio; 3. Il rilascio del parere facoltativo; 4. Lo svolgimento delle verifiche e la produzione di studi e ricerche; 5. L'organizzazione della conferenza annuale sullo stato delle autonomie sociali in Toscana; 6. La presentazione delle proposte; 7. Breve excursus storico sulle scelte regolamentari; 7.1. *La bozza di partenza*; 7.2. *La bozza revisionata e il primo esame in U.P. della conferenza*; 7.3. *L'esame del plenum della Conferenza e l'approvazione in prima lettura*; 7.4. *Le osservazioni dell'U.P.*; 7.5. *Il recepimento delle osservazioni in U.P. della Conferenza e l'approvazione definitiva nel plenum della Conferenza.*

1. PREMESSA

La Conferenza permanente delle autonomie sociali, prevista dall'art. 61 dello Statuto e disciplinata dalla legge regionale n. 20/2007, è nata fattivamente con la seduta del 6 aprile 2009.

Premesso questo e che di conseguenza, in circa dieci mesi, non può neppure dirsi formata una prassi in senso proprio, può essere utile interrogarsi sul modello teorico a cui sia ascrivibile la Copas e su quali possano essere le implicazioni delle sue competenze.

Proprio in relazione a tali competenze, sembra doveroso relazionare brevemente sul livello di implementazione.

Non sembra che la Conferenza possa ricondursi, ad ogni evidenza, al modello dell'organo di controllo, non potendo il suo intervento, neppure in negativo, condizionare l'efficacia degli atti del Consiglio. Né d'altra parte si potrebbe sostenere che essa è organo di revisione, anche se compartecipa, in certo modo, avendo fra i suoi compiti quello della verifica degli esiti delle politiche regionali, alla funzione di controllo strategico.

Il legislatore della legge regionale 20/2007 non ha ritenuto di spingersi, forse però avrebbe dovuto farlo il legislatore statutario, fino a prevedere il potere di iniziativa legislativa per la CoPAS.

La CoPAS ha comunque un limitato potere di iniziativa riguardo gli atti di programmazione (art. 7, comma 1, lett. a) l.r. 20/2007). Sarebbe auspicabile, *de iure condendo*, che tale attribuzione fosse estesa ai deliberati esecutivi/attuativi degli atti di programmazione medesimi.

L'interrogativo su quale sia il modello a cui ascrivere la COPAS rimane aperto; il quadro risulterà più chiaro, ma forse anche più composito, alla luce dell'esperienza che andrà, ora, ma soprattutto nella prossima legislatura, ad incardinarsi.

2. IL RILASCIO DEL PARERE OBBLIGATORIO

Si tratta della procedura principe prevista dalla legge. Consiste nel pronunciamento sugli atti di cui all'allegato alla legge regionale 20/2007.

Il rilascio di un parere obbligatorio è stato per altro l'oggetto della prima seduta di merito della Conferenza (dopo l'elezione dei membri dell'Ufficio di Presidenza e l'approvazione del regolamento): ci si riferisce al parere sul Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) per l'anno 2010. Costano solo altri tre casi, alla data della presente stesura, uno relativo ad un'integrazione al piano di edilizia abitativa, un altro relativo ad alcune modifiche al piano agricolo, un terzo relativo alla modifica al piano integrato sociale a seguito della istituzione del fondo per la non autosufficienza.

Il parere, come dalla prassi delle commissioni di merito e del Consiglio delle Autonomie Locali, può essere favorevole, contrario o favorevole con osservazioni. Il primo parere obbligatorio, quello sul DPEF, è stato rilasciato proprio con osservazioni. Addirittura era intendimento della Conferenza, poi non tradottosi in pratica, allegare un ulteriore documento, sulla cui procedibilità nessun membro ha opinato. Tale documento, se mai fosse venuto alla luce, avrebbe potuto integrare l'ipotesi di cui alla lettera a) dell'art. 7 L.R. 20/2007 (*...proposte ai fini della formazione degli atti di programmazione, nelle materie di sua competenza, anche mediante l'approvazione di specifici documenti*).

Gli altri pareri sono stati in due casi favorevoli senza osservazioni. Vi è stato in fine un altro caso di parere favorevole con osservazioni (si trattava delle modifiche al piano dell'edilizia abitativa).

Quella che come si è detto non si può ancora chiamare prassi ha visto snodarsi la procedura nella seguente articolazione: primo esame del documento da parte della CoPAS in seduta plenaria, dopo una delibazione in Ufficio di Presidenza, nuova seduta per l'espressione del parere; *medio tempore* pervenivano alla Presidenza gli eventuali documenti con l'aspirazione e la veste di contributi per l'elaborazione delle osservazioni e dell'altrettanto eventuale documento finale: si è già detto che un tale documento, se mai avesse avuto vita, avrebbe potuto rivestire i crismi della proposta ex art. 7, comma 1, lett. a) della legge istitutiva. Seguiva, come accennato in precedenza, l'emanazione di un parere di merito, eventualmente con osservazioni.

Deve osservarsi che taluni importanti atti di programmazione elencati nell'allegato alla legge n. 20/2007, come tali oggetto di parere obbligatorio da parte della Copas, hanno subito modificazioni sia formali, nel *nomen*, sia sostanziali: si veda il caso del piano integrato sociale e del piano sanitario, che dalla nona legislatura saranno fusi in unico piano integrato.

3. IL RILASCIO DEL PARERE FACOLTATIVO

La fattispecie risulta divisata dalla lett. d) del comma 1 dell'art. 7 della legge regionale 20/2007.

Consiste nell'espressione del parere da parte della Conferenza al di fuori dei casi di cui alla lett. c), quindi su atti di programmazione diversi da quelli per i quali il parere deve essere richiesto necessariamente (gli atti di cui all'allegato alla legge), quando lo richiedano una commissione consiliare permanente o un quinto dei consiglieri regionali o ancora i presidenti di tre gruppi, cui aderiscano non meno di un quinto dei membri del Consiglio.

È dunque un'attribuzione residuale, attivabile da interlocutori qualificati e rappresentativi dell'assemblea legislativa regionale.

Non constano precedenti in termini.

4. LO SVOLGIMENTO DELLE VERIFICHE E LA PRODUZIONE DI STUDI E RICERCHE

La Conferenza si è occupata in occasione di diverse sedute, sia del *plenum*, sia del proprio Ufficio di Presidenza, delle tematiche in oggetto.

In fase applicativa, l'U.P. si è orientato a svolgere le verifiche sugli esiti delle politiche regionali attraverso il conferimento di un incarico di studio e ricerca, con ciò realizzando un'integrazione fra le attribuzioni ex art. 7, comma 1, lettere b) ed e) della legge regionale n. 20/2007.

La proposta è stata accolta dal *plenum* della Conferenza, che ha anche deciso di emanare un bando per affidare il compito di eseguire le verifiche.

5. L'ORGANIZZAZIONE DELLA CONFERENZA ANNUALE SULLO STATO DELLE AUTONOMIE SOCIALI IN TOSCANA

La Conferenza permanente ha inteso incardinare la presentazione della ricerca sugli esiti delle politiche regionali nell'organizzazione della Conferenza annuale sullo stato delle autonomie sociali in Toscana, questa sorta di "stati generali" del terzo settore, realizzando in questo modo ancora una volta un'interessante e ancor più complessa sinapsi fra le funzioni di competenza della CoPAS: organizzazione della Conferenza annuale, incarichi di studio e ricerca, azione di verifica degli esiti delle politiche.

La Conferenza annuale ha avuto luogo il giorno 8 febbraio 2010 e, nell'ambito di tale giornata, è stata presentata la ricerca "Gli istituti della Partecipazione e della sussidiarietà nell'VIII legislatura della Regione Toscana", realizzata dall'Istituto per la ricerca sociale di Milano, risultato vincitore della gara.

6. LA PRESENTAZIONE DELLE PROPOSTE

Il legislatore statutario ha effettuato una scelta precisa: quella di istituire un organismo diverso e differenziato rispetto al Consiglio dell'Economia e del Lavoro, che troviamo riprodotto in scala regionale in molti statuti. Il corollario di tale opzione risulta immediatamente la mancata attribuzione dell'iniziativa legislativa.

La condizione appare costrittiva ad alcuni componenti della Conferenza e del suo Ufficio di Presidenza.

Si tratta però del prezzo da pagare per evitare l'equivoco di scambiare la sussidiarietà con la concertazione.

Il legislatore ordinario ha voluto recuperare la CoPAS ad un ruolo di proposta, mediante l'attribuzione ex art. 7, comma 1, lett. a) della legge regionale 20/2007, che si sostanzia nella facoltà di presentare proposte in merito alla formazione degli atti di programmazione, nelle materie di competenza della Conferenza.

È, a ben vedere, come emerge anche dalla primordiale ed embrionale prassi, un potere che si manifesta con facilità nella fase di espressione dei pareri, obbligatori e facoltativi, come “esondazione” in fase propositiva della risposta dovuta all’ufficio sottoponente.

Di contro, senza una sollecitazione, sarà meno probabile che la Conferenza *motu proprio* elabori proposte, se non forse memore di presunte carenze rilevate negli atti di programmazione dell’anno/esercizio finanziario precedente. Si tratterebbe in ogni caso di una sollecitazione in remoto, mediata dal tempo.

Non constano precedenti in termini

7. BREVE EXCURSUS STORICO SULLE SCELTE REGOLAMENTARI

L’attività di redazione del regolamento di funzionamento della Conferenza ha occupato gran parte dei primi mesi di lavoro dell’ufficio di segreteria. Se ne dà brevemente conto nelle note che seguono.

7.1. LA BOZZA DI PARTENZA

Il lavoro di redazione dello strumento regolamentare non è partito da zero: occorre dare infatti atto della messa a disposizione da parte del Segretario Generale di una bozza apprezzabile, elaborata quale oggetto di obiettivo aggiuntivo per la propria valutazione del raggiungimento dei risultati da parte di un dirigente.

Se la bozza ha il pregio, come detto, di fissare l’ossatura del regolamento, ripartendolo nelle tre sezioni fondamentali: modalità di svolgimento delle sedute e di convocazione, procedure di funzionamento e di organizzazione dei lavori, organizzazione, va per altro detto che essa risente di una concezione giuridica in parte risalente, per dir così tradizionale.

L’attenzione dell’ufficio si appunta, per questo profilo, sull’art. 24, vera disposizione “civetta”, rivelatrice del retaggio della concezione prefata, ove si dice che la struttura amministrativa della Conferenza è alle dipendenze... “gerarchiche” del Segretario Generale.

Il rapporto di gerarchia nel diritto delle amministrazioni pubbliche è stato sostituito dal più moderno rapporto di direzione amministrativa, corollario della divisione fra politica ed amministrazione e naturale completamento di quel processo di modernizzazione del diritto amministrativo iniziato già dagli studi gianniniani degli anni settanta, ma coagulatosi negli anni novanta con le riforme Bassanini.

La differenza fra i due modelli amministrativi, se può apparire sfuggente all’osservatore non tecnico, produce dei precipitati notevoli in termini di definitività (e di conseguenza di impugnabilità) degli atti: il modello gerarchico, che sopravvive ancora nell’amministrazione militare e di polizia e in pochi altri casi individuati dalla legge, presuppone il potere di annullamento degli atti da parte del superiore gerarchico (su ricorso o anche d’ufficio). Il rapporto di direzione amministrativa si fonda invece su direttive impartite ai collaboratori, la cui attuazione è assicurata da un sapiente uso dell’istituto della delega e, in estremo, dal potere di revoca della stessa.

Anacronistica, contraria alle tradizioni delle assemblee parlamentari la previsione della possibilità di elezione del Presidente per alzata di mano e solo in via eventuale a scrutinio segreto (art. 1).

Problematica risulta la disciplina del terzo comma dell'art. 6 che, nel prevedere la presunzione del numero legale, nulla dispone in ordine alle conseguenze dell'eventuale rilevata mancanza dello stesso: manca quella che si potrebbe definire una disciplina di sbocco, ovvero una procedura che consenta di superare in ogni caso l'*impasse* derivante dalla reiterata mancanza del numero legale.

Risultano apprezzabili la previsione dell'istituto delle sessioni (art. 15), che richiama quello della sessione di bilancio a livello parlamentare, nonché l'istituzione, avvenuta *preater legem*, dei gruppi di lavoro (art. 11), quasi a voler riecheggiare il modulo delle commissioni di merito. Lo stesso può affermarsi per la formalizzazione dell'Ufficio di Presidenza come organo della Conferenza (art. 2).

In fine, analoghe considerazioni di positiva valutazione possono essere svolte riguardo la possibilità dell'inserimento nel processo verbale di schede di dissenso redatte su indicazione delle minoranze (Art. 8).

7.2. LA BOZZA REVISIONATA E IL PRIMO ESAME IN U.P. DELLA CONFERENZA

L'esame nella prima seduta dell'Ufficio di Presidenza della Conferenza ha previsto il raffronto della bozza iniziale, di cui si è detto diffusamente nel paragrafo che precede, con una bozza corretta che il funzionario responsabile della segreteria aveva elaborato cercando di ovviare alle problematiche evidenziate.

Le osservazioni di più pregnante significato sono state tutte accolte dall'U.P. della Conferenza, che in più ha, *motu proprio*, voluto inserire talune indicazioni funzionali alla stesura di norme di dettaglio.

In questa direzione la specificazione, in seno all'art. 21, degli enti di ricerca che possono essere incaricati di studi e ricerche, da individuarsi negli istituti iscritti nell'Anagrafe nazionale delle ricerche, prevista dall'art. 53, comma terzo, del DPR 382/1980.

È stata perfezionata e resa ancorata alla vigente normativa civilistica sui mezzi legali di notifica la disciplina della convocazione della Conferenza, prevedendo la convocazione per via telematica come elemento corroborante ed aggiuntivo rispetto ai mezzi postali dei quali si può accusare ricezione.

È stata introdotta l'auspicata disciplina per la mancanza del numero legale, prevedendo, dopo due sospensioni brevi dei lavori, l'aggiornamento della seduta ad altra data, fissata dal Presidente.

Con riferimento allo scrutinio segreto per l'elezione del Presidente e dei due Vice presidenti, tale modalità è stata resa in ogni caso obbligatoria.

Riguardo la norma, in qualche modo "censurata", dell'art. 24, in sede di primo esame in U.P. della Conferenza, ci si è limitati a cassare l'espressione "e gerarchiche", in questo modo introducendo una dicitura che sarà perfezionata dopo le osservazioni dell'U.P. del Consiglio: "*La conferenza si avvale di una apposita struttura amministrativa di assistenza, alle dipendenze funzionali del Segretario generale del Consiglio regionale*". Si vedano in proposito i paragrafi che seguono.

In questa sede l'Ufficio di Presidenza ha ritenuto di non dover differenziare la posizione dei due Vice presidenti, evitando per il momento di andare ad individuare un Vice presidente vicario o anziano.

Per fugare ogni timore di interpretazioni eccessivamente restrittive degli articoli 12 e 21, è stata predisposta una norma transitoria che chiarisce che la mancata adozione della disciplina di dettaglio prevista dai citati articoli non pregiudica la facoltà di avvalersi di esperti e di promuovere ricerche nelle materie di competenza della CoPAS.

7.3. L'ESAME NEL PLENUM DELLA CONFERENZA E L'APPROVAZIONE IN PRIMA LETTURA

Nella seduta del 12 maggio la Conferenza ha affrontato in prima lettura la bozza del regolamento. Ne è scaturita una discussione costruttiva, stringente, limitata ad alcuni punti problematici.

In particolare, nell'art. 3, il consesso riteneva di dover esplicitare che spetta al Presidente la redazione dell'ordine del giorno delle sedute.

Dopo breve dibattito, a maggioranza è stato deciso invece di lasciare invariata la bozza per quanto riguarda i termini di preavviso per la convocazione.

Nell'art. 14, onde fugare ogni dubbio interpretativo, relativamente alle variazioni al programma annuale di attività, è stato convenuto di sostituire la locuzione verbale "possono essere sottoposte" con "sono sottoposte" (all'approvazione della Conferenza). Da notare che l'uso del modo indicativo al tempo presente per la coniugazione verbale nei testi normativi equivale ad imperatività.

I membri ritenevano superfluo specificare che le variazioni seguono lo stesso *iter* del programma principale. La chiosa dell'art. 14 veniva pertanto riformulata in termini essenziali.

Per il resto la bozza veniva approvata (*rectius*: adottata in prima lettura) all'unanimità e trasmessa all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale affinché formulasse le proprie osservazioni ai sensi della legge regionale n. 20/2007.

7.4. LE OSSERVAZIONI DELL'U.P. DEL CONSIGLIO

Le osservazioni pervenute dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio possono sintetizzarsi nelle seguenti:

- necessità di individuare un Vice presidente vicario, al fine di prevenire il sorgere di conflitti potenziali fra i due Vice presidenti e dare certezza all'esterno circa la titolarità delle funzioni presidenziali in assenza del Presidente;
- necessità di conferire una migliore stesura, dal punto di vista tecnico giuridico, all'art. 24 della bozza, in quanto si ritiene, da parte dell'U.P. del Consiglio, che l'attributo "*funzionali*", unito al sostantivo "*dipendenze*", riferito alle risorse di personale, non sia adeguato a significare l'incardinamento nell'organico del Segretariato generale. Si ricorderà che l'infelice formulazione deriva dalla caducazione quasi "ortopedica" dell'espressione "*e gerarchiche*", contenuta nella bozza originaria, rispetto alla quale la bozza approdata in U.P. di Consiglio rappresenta pur sempre un miglioramento. A questo proposito, onde rimarcare la differenza fra la dipendenza funzionale dalla CoPAS e quella organica dai vertici

dell'amministrazione, il funzionario responsabile della segreteria ha suggerito la formulazione poi rifluita nel testo finale (si vedano i paragrafi successivi);

- in fine il suggerimento di eliminare alcuni appesantimenti relativi all'adozione di mezzi legali di notifica ritenuti pleonastici, quali la raccomandata e il telegramma, da sostituirsi, si raccomanda, con la semplice comunicazione in posta elettronica.

7.5. IL RECEPIMENTO DELLE OSSERVAZIONI IN U.P. DELLA CONFERENZA E L'APPROVAZIONE DEFINITIVA NEL PLENUM DELLA CONFERENZA

Nella seduta del 15 giugno 2009 la Conferenza approvava definitivamente, in seconda lettura, il regolamento, facendo proprie due delle tre osservazioni formulate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

Riguardo la problematica della sostituzione del Presidente in caso di assenza o impedimento di questi, si è scelta una formula che prevede una designazione alle funzioni vicarie (da parte del Presidente) di durata semestrale, osservando un criterio di alternanza fra i due Vice presidenti. In questo modo si è inteso convenire con l'U.P. del Consiglio circa la necessità di assicurare un criterio univoco nella sostituzione del Presidente e nello stesso tempo si è inteso rispettare un rigoroso principio di pari dignità fra i due Vice Presidenti.

Con riferimento alla formulazione dell'art. 24 si è stabilito, con formulazione suggerita dal funzionario responsabile della segreteria, di distinguere fra dipendenza funzionale e dipendenza organica, stabilendo che la struttura amministrativa di supporto è a disposizione funzionalmente alla Conferenza e dipende organicamente dal Segretario generale del Consiglio regionale.

Il fatto che alcuni membri della CoPAS abbiano espresso la volontà di essere convocati per le sedute solo con mezzi legali di notifica ha determinato il non accoglimento della terza ed ultima osservazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, espressa per altro in forma di mera raccomandazione.

Si è così rappresentato quale sia stato l'*iter* che ha portato all'approvazione del regolamento attualmente in vigore.