

REGIONE TOSCANA  
COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA

Sesta relazione annuale sull'attività svolta (1 aprile 2015– 31 marzo 2016)

La presente relazione si riferisce al periodo di attività del Collegio di Garanzia che va dal 1° aprile 2015 al 31 marzo 2016. Verrà trasmessa al Presidente del Consiglio e al Presidente della Giunta Regionale, ai sensi dell'art 16 della legge regionale 4 giugno 2008, n. 34, (Costituzione e funzionamento del Collegio di Garanzia). Si precisa, come meglio spiegato nella relazione, che l'attività dal 1° aprile 2015 al 1° dicembre 2015 è stata svolta dal Collegio nella composizione originaria formata dai seguenti componenti: Dott. Giuseppe Adduci, Avv. Alberto Bianchi, Avv. Raffaella Bonsangue, dimissionaria dal 21 aprile 2015, Prof. Maria Cristina Grisolia, Prof. Stefano Merlini, Avv. Luca Tartaglione, Avv. Giuseppe Toscano, mentre per l'attività svolta dal 1° dicembre al 31 marzo 2016 il Collegio era composto da: Avv. Fiamma Cardini, Prof. Elisabetta Catelani, Prof. Elena Malfatti, Avv. Nicola Pignatelli, Avv. Mirko Romoli Fenu, Avv. Paolo Solimeno, Avv. Riccardo Tagliaferri.

In data 31 luglio 2015 si è svolta la prima seduta del Collegio, relativamente al periodo di tempo in esame.

Il Collegio di garanzia statutaria era stato chiamato a verificare la regolarità, ai sensi dell'art. 26 della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto), delle firme di presentazione del referendum abrogativo della legge regionale 16 marzo 2015 n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino del riassetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale). Il 29 giugno 2015 era stata, infatti, depositata, presso gli uffici consiliari, una proposta di referendum abrogativo della legge sopra richiamata, con il quesito referendario erano stati depositati i fogli recanti in calce 4000 firme di elettori della Regione e la relazione illustrativa. Con la trasmissione al Collegio del verbale di deposito dei suddetti elementi, è iniziata l'attività di verifica della regolarità delle 4000 firme, attività per la quale il Collegio si è avvalso, come disposto dal proprio regolamento interno, del personale e delle strutture appositamente messe a sua disposizione dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Ai sensi della l.r. 62/2007, che disciplina i referendum regionali, entro quaranta giorni lavorativi dalla trasmissione del verbale, il Collegio si doveva pronunciare espressamente e motivatamente in merito alla regolarità delle firme e all'ammissibilità del quesito referendario. A tal fine, il Collegio ha adottato, in data 31 luglio, la deliberazione n. 1 del 2015 con la quale all'unanimità ha dichiarato *“che risulta positiva la verifica di regolarità delle firme di presentazione della proposta di referendum abrogativo”* della l.r. 28 del 2015; successivamente, con deliberazione n. 2 del 2015, nella stessa data, ha dichiarato, sempre all'unanimità, l'ammissibilità del quesito referendario.

A questo punto, il Comitato promotore ha provveduto a svolgere le ulteriori attività di raccolta delle 40.000 firme per la richiesta definitiva sul referendum.

Nel corso dello svolgimento di tale attività è stata presentata una richiesta di parere da parte del Presidente del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 14 bis della l.r 34/2008, in merito all'interpretazione da dare all'art. 30, comma 2, della l.r. 62/2007. Il Comitato promotore della richiesta referendaria, avendo già richiesto ed ottenuto dagli uffici del Consiglio regionale la stampa e la vidimazione, nel numero massimo consentito dalla legge, dei fogli per la raccolta delle firme a sostegno della richiesta di referendum, riteneva, infatti, che l'art. 30 sopra richiamato consentisse al Comitato stesso di poter ottenere un numero maggiore di fogli rispetto a quelli forniti dall'Amministrazione e chiedeva, pertanto, di poter provvedere a stampare, a proprie cure e spese, e a far vidimare ulteriori fogli presso le segreterie comunali o cancellerie degli uffici giudiziari. Il Collegio, convocato in data 19 ottobre 2015, all'unanimità ha espresso parere positivo nei confronti

della richiesta del Comitato promotore, nel senso che l'articolo 30, comma 2, della l.r. 62/2007 consente tale evenienza di stampa ulteriore, con la precisazione che, anche in tal caso - come per l'ipotesi di fogli stampati e vidimati dagli uffici consiliari - ciascun foglio ulteriore da vidimare deve sempre contenere, stampato in epigrafe, il testo del quesito referendario, pur essendo il formato dei fogli a forma libera. In altre parole, pur avendo il Comitato promotore già richiesto ed ottenuto la stampa e la vidimazione dei fogli di raccolta delle firme a corredo della propria richiesta di referendum presso gli Uffici della regione Toscana nel numero massimo consentito dalla legge, la stampa ulteriore era ugualmente ammissibile e legittima, ma nei limiti di cui al parere espresso.

Depositare le firme in data 4 novembre 2015, è iniziata la nuova attività di verifica da parte del Collegio da svolgersi entro sessanta giorni lavorativi, ovvero entro il 3 febbraio 2016.

Con deliberazione del Consiglio regionale della Toscana 1° dicembre 2015, n. 78 sono stati nominati, ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 34/2008, i nuovi componenti del Collegio di garanzia statutaria: Cardini Fiamma, Catelani Elisabetta, Malfatti Elena, Pignatelli Nicola, Romoli Fenu Mirko, Solimeno Paolo, Tagliaferri Riccardo.

Il nuovo Collegio riunitosi in data 11 dicembre 2015, dopo aver accertato l'inesistenza delle cause d'incompatibilità, impedimento permanente, conflitto di interesse e decadenza dei propri componenti, ai sensi dell'articolo 4 della l.r. 34/2008, ha nominato all'unanimità come Presidente la Prof.ssa Elisabetta Catelani e come Vicepresidente l'Avv. Nicola Pignatelli.

Il Collegio è stato investito subito da una richiesta di giudizio di non conformità allo Statuto ex art. 57, comma 3, dello Statuto medesimo, in ordine al procedimento d'approvazione e discussione della proposta di legge n. 33 del 2015 in rapporto al regolamento interno 24 febbraio 2015, n. 27 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale). La richiesta è stata presentata, ai sensi dell'art. 7 della l.r. n. 34/2008 e successive modifiche e integrazioni, da parte di più di un quinto dei Consiglieri regionali (Alberti, Bianchi, Cantone, Casucci, Donzelli, Fattori, Galletti, Giannarelli, Mugnai, Quartini, Salvini, Sarti e Vescovi) e risultava pertanto conforme al comma 1 della predetta norma. Il Collegio ha considerato inammissibile tale richiesta per manifesta incompetenza del Collegio, dato che si richiedeva un giudizio di conformità con il Regolamento interno del Consiglio e non con lo Statuto.

Il Collegio ha quindi ritenuto di dover modificare le norme del proprio regolamento interno a seguito delle significative modifiche della legge regionale n. 34 del 2008, disciplinante la costituzione ed il funzionamento del Collegio di garanzia, con legge regionale 9 ottobre 2015 n. 67.

Il Collegio, dopo la relazione del Vicepresidente Avv. Pignatelli e dopo ampia discussione, ha deliberato all'unanimità le modifiche del regolamento interno ed ha dato mandato al Segretario del Collegio di provvedere alla pubblicazione del testo del Regolamento sul BURT, ai sensi degli articoli 15, comma 4, della l.r. 34 del 2008 e 17, comma 4, del regolamento interno del Collegio. Qui di seguito si riportano le modifiche apportate, segnalando che nel BURT si è poi provveduto a pubblicare il testo coordinato del nuovo regolamento interno con le modifiche.

#### *Art. 1*

##### *Modifiche all'articolo 2 del reg.int. del Collegio*

- 1. Al comma 3 dell'articolo 2 del reg.int. del Collegio le parole: "tre anni" sono sostituite dalle seguenti: "trenta mesi" e la parola: "sei" è sostituita dalla seguente: "cinque".*

#### *Art. 2*

##### *Sostituzione dell'articolo 4 del reg. int. del Collegio*

- 1. L'articolo 4 del reg.int. del Collegio è sostituito dal seguente:*

##### *"Articolo 4*

##### *Cause di decadenza*

- 1. I membri del Collegio decadono dalla carica per:*

- a) incompatibilità;
  - b) tre assenze consecutive non giustificate;
  - c) impedimento permanente;
  - d) dimissioni.
2. *La giustificazione dell'assenza deve pervenire alla segreteria prima della seduta del Collegio o, in caso di impossibilità, nei giorni immediatamente successivi, in forma scritta, per via telematica.*
  3. *Il Presidente, conosciuta la notizia di cause di decadenza, convoca il Collegio per le decisioni conseguenti.*
  4. *Spetta al Collegio l'accertamento delle cause di decadenza di cui al comma 1, secondo le modalità previste dall'articolo 15 del presente regolamento.*
  5. *Il Collegio, ai fini dell'esercizio del potere di accertamento delle cause di decadenza, applica la normativa prevista per i consiglieri regionali nonché le disposizioni di cui agli articoli 10, 11, 12 e 13 della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).*
  6. *E' altresì incompatibile la posizione di componente del Collegio con qualsiasi carica in organismi direttivi di partiti o movimenti politici, sindacati o associazioni di categoria, nonché con la candidatura ad elezioni politiche o amministrative ovvero ad organismi direttivi di partiti o movimenti politici, sindacati o associazioni di categoria a qualsiasi livello.*
  7. *Per l'accertamento dell'impedimento permanente collegato a uno stato di salute, il Collegio chiede al Consiglio regionale di provvedere all'acquisizione di un parere professionale in merito.*
  8. *L'accertamento delle cause di decadenza è comunicato al Consiglio regionale ai fini della sostituzione del componente cessato che avverrà con la pubblicazione di un nuovo avviso, ai sensi dell'articolo 7 della l.r. 5/2008, fatte comunque salve le candidature già indicate in precedenza.*
  9. *Spetta inoltre al Collegio l'accertamento delle cause di conflitto di interesse secondo le modalità di cui all'articolo 15 del presente regolamento.*
  10. *Il componente del Collegio che si trovi in un singolo procedimento in conflitto di interesse ha l'obbligo di astenersi dal partecipare al procedimento.*
  11. *Il Presidente del Collegio, ove riscontri la sussistenza di cause di conflitto di interesse, invita all'astensione il componente che non abbia rispettato l'obbligo di astensione personale. Ove le ragioni di astensione riguardino il Presidente del Collegio, prima dell'apertura del procedimento, la questione può essere sollevata da qualunque componente del Collegio”.*

Il Collegio è stato poi chiamato ad affrontare nuovamente il tema del referendum sulla legge regionale sanitaria.

Il Comitato promotore del referendum aveva, infatti, depositato le firme a corredo della richiesta referendaria in data 4 novembre 2015 e gli Uffici avevano sessanta giorni lavorativi di tempo per verificarne formalmente la regolarità, ai sensi dell'art. 33 della l.r. 62/2007. In particolare l'art. 33 di tale legge prevede che: a) le firme dichiarate dai delegati, con l'aggiunta di quelle di cui all'art. 21, comma 1, lettera a), siano almeno quarantamila; b) almeno quarantamila firme, comprese quelle di cui all'art. 21, comma 1, lettera a), siano state raccolte nel termine di cui all'art. 29, comma 1; c) almeno quarantamila firme di cui alla lettera b) siano state autenticate ai sensi dell'art. 32; d) per almeno quarantamila delle firme di cui alla lettera b) risulti l'iscrizione dei sottoscrittori nelle liste di un comune della Regione.

Il Collegio presa visione della nota prot. N. 820/1.14 del 13 gennaio 2016, con la quale il Responsabile del procedimento referendario, in seguito all'istruttoria effettuata dagli uffici, aveva indicato come regolari 38.686 firme, alle quali dovevano aggiungersi le firme valide raccolte dai promotori a corredo della presentazione del quesito referendario a suo tempo verificata in sede

istruttoria, ha dichiarato la sussistenza dei requisiti di regolarità delle firme a corredo della richiesta di referendum abrogativo. Tale delibera è stata adottata all'unanimità in data 20 gennaio 2016.

Nella stessa data in cui è stata adottata la delibera sulla regolarità delle firme, il Collegio si è riunito, su richiesta del Presidente della Giunta Regionale Toscana del 15 gennaio 2016, anche per valutare le conseguenze sul referendum abrogativo della l.r. 28/2015 derivanti dall'approvazione da parte del Consiglio regionale di una nuova legge di riforma sanitaria, la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 84 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005). Tale legge infatti aveva abrogato la l.r. 28/2015, oggetto del referendum, e, contestualmente, aveva anche introdotto altra disciplina della stessa materia. Al verificarsi di tale ipotesi, l'articolo 36 della l.r. 62/2007 attribuisce al Collegio il compito di stabilire se la consultazione debba aver luogo, quali siano le disposizioni oggetto del referendum ed eventualmente di riformulare il quesito.

Il Collegio, al fine di adottare tale decisione, ha convocato i delegati del Comitato promotore del referendum con la procedura di cui all'art. 27 comma 2 legge regionale toscana citata, i quali hanno formulato le proprie argomentazioni in ordine alla proponibilità del quesito referendario su parti della nuova legge n. 84/2015 ed hanno inoltre proposto due ipotesi di quesiti referendari, riservandosi poi di inviare ulteriori proposte entro pochi giorni, prodotte poi in data 22 e 25 gennaio 2016.

Il Collegio, avendo dato mandato al suo Presidente, Prof.ssa Elisabetta Catelani, di provvedere a presentare la relazione in proposito, ha poi discusso, in due riunioni (20 e 25 gennaio 2016), il contenuto della relazione presentata e dei rilievi dei delegati del Comitato promotore, giungendo poi ad adottare la deliberazione n. 3 del 25 gennaio 2016, nella quale si è approvata la relazione del Presidente del Collegio e si è dichiarato che la consultazione referendaria non potesse avere luogo per le ragioni specificate nella relazione stessa, che costituisce parte integrante della delibera.

Le motivazioni che hanno giustificato tale deliberazione sono ampie ed articolate, ma che possono essere riassunte in tre punti fondamentali.

Innanzitutto il Collegio ha dovuto ricostruire il ruolo affidato all'organo dalla l.r. 62/2007, anche tenendo conto della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di referendum abrogativo. Tutto ciò ha consentito di far emergere in modo chiaro i limiti di competenza e funzionali all'interno dei quali il Collegio è legittimato a muoversi, ossia il compito di verificare se la nuova normativa, approvata con la legge regionale n. 84 del 2015, abbia apportato solo innovazioni formali o di dettaglio oppure se i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente siano stati sostanzialmente cambiati e, parimenti, se i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti siano stati sostanzialmente modificati.

Il Collegio ha, quindi, in primo luogo, verificato in modo dettagliato le caratteristiche ed il contenuto della l.r. 28/2015 e quelle della l.r. 84/2015, evidenziando, in modo particolare, che la prima legge poteva essere definita come legge obiettivo o, comunque, con molte parti programmatiche ed era stata emanata in attesa della successiva legge di dettaglio che avrebbe disciplinato in concreto la materia. Tale natura programmatica si desumeva anche dal fatto che tale legge non apportava alcuna modifica esplicita alla precedente legge di disciplina del servizio sanitario regionale (l.r. 40/2005). Modifiche legislative che, invece, erano state apportate con la nuova l.r. 84/2015. Si è proceduto poi ad una verifica nel dettaglio della diversità contenutistica delle due leggi, giungendo alla conclusione che *“anche se alcuni dei principi contenuti nella legge 84/2015 non sono confliggenti con quelli contenuti nella legge 28/2015, ma anzi permangono, danno vita ad un assetto normativo della materia sostanzialmente diverso o, meglio, operano in un contesto normativo nuovo e diverso da quello originario”*

Il Collegio, in secondo luogo, non si è limitato a valutare l'innovatività della l.r. 84/2015, ma ha anche affrontato il profilo, già sottolineato dal precedente Collegio di garanzia, in ordine alle caratteristiche del quesito referendario che in ogni caso non deve essere *“tale da lasciare senza tutela diritti protetti parimenti dalla Costituzione e dallo Statuto toscano”*. Si è constatato, infatti,

che, mentre la l.r. 28/2015, avendo solo carattere programmatico, non poteva abrogare quelle disposizioni sostanziali di tutela della salute del territorio della Regione, contenute nella l.r. 40/2005, diversamente, il nuovo contenuto normativo, introdotto con la l.r. 84/2015, determinava l'abrogazione di parti essenziali ed organizzative del SSR, disciplinato con la precedente legge n. 40/2005, introducendo un assetto organizzativo nuovo e diverso da quello originario.

L'eventuale abrogazione delle norme della nuova l.r. 84/2015 avrebbe pertanto portato ad un vuoto normativo nella determinazione delle strutture organizzative che hanno il compito di programmare e gestire l'assistenza sul territorio regionale.

Ultima valutazione fatta dal Collegio è stata quella di analizzare se, laddove il contenuto normativo della l.r. 84/2015 fosse stato sostanzialmente identico a quello della l.r. 28/2015 (aspetto comunque già escluso), sarebbe stato possibile prospettare una riformulazione del quesito referendario alla luce dei criteri di chiarezza, univocità, omogeneità e coerenza contemplati dall'art. 27 della l.r. 62/2007. Tale legge regionale sul referendum, anche alla luce dei criteri interpretativi delineati dalla Corte costituzionale, prevede che il quesito referendario debba essere formulato "*in termini semplici e chiari e riferito a questioni omogenee e univoche*" (art. 25 comma 3 l.r. 62/2007). Quindi l'eventuale potere di riformulazione deve e può essere esercitato solo se soddisfa tali requisiti. Ed anche tale ipotesi è stata pienamente esclusa, in quanto, si è detto, si sarebbe dovuta fare una selezione chirurgica dei commi degli articoli dove fosse possibile ritrovare le scelte normative già individuate nella l.r. 28/2015, non solo alterando la volontà dei sottoscrittori della richiesta referendaria, ma in modo tale da rendere assolutamente non intellegibile il contenuto del referendum per tutti gli elettori.

Per tali ragioni il Collegio di garanzia statutaria ha dichiarato, ai sensi dell'art. 36, comma 3, della l.r. 62/2007, che la consultazione referendaria non potesse avere luogo e tale delibera è stata inviata al Presidente della Regione per gli opportuni e conseguenti provvedimenti.

\*\*\*\*\*

Il Collegio evidenzia la collaborazione della struttura di Segreteria, che ha reso possibile l'organizzazione delle sedute di cui sopra, nonché la relativa istruttoria e, conseguentemente, la tempestività delle pronunce.