

COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA

Paola Garro

1. FUNZIONI E COMPOSIZIONE

Il Collegio di garanzia statutaria è organo ausiliario della Regione previsto dall'articolo 57 dello Statuto con i seguenti compiti: verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto; pronunciarsi sull'ammissibilità e regolarità delle richieste di referendum abrogativi e consultivi regionali e sui conflitti di attribuzione fra organi regionali. L'organo è dotato di autonomia funzionale ed amministrativa e la legge regionale 4 giugno 2008, n. 34, ne disciplina in dettaglio le modalità di costituzione e di funzionamento. Con la legge regionale 24 gennaio 2011, n. 7, sono state attribuite al Collegio anche funzioni di consulenza in materia giuridico-istituzionale per il Consiglio regionale. Successivi interventi legislativi hanno modificato le disposizioni concernenti la durata dell'organo, le modalità di nomina e le situazioni di incompatibilità e di conflitto di interesse. In particolare, la legge statutaria 16 giugno 2015, n. 55, ha modificato l'articolo 57 dello Statuto semplificando le modalità di nomina dei componenti - per la quale non è più prevista la maggioranza dei tre quarti dei componenti del Consiglio regionale - eliminando la designazione da parte del Consiglio delle autonomie locali (CAL) di una rosa di tre esperti tra i quali scegliere uno dei sette componenti e, infine, riducendo la durata in carica del Collegio che passa dagli iniziali sei anni a cinque - fermo restando il divieto di immediata rieleggibilità per ciascuno dei componenti. Conseguentemente, con la legge regionale 25 marzo 2015, n. 34, sono state introdotte ulteriori modifiche alla legge istitutiva del Collegio conseguenti all'entrata in vigore della modifica statutaria. Infine, con la legge regionale 9 ottobre 2015, n. 67, è stata modificata la composizione del Collegio: in particolare, sono stati eliminati, nell'ambito delle categorie di soggetti che possono accedere all'elenco dei candidati da cui attingere ai fini della nomina da parte del Consiglio regionale, i magistrati a riposo sostituiti con i magistrati fuori ruolo; nella categoria dei professori universitari sono stati inclusi, accanto agli ordinari anche gli associati e i soggetti abilitati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 16 della legge n. 240 del 2010; per i requisiti richiesti agli avvocati, sono stati ridotti da quindici a sette gli anni di esercizio effettivo della professione forense.

Il Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana è il quarto organo di garanzia che, in ordine di tempo, è stato costituito a livello regionale. Al momento della sua costituzione, avvenuta con la deliberazione del Consiglio regionale 10 febbraio 2010, n. 19, con cui sono stati nominati i sette componenti, erano già presenti la Commissione di garanzia in Piemonte, la Consulta di garanzia statutaria in Emilia Romagna e la Consulta statutaria in Liguria.

Quest'ultimo organismo, però è stato di recente soppresso con la legge statutaria n. 1 del 18 maggio 2015, approvata nell'ambito di iniziative finalizzate al contenimento della spesa pubblica.

L'illustrazione che segue, concernente le attività svolte dal Collegio nella legislatura 2010-2015, prende le mosse dalla disamina dell'attività consultiva, in considerazione del fatto che trattasi dell'attività preminente svolta dal Collegio nel periodo di riferimento. Saranno poi illustrate le decisioni adottate dal Collegio in sede di verifica della conformità allo Statuto di due leggi regionali e saranno descritte le attività svolte dal Collegio in sede di pronuncia sull'ammissibilità di un referendum popolare.

2. FUNZIONE CONSULTIVA

La funzione consultiva, affidata al Collegio con legge ordinaria pur in assenza di espressa previsione statutaria, si è rivelata, come già anticipato nell'introduzione, la più "utilizzata" nel corso della legislatura appena conclusa. Di seguito si dà atto sinteticamente dei singoli pareri resi su richiesta del Presidente del Consiglio regionale.

La prima richiesta relativa alla nuova funzione consultiva del Collegio, prevista dall'articolo 14 bis della legge regionale 34/2008, introdotto dalla legge regionale 7/2011, è pervenuta in data 18 marzo 2011. Con lettera del Presidente del Consiglio regionale è stato posto un quesito in merito all'articolo 2 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 64 (Concorso del Consiglio regionale all'attuazione dei principi di razionalizzazione della spesa), che sopprime i compensi per i membri del Consiglio delle autonomie locali. In particolare, si chiedeva al Collegio di valutare se l'incarico di componente del CAL, ai sensi della legge regionale 36 del 2000, recante la nuova disciplina del CAL, rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 83, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000, come modificato dal decreto-legge 78 del 2010. Nella richiesta di parere si evidenzia che nel perseguimento dell'obiettivo di riduzione e razionalizzazione della spesa complessiva regionale, il Consiglio regionale ha approvato la legge regionale 64/2010, con la quale ha inteso dare attuazione anche all'articolo 83, comma 2, del decreto legislativo 267/2000, come modificato dal decreto-legge 78/2010, secondo il quale gli amministratori locali *"non percepiscono alcun compenso per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche"*. L'articolo 2 della legge regionale 64/2010 ha sostituito l'articolo 7 della legge regionale 36/2000, prevedendo che *"al presidente e ai componenti del Consiglio delle autonomie locali non spetta alcun compenso per la partecipazione alle sedute dello stesso Consiglio e per il suo Ufficio di presidenza"*. Con la richiesta di parere *de qua* si chiede di valutare se anche l'incarico di componente del CAL di cui sia investito un amministratore di enti locali sia assoggettato o meno al principio della totale gratuità della carica

stabilito in via generale dall'articolo 83, comma 2, del decreto legislativo 267/2000 per gli amministratori di enti locali. Il Collegio ha ritenuto non rientrare l'incarico di componente del CAL nell'ambito di applicazione dell'articolo 83, comma 2, del decreto legislativo 267/2000.

Quando al Collegio è stato chiesto di esprimere parere in merito alla permanenza in carica del presidente del gruppo consiliare misto, considerata l'adesione, al gruppo misto, nel corso della legislatura, di un nuovo consigliere, l'organo ha ritenuto che nel caso di variazione della composizione del gruppo misto, da uno a due componenti, si debba procedere ad una nuova elezione degli organi del gruppo, anche in considerazione del fatto che, nella fattispecie considerata, il componente originario del gruppo misto appartiene alla maggioranza politica del Consiglio, mentre il consigliere che ha aderito successivamente appartiene all'opposizione.

Successivamente, al Collegio è stato chiesto di esprimere parere in ordine all'avvio della procedura di revoca dei soggetti nominati dal Consiglio regionale in organismi esterni, secondo la disciplina prevista dalla legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5, in materia di nomine e designazioni regionali, con particolare riferimento all'atto con cui deve essere avviato il procedimento di revoca. Il Collegio ha concluso esprimendo il proprio parere nel senso che tale procedimento non possa che essere avviato con atto formale del Presidente del Consiglio regionale.

Il Collegio è stato chiamato ad esprimere parere circa la surroga di un consigliere regionale eletto al Parlamento nazionale. In particolare, la problematica oggetto della richiesta del suddetto parere, riguardava la necessità di individuare la corretta procedura da seguire per provvedere alla surroga dei consiglieri regionali eletti come candidati regionali allorché tutti i candidati regionali di quella lista o gruppo di liste risultino già eletti, nel rispetto di quanto disposto in materia dalla legge regionale 25/2004 recante le norme per la elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale. Il Collegio ha svolto una approfondita disamina del quesito, pervenendo alla conclusione che si debba ricorrere alla lista provinciale con il maggior resto di voti non utilizzati e, nel caso che i consiglieri da surrogare siano due, anche alla lista provinciale con il secondo maggiore resto elettorale. Nel caso, poi, dell'eventuale rinuncia da parte di un surrogante, il Collegio ritiene che si debba nominare colui che lo segue nella sua stessa lista, poiché la surroga è concepita come ricorso ad una lista circoscrizionale provinciale e quindi a coloro che vi sono inseriti. In altre parole, secondo il Collegio nel caso in questione, ove si deve attingere alle liste provinciali, in mancanza di candidati regionali, la regola da applicare è quella in forza della quale il seggio vacante è da considerare di pertinenza della lista provinciale che ha riportato il miglior quoziente, e cioè il maggiore peso elettorale sul piano territoriale, all'interno della stessa coalizione, stante anche quanto disposto dall'articolo 21 della legge regionale 25/2004, e

non del singolo candidato in essa presente, venendosi in caso contrario a violare il principio di giusta ed equa proporzionalità della rappresentanza territoriale, imposto dalla normativa contenuta nella legge elettorale della Regione Toscana. L'eventuale passaggio alla lista provinciale successiva in termini di migliore quoziente elettorale, ed ai candidati ivi presenti, può e deve pertanto avvenire solo dopo che si sia esaurita la lista dei candidati della lista provinciale che la precede, senza che si sia riusciti a individuare un candidato che sia surrogabile, in forza del sistema a scorrimento nell'ambito della lista provinciale, fissato dall'articolo 24, comma 1, della legge regionale 25/2004, senza alcuna eccezione di sorta.

Un quesito sottoposto al Collegio, nel maggio 2013, concerneva il tema dell'assunzione di personale di supporto ai gruppi consiliari, con particolare riferimento alle limitazioni poste alla capacità di spesa relative a tale personale dalla legge regionale 83/2012 recante la disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari. Il relatore del parere ha sottolineato l'esigenza di una contemperazione sia del rispetto della legge regionale 83, sia del rispetto del principio di cui alla legge regionale 1/2009 che prevede il diritto, anche per i consiglieri del gruppo misto, di utilizzare personale di loro fiducia. Il Collegio ha poi concluso esprimendo, all'unanimità, il proprio parere nel senso di affermare l'obbligo, per l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, di proporre al Consiglio una nuova deliberazione per individuare nuove dotazioni di personale riguardanti tutte le segreterie dei gruppi consiliari, in modo da soddisfare il diritto anche dei consiglieri del gruppo misto di avere a disposizione una unità di personale scelta sulla base di un rapporto di fiducia.

Con lettera del 19 febbraio 2014, il Presidente del Consiglio regionale ha chiesto al Collegio di pronunciarsi sulla legittimità e gli effetti del decreto del presidente della Giunta regionale n. 27 del 17 febbraio 2014 con il quale è stata ridefinita dal Presidente la composizione della Giunta regionale e revocata, nel quadro di tale riorganizzazione, la nomina del Vicepresidente della Giunta nonché assessore alla scuola, alla ricerca ed università. Alla luce delle disposizioni statutarie concernenti la nomina della Giunta regionale, il Collegio si è espresso, all'unanimità in ordine all'illegittimità della revoca del Vicepresidente della Giunta come disposta dal decreto. Ha poi approvato a maggioranza il parere del relatore circa le possibili conseguenze connesse all'illegittimità di cui sopra. Infine, per quanto riguarda le modifiche apportate dal decreto in esame alla composizione della Giunta, il Collegio ha ritenuto, ancora a maggioranza, che il Presidente della Regione avrebbe dovuto richiedere l'attivazione della procedura di cui all'articolo 32 dello Statuto (Programma di governo e formazione della Giunta), trattandosi di un atto il cui contenuto si presenta come una vera e propria ristrutturazione complessiva della Giunta che muta radicalmente quell'assetto originario delle deleghe e degli incarichi che caratterizzava la Giunta stessa a partire dalla prima seduta del Consiglio

regionale che registrò il pieno assenso dell'assemblea legislativa alle proposte del Presidente della Giunta.

E' stato posto un quesito sulla legittimità degli emendamenti presentati dalla Giunta regionale alla proposta di deliberazione consiliare n. 191 (Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012 – 2015) anche sul fondamento di una eventuale violazione delle prerogative delle minoranze consiliari attinenti agli atti di iniziativa della Giunta e soggetti all'approvazione del Consiglio fatti oggetto di formali fasi di concertazione o confronto ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto regionale. Per il Collegio, la promozione della fase di concertazione è, ai sensi della disciplina statutaria e regolamentare, una facoltà della Giunta regionale; tuttavia, operata la scelta in senso positivo, è obbligatorio poi rispettare ogni adempimento, anche di informativa preliminare a favore del Consiglio e di tutti i suoi componenti. Nel caso di specie, invece, la Giunta regionale ha omesso di trasmettere al Presidente del Consiglio regionale “un documento preliminare” idoneo a fornire al Consiglio un esauriente quadro conoscitivo degli interventi emendativi da proporre, ai sensi dell'articolo 155, comma 1, del Regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale; di conseguenza, non è stato possibile per il Consiglio regionale approvare o, comunque, mettere in votazione eventuali atti di indirizzo consiliare presentati sia da parte della maggioranza che da parte della minoranza; minoranza alla quale spetta inoltre il diritto di vedere portati a conoscenza delle parti sociali in sede di confronto anche gli indirizzi “votati e non approvati”. Il Collegio, all'unanimità, ha concluso per l'illegittimità degli atti della Giunta e per la violazione delle prerogative del Consiglio e dei suoi singoli componenti, in particolare delle minoranze, con riferimento alle norme statutarie e regolamentari richiamate.

E' stato chiesto al Collegio di valutare la legittimità della previsione dell'articolo 1 della proposta di legge n. 399, che rinvia al 30 settembre 2015 il termine, già scaduto al 31 dicembre 2014, per la stipula delle convenzioni tra l'Azienda sanitaria locale e tutti i comuni ovvero le unioni dei comuni della zona distretto, per l'esercizio dell'integrazione socio-sanitaria negli ambiti territoriali in cui non sono costituite le società della salute. Il relatore del parere ha preliminarmente chiarito che quello che il Collegio, nel caso di specie, era chiamato ad esprimere non è un giudizio di conformità statutaria, bensì un parere, poiché verte su un atto (proposta di legge, appunto) il cui iter di approvazione non si è ancora concluso. Come noto, la verifica di conformità allo Statuto ha ad oggetto, invece, leggi e regolamenti approvati e non ancora entrati in vigore, mentre l'articolo 14 bis della legge regionale 34/2008 attribuisce al Presidente del Consiglio Regionale la possibilità di chiedere pareri su “*quesiti e temi di carattere giuridico-istituzionale di particolare rilievo, attinenti, in particolare, all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni statutarie ed all'esercizio delle funzioni consiliari*”. Per il relatore, la dilazione dei termini

non configura irretroattività della legge e non si ravvisa alcun profilo di illegittimità statutaria o costituzionale dell'atto esaminato. In tal senso è anche la pronuncia del Collegio, adottata a maggioranza.

L'ultimo parere espresso dal Collegio riguarda l'interpretazione dell'articolo 30, comma 2, della legge regionale in materia di referendum (l.r. 62/2007). Tale richiesta di parere si inserisce nell'ambito dell'unico procedimento di ammissibilità di un referendum popolare – vedi *infra* – di cui è stato investito il Collegio. 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, chiede di sapere – naturalmente per il tramite di una precisa richiesta di parere inoltrata al Presidente del Consiglio da un presidente di un gruppo consiliare – se l'articolo *de quo* consente di 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, all'unanimità, ritiene che l'articolo 30, comma 2, della legge regionale 62/2007, consenta tale evenienza, 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 dovrà sempre contenere, stampato in epigrafe, il testo del quesito referendario, pur essendo il formato dei fogli a forma libera.

3. FUNZIONE DI VERIFICA DELLA RISPONDENZA DELLE FONTI NORMATIVE REGIONALI ALLO STATUTO.

La prima richiesta al Collegio di una pronuncia ai sensi del Capo I (Verifica di conformità allo Statuto) della legge regionale 34/2008, ha avuto ad oggetto il giudizio sulla conformità statutaria della legge regionale AC (Atti del Consiglio) 4/2012 (Disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell'art. 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214). La richiesta di verifica proveniva da oltre un quinto dei consiglieri regionali. Il Collegio all'unanimità ha dichiarato non conformi allo Statuto della Regione Toscana l'articolo 8 e l'articolo 2, comma 2, della legge regionale 4/2012 AC (atti del Consiglio) per contrasto con gli articoli 62, comma 3, e 39, comma 2, dello Statuto. Sono state invece dichiarate non fondate le residue questioni di non conformità allo Statuto delle disposizioni della medesima legge regionale proposte nella richiesta dei consiglieri regionali.

La seconda richiesta di verifica di conformità allo Statuto ha avuto ad oggetto la legge elettorale toscana (pdl 348/2014, divenuta poi l.r. 38/2014 AC). In particolare, il ricorso dei consiglieri sosteneva l'illegittimità dell'atto sotto i seguenti profili:

- 1) la previsione, eventuale, di un “listino bloccato”, ritenuta lesiva del principio di uguaglianza;
- 2) la disciplina della scheda elettorale, ritenuta configurare un contesto grafico non chiaro;
- 3) la previsione di soglie di accesso ai seggi differenziate, ritenute lesive dell’uguaglianza del voto;
- 4) l’assegnazione dei seggi alle liste circoscrizionali con un meccanismo di scarsa chiarezza, ritenuto lesivo del principio di certezza del diritto.

Il Collegio nel corso della seduta, ha affrontato, con ampia e puntuale discussione, gli argomenti come sopra indicati, sottoposti poi a singole votazioni. Alla fine è stato espresso un giudizio positivo di legittimità statutaria sulla legge elettorale regionale, votando a maggioranza su ciascuno dei punti oggetto della pronuncia.

4. PRONUNCE SULL’AMMISSIBILITÀ E REGOLARITÀ DELLE RICHIESTE DI REFERENDUM ABROGATIVI E CONSULTIVI REGIONALI.

Il 29 giugno 2015 è stata depositata presso gli uffici consiliari una proposta di referendum abrogativo della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell’assetto istituzionale ed organizzativo del servizio sanitario regionale). Con il quesito referendario sono 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 legge regionale 62/2007, che disciplina i referendum regionali, entro quaranta giorni lavorativi dalla trasmissione del verbale, il Collegio si pronuncia espressamente e motivatamente in merito alla regolarità delle firme e all’ammissibilità del quesito referendario. A tal fine, il Collegio ha adottato, in primo luogo, 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 legge regionale 28 del 2015; successivamente, con deliberazione n. 2 del 2015, ha dichiarato, sempre all’unanimità, l’ammissibilità del quesito referendario. A questo punto, il Comitato ha provveduto a svolgere le ulteriori attività di raccolta delle 40.000 firme per la richiesta vera e propria di referendum. Depositata 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. Nelle more, è stata approvata dal Consiglio regionale una nuova legge di riforma sanitaria. Trattasi della legge regionale 28 dicembre 2015, n. 84 (Riordino dell’assetto istituzionale e

organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005). La legge *de qua* ha abrogato la legge regionale 28/2015 oggetto del referendum introducendo contestualmente altra disciplina della stessa materia. Al verificarsi di tale ipotesi, l'articolo 36 della legge regionale 62/2007 attribuisce al Collegio il compito di stabilire se la consultazione debba aver luogo, quali siano le disposizioni oggetto del referendum e riformula il quesito. Il Collegio, con la deliberazione n. 3 del 25 gennaio 2016, ha dichiarato che la consultazione referendaria non può avere luogo, ritenendo che, *“anche se alcuni dei principi contenuti nella legge 84/15 non sono configgenti con quelli contenuti nella legge 28/15, 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 (...). In definitiva il contenuto normativo essenziale della legge n. 84/2015 presenta carattere innovativo rispetto a quello previsto nella legge n. 28/2015...”*.

5. PRONUNCE SUI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE FRA ORGANI REGIONALI

Con riferimento a tale funzione, mi limito a segnalare che, nel periodo di attività considerato, il Collegio non è mai stato attivato per esprimere il proprio giudizio su conflitti di attribuzione fra organi regionali.