

---

**SEZIONE I**

---

**REFERENDUM**

**Publicazione effettuata ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 "Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto".**

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

Visto l'articolo 75 dello Statuto sul referendum abrogativo;

Vista la legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 ("Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto");

Vista la trasmissione da parte del Presidente del Collegio di garanzia statutaria con nota del 3 agosto 2015 (prot. 19243), ai sensi del comma 4 dell'articolo 27 della l.r. 62/2007, della deliberazione 31 luglio 2015, n. 2 avente ad oggetto "Verifica di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto), del quesito referendario per l'abrogazione della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale)";

Visti i seguenti commi dell'articolo 27 della l.r. 62/2007:

1) comma 4 per il quale la pubblicazione della decisione di ammissibilità del Collegio di garanzia statutaria nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana avviene entro dieci giorni dalla trasmissione;

2) comma 5 per il quale unitamente alla decisione di

ammissibilità del referendum abrogativo è pubblicato il quesito referendario;

Vista la formulazione del quesito referendario nei seguenti termini: "Volete che sia abrogata la legge regionale toscana n. 28 del 16 marzo 2015 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale)?";

Ricordato che ai sensi dell'articolo 29 della l.r. 62/2007, le firme per la presentazione della richiesta di referendum sono raccolte ed autenticate nei centottanta giorni successivi alla data della pubblicazione del quesito ed entro venti giorni dalla scadenza di tale termine, i delegati depositano i fogli contenenti le firme presso il Collegio di garanzia;

DISPONE

la pubblicazione integrale:

1. della deliberazione del Collegio di garanzia statutaria del 31 luglio 2015 n. 2 avente ad oggetto "Verifica di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto), del quesito referendario per l'abrogazione della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale)";

2. del quesito referendario come di seguito formulato: "Volete che sia abrogata la legge regionale toscana n. 28 del 16 marzo 2015 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale)?".

*Il Presidente della Giunta regionale*  
Enrico Rossi

SEGUE ALLEGATO

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Collegio di garanzia statutaria

**Deliberazione 31 luglio 2015, n. 2**

**Oggetto: Verifica di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla costituzione e dallo statuto), del quesito referendario per l'abrogazione della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale).**

*Sono presenti:*    *PROF. MERLINI STEFANO*  
                          *AVV. BIANCHI ALBERTO*  
  
                          *PROF. SSA GRISOLIA MARIA CRISTINA*  
  
                          *AVV. TARTAGLIONE LUCA*  
  
                          *AVV. TOSCANO GIUSEPPE*

*Presiede: prof. Stefano Merlini*

*Segretario del Collegio di garanzia statutaria: dott. Alberto Chellini – Segretario generale*

*Allegati: n. 1*

### **Il Collegio di garanzia statutaria**

Visto l'articolo 57 dello Statuto che istituisce il Collegio di garanzia statutaria, di seguito Collegio;

Vista la legge regionale 4 giugno 2008, n. 34 (Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia);

Visto il regolamento interno del Collegio;

Vista la deliberazione del Consiglio regionale della Toscana 10 febbraio 2010, n. 19, con la quale sono stati nominati, quali componenti del Collegio, i signori: Adduci Giuseppe, Bianchi Alberto, Bonsangue Raffaella, Grisolia Maria Cristina, Merlini Stefano, Tartaglione Luca, Toscano Giuseppe;

Vista la deliberazione del Collegio di garanzia 18 marzo 2010, n. 1, con la quale il Collegio ha nominato al suo interno, ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 34 del 2008, il presidente nella persona del prof. Stefano Merlini e il vicepresidente nella persona del dott. Giuseppe Adduci;

Preso atto che in data 21 aprile 2015 l'avvocato Bonsangue Raffaella si è dimessa da componente del Collegio;

Vista la legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto);

Vista la deliberazione del Collegio di garanzia 31 luglio 2015, n. 1, con la quale il Collegio ha verificato la regolarità, ai sensi dell'articolo 26 della l.r. 62/2007, delle firme di presentazione della proposta di referendum abrogativo della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale);

Considerato che, risultata positiva la verifica di regolarità delle firme, spetta al Collegio pronunciarsi, ai sensi dell'articolo 27 della l.r. 62/2007, anche sull'ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale);

Visto il quesito referendario, formulato dai promotori ai sensi dell'articolo 25 della l.r. 62/2007 nei seguenti termini: "Volete che sia abrogata la legge regionale toscana n. 28 del 16 marzo 2015 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale?)";

Vista, altresì, la relazione illustrativa della proposta di referendum abrogativo;

Ritenuto che la citata relazione risulta idonea ad evidenziare la chiarezza, l'univocità, l'omogeneità e la coerenza delle disposizioni oggetto del referendum;

Vista la relazione del presidente del Collegio, prof. Stefano Merlini, in merito all'ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale) allegata alla presente deliberazione come parte integrante (Allegato A);

Preso atto che all'odierna seduta del Collegio sono stati invitati ad intervenire anche i delegati per la proposta referendaria, ai sensi dell'articolo 26, comma 5, della l.r. 62/2007;

Udite le osservazioni formulate dai delegati;

Considerato che:

1. in relazione all'oggetto materiale del referendum, il quesito riguarda una legge regionale e segnatamente la legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale);
2. sono rispettati i limiti e le condizioni di ammissibilità di cui all'articolo 20 della l.r. 62/2007;
3. il quesito, che prevede la totale abrogazione della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale) risulta chiaro e univoco nei suoi contenuti e nei suoi effetti;
4. che le disposizioni oggetto del quesito, proprio perché lo stesso è rivolto all'abrogazione dell'intera legge regionale, costituiscono un insieme omogeneo e coerente sul quale gli elettori possono essere chiamati ad esprimersi senza possibilità di equivoco;

Ritenuto che il quesito è completamente e correttamente formulato rispetto alla volontà dei promotori e che non si richiedono, pertanto, correzioni

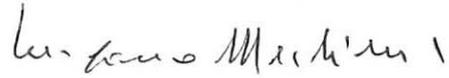
All'unanimità

#### DELIBERA

1. L'approvazione della relazione del presidente del Collegio, prof. Stefano Merlini, in merito all'ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale) allegata alla presente deliberazione come parte integrante (Allegato A);
2. L'ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione della legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale), presentato in data 29 giugno 2015, prot. 15404/2.9.
3. La formulazione del quesito referendario oggetto di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana (BURT), in applicazione dell'articolo 27, comma 5, della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto), nei termini che seguono: "Volete che sia abrogata la legge regionale toscana n. 28 del 16 marzo 2015 (Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale)?".
4. La trasmissione del presente atto ai delegati dei promotori del referendum, al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale affinché ne

disponga la pubblicazione integrale sul BURT, unitamente al quesito, come formulato al precedente punto 2, in applicazione dell'articolo 27, commi 4 e 5, della l.r. 62/2007.

Il Presidente del Collegio di garanzia statutaria  
Prof. Stefano Merlini



Il Segretario del Collegio di garanzia statutaria  
Dott. Alberto Chellini



**ALLEGATO A****Richiesta di referendum abrogativo ai sensi della legge regionale n. 62 del 2007**

***Relazione presentata ai sensi dell'art. 16 del regolamento interno del Collegio di garanzia statutaria dal relatore Stefano Merlini, presidente del Collegio, sulla verifica di ammissibilità di referendum abrogativo della l.r. n. 28 del 2015 in relazione alla richiesta depositata dai promotori il 29 giugno 2015 presso l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale.***

1.

Non ci sono dubbi sul fatto che il nuovo Statuto toscano che è entrato in vigore nel 2005 regoli l'istituto del referendum con sostanziale favore.

Anzitutto, lo Statuto del 2005 aggiunge alla tipologia dei referendum abrogativi di leggi e di regolamenti regionali, il referendum consultivo nella doppia previsione del referendum consultivo promosso da trentamila elettori e del referendum consultivo promosso dai due terzi dei componenti del consiglio regionale.

Inoltre, se si esamina il contenuto del nuovo articolo 75 dello Statuto del 2005 e della successiva legge regionale n. 62 del 23 novembre del 2007 "disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto" emergono, rispetto alla normativa precedente, una serie di novità che sembrano essere tutte volte ad ampliare la portata dell'istituto referendario non soltanto in confronto alle previsioni del precedente Statuto, ma anche rispetto alle stesse strette previsioni dell'articolo 75 della Costituzione.

Da tutto questo non si deve, però, desumere che il legislatore regionale si sia attribuito il potere di introdurre, in materia di referendum regionali norme che risultano in contraddizione con quelle che regolano, nella Costituzione e nelle leggi ordinarie dello Stato, l'istituto referendario, ma nel senso che, "in armonia con la Costituzione" come dice il primo comma dell'art. 123 della Costituzione, gli Statuti regionali hanno operato una corretta interpretazione dei "principi" costituzionali che vigono in questa materia e delle norme e dei principi che sono stati posti dalle leggi ordinarie e dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Interpretazione che appare essere, nella maggior parte degli Statuti, compreso quello toscano, ispirata, come si diceva sopra, ad un "favor" nei confronti dell'istituto referendario ancora più marcata di quella che emerge nell'ordinamento nazionale. La "diversità" degli ordinamenti regionali rispetto a quello nazionale in materia di referendum non appare, però, di per sé contraria alla Costituzione, in quanto la stessa giurisprudenza costituzionale dopo aver affermato come la disciplina regionale in materia di referendum deve svilupparsi in un continuativo sviluppo fra i principi che sono contenuti negli Statuti e le norme applicative di essi che sono contenute nelle leggi regionali che disciplinano il referendum (sentenza n. 304 del 2002 e sentenza n.2 del 2004) ha precisato, nella sentenza n. 12 del 2006, che Statuti e leggi regionali sul referendum trovano il loro limite non nelle singole norme dell'ordinamento costituzionale e statale ma nella sua interpretazione più ampia e complessiva. (cfr. M. Picchi, 2006).

La considerazione e la analisi delle caratteristiche che sono proprie dell'ordinamento della Regione Toscana in materia di referendum deve essere, però, accompagnata, nel momento in cui il Collegio di garanzia si appresta ad esprimersi per la prima volta sulla ammissibilità di un referendum volto ad abrogare

una legge regionale, da alcune considerazioni preliminari riguardanti la natura ed i limiti di quel penetrante potere che è attribuito al collegio di garanzia dall'art. 78 dello Statuto toscano che assegna al Collegio " I giudizi sulla regolarità e sulla ammissibilità del referendum ... " .

Queste considerazioni preliminari appaiono necessarie perché il problema della natura delle funzioni che gli Statuti regionali attribuiscono ai collegi, o comitati, di garanzia è stata fino ad oggi esaminata dalla Corte Costituzionale quasi esclusivamente in riferimento a quella attribuzione che è stata considerata come quella non solo prevalente ma addirittura caratterizzante: il controllo di legittimità statutaria delle leggi regionali. Funzione che è apparsa alla Corte come altamente problematica in quanto essa può porsi, secondo la Corte Costituzionale potenzialmente in contrasto con l'art. 121 della Costituzione che attribuisce ai consigli regionali la pienezza della potestà legislativa regionale.

La necessità di un pieno rispetto della esclusività di questa competenza ha portato, in conseguenza, la Corte Costituzionale ad escludere, in conseguenza, che il sindacato, o " scrutinio ", di legittimità statutaria potesse essere esercitato in forme lesive della pienezza di quella " capacità regolativa " delle materie che sono attribuite alla competenza delle regioni e che viene esercitata dai consigli regionali ( cfr. in questo senso, ad esempio la sentenza della Corte Costituzionale n. 12 del 2006 e sulla quale cfr. A Cardone, 2006. ).

Ora, se per quanto riguarda il controllo di legittimità statutaria esercitato dai collegi di garanzia, la pienezza della potestà legislativa dei consigli regionali e quelle ( diffuse ) esigenze del rispetto delle disposizioni degli Statuti hanno potuto trovare un compromesso in quelle formule degli Statuti e delle leggi regionali che hanno limitato gli effetti delle eventuali declaratorie di illegittimità statutaria pronunciata dai Collegi a semplici modalità di aggravamento delle procedure di riesame delle leggi censurate ( obbligo del riesame; obbligo della motivazione e così via ), la funzione attribuita da quasi tutti gli Statuti ai Collegi e che riguarda, invece, i giudizi sulla regolarità e sulla ammissibilità del referendum sembra assumere una portata ben diversa.

La diretta previsione nella Costituzione della necessaria previsione da parte degli ordinamenti regionali, degli istituti del referendum abrogativo, di quello statutario e della iniziativa popolare delle leggi appare, infatti collegata, nella stessa previsione costituzionale a ragioni che riguardano la tutela degli equilibri fondamentali della forma di governo delle Regioni che è direttamente delineata, come è noto, dall'art. 121 della Costituzione.

Occorre, infatti, tener presente, a questo proposito, che i poteri dei diversi organi regionali ( consiglio, presidente della regione, giunta ), le loro funzioni e l'equilibrio fondamentale che deve esistere fra quegli organi sono inseriti in una forma di governo che è, salvo diversa ed espressa previsione statutaria, assai diversa da quella parlamentare pura prevista dalla Costituzione per l'ordinamento statale, fondandosi su una durata e su una concentrazione dei poteri politici che appare essere a metà fra la forma di governo parlamentare e quella presidenziale.

E' proprio per evitare che la concentrazione del potere politico finisca per trasformarsi nel suo monopolio che l'art. 123 della Costituzione ha voluto prevedere direttamente la necessità dell'esistenza negli Statuti regionali di istituti ( referendum sulle leggi ed anche sui regolamenti regionali; la iniziativa popolare ) che hanno il fine di riequilibrare a favore del corpo elettorale quel " di più " di concentrazione del poter politico sopra ricordata.

2.

Prevedere, tuttavia, la obbligatoria esistenza negli Statuti dell'istituto referendario significa aprire contemporaneamente il problema della ammissibilità dei referendum richiesti da frazioni più o meno ampie del corpo elettorale. Questo perché la stessa letterale formulazione dell'art. 75 della Costituzione ( ... non è ammesso il referendum per ...." ) implica la necessità di uno scrutinio di ammissibilità. Necessità che si riproduce parallelamente negli ordinamenti regionali; e questo scrutinio non potrebbe mai essere ristretto alla ammissibilità – inammissibilità del referendum solo in base al criterio della appartenenza – non appartenenza del referendum richiesto alle materie positivamente escluse dalla operatività di questo istituto.

Come è stato osservato, infatti, il " diritto " a richiedere ed effettuare referendum nelle materie non esplicitamente escluse da esso costituisce una delle specificazioni di un diritto politico più ampio: quello attribuito a tutti i cittadini in base all'art. 48 della Costituzione ( A. Barbera, 1999; M. Luciani, 2005 ). Dunque, come fu perfettamente compreso dalla legge costituzionale n. 1 del 1953, ben prima della approvazione della legge n. 352 del 1970, il vero oggetto dello scrutinio di ammissibilità del referendum abrogativo consiste nella decisione di attribuire o non attribuire ai membri di un corpo elettorale politico l'esercizio di un diritto soggettivo di natura politica. La questione di ammissibilità non può risolversi, perciò, che in un vero giudizio effettuato da un organo dotato della terzietà sufficiente per poter essere giudice legittimo fra quella parte del corpo elettorale che chiede l'abrogazione di una legge e quell'organo legislativo ( il consiglio ) che la ha, invece, approvata in precedenza ed ha, perciò, almeno nella sua maggioranza, interesse alla sua conservazione.

Si tratta, a ben vedere, di una situazione quasi specularmente rovesciata rispetto a quella che riguarda lo scrutinio di legalità statutaria che è effettuato dai collegi sulle leggi regionali e che spinse la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 378 del 2004, a ridurre gli effetti di quello scrutinio alla espressione di un parere ( e per di più meramente consultivo ) in base alla già ricordata considerazione della pienezza della potestà legislativa attribuita dalla Costituzione ai consigli regionali.

Se si ritiene, invece, che l'articolo 123 della Costituzione ( attuato dagli articoli 57 e 75 dello Statuto toscano ) abbia voluto trasferire negli ordinamenti regionali quei limiti alla potestà dell'organo legislativo che l'art. 75 ha introdotto nell'ordinamento nazionale, il giudizio di ammissibilità sul referendum dovrà, in conseguenza, essere collocato in una dimensione completamente diversa da quella dello scrutinio ( o, se si vuole, " parere " ) di legalità statutaria e dovrà assumere, invece, molti dei caratteri che sono propri del giudizio di ammissibilità del referendum che è affidato alla Corte Costituzionale.

Se è vero, infatti, che, ed a differenza di quanto avviene nell'ordinamento nazionale, il giudizio dei Collegi di garanzia non assume, come quello della Corte, un valore definitivo, la possibilità di un eventuale ricorso al TAR contro la decisione del Collegio non esclude che le decisioni dei Collegi sulla ammissibilità dei referendum si inseriscono in un percorso che è caratterizzato da tutti i principi propri della giurisdizionalità; percorso, o circuito che inizia con le decisioni dei Collegi di garanzia e termina con le sentenze di ammissibilità o di inammissibilità dei referendum che sono pronunciate dalla Corte Costituzionale in un quadro che è destinato a ricomprendere unitariamente gli ordinamenti regionali e quello nazionale. ( A. Cardone, 2006, p. 280 ).

La natura giurisdizionale della “ verifica di ammissibilità ” attribuita dall’art. 57 dello Statuto Toscano e dall’art. 27 della L. Reg. 23 novembre 2007 n. 62 “ Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto ” al Collegio di garanzia, deve, essere, dunque, considerata come un vero e proprio “ giudizio ” Infatti, le procedure che riguardano la verifica della regolarità delle firme e quelle di ammissibilità del quesito sono state formulate dalla legge n. 62 tenendo conto di quelle esigenze di rigoroso accertamento dei fatti ( si veda, ad es. la autentica delle firme e l’iscrizione dei sottoscrittori della richiesta di referendum in un comune della regione; i termini prescritti per consentire la verifica della autenticità delle firme, e così via ) e di rispetto delle prerogative dei sottoscrittori, rappresentati dai promotori, ( l’ intervento di questi ultimi alla seduta sulla ammissibilità; la possibilità di presentazione di relazioni e memorie ) che si ispirano a quelle norme procedurali che sono proprie di ogni “ giusto giudizio”.

Fra queste norme assumono un importante rilievo anche le previsioni che sono contenute nel “ Regolamento interno del Collegio di garanzia della Regione Toscana ” adottato il 7 maggio del 2010.

L’art. 16 comma n. 3 precisa, anzitutto, che al fine di assumere il giudizio motivato di ammissibilità del referendum abrogativo, il presidente del collegio deve nominare, fra i membri del Consiglio stesso un relatore che sarà altresì incaricato della redazione del giudizio. E’ evidente come tale norma sia ispirata ai più corretti principi che regolano la attività giurisdizionale in generale ed in particolare al regolamento della Corte Costituzionale che prevede la nomina di un giudice relatore al quale sarà poi affidata, dopo la discussione e la decisione collegiale, la redazione della sentenza.

Importante è anche la previsione da parte del regolamento interno del collegio della obbligatoria separazione fra la deliberazione del Collegio ( il giudizio motivato di ammissibilità del quale parla l’art. 16 comma n. 2, lett. a), ed il giudizio vero e proprio: “ giudizio che deve essere allegato alla deliberazione come parte integrante ... ” ( così, art 16 comma n. 3 del regolamento citato ). Qui, il fine della norma è quello di distinguere con chiarezza le motivazioni della decisione dalla sua parte dispositiva nella quale si esprime, conclusivamente, la ammissione o la non ammissione del quesito e la regolarità o la non regolarità delle procedure previste dall’art. 27 della legge n. 62.

Ancora, e sempre per sottolineare la natura di giudizio, nel senso più proprio del termine, dello scrutinio di ammissibilità referendaria, l’art. 16, comma 2,lett. a) del regolamento del Collegio richiede che nel formulare il giudizio il collegio dia conto dei documenti e delle relazioni presentati dai delegati dei promotori della richiesta referendari “ .. secondo la procedura prevista dalla legge ... ”.

In conclusione, se si concorda sulla conclusione che lo scrutinio di regolarità e di ammissibilità del referendum effettuato dal Collegio assume il contenuto di un vero e proprio giudizio, discenderà da questo che il Collegio dovrà considerare le norme procedurali sopra ricordate come norme assolutamente vincolanti, in quanto poste per tutelare l’esercizio di diritti parimenti garantiti dalla Costituzione e dallo Statuto.

### 3.

Le norme che riguardano la verifica di ammissibilità, alla quale è dedicato l’art. 27 della legge n. 62, dimostrano come i limiti posti dal legislatore toscano al referendum abrogativo se sono, da un lato minori rispetto a quanto disposto da altri Statuti ( A. Pertici, 2006. ) recepiscono tuttavia direttamente, “ legificandole ”, alcune decisive questioni che hanno qualificato la giurisprudenza della Corte Costituzionale

in materia di referendum nell'ultimo ventennio e ciò sia per quel che riguarda il problema dei limiti di ammissibilità del referendum rispetto alle materie sulle quali il referendum non è consentito, sia per quel che attiene alla formulazione del quesito e la omogeneità delle disposizioni delle quali si chiede la abrogazione.

Per quanto riguarda le materie escluse, mentre le lettere da a) ad e) dell'art. 20 comma I della legge n. 62 ripetono quell'elenco delle materie escluse che è contenuto nell'art. 75 della Costituzione ( precisando che rientrano nelle materie escluse anche le leggi ed i regolamenti la cui abrogazione comporterebbe l'inadempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione Europea ), la lettera f) recepisce quella consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale che esclude dal referendum le leggi ( ed anche i regolamenti regionali ) che contengano norme che disciplinano la formazione degli organi previsti dallo Statuto o che regolino gli stessi istituti di democrazia diretta se le c. d. " norme di risulta " non garantiscano il pieno funzionamento degli organi e degli istituti sopra richiamati.

Ancora, appare rilevante la " legislazione " ( art. 20 n. 2 della legge n. 62 ) di un'altra parte della giurisprudenza costituzionale che è intervenuta ripetutamente sul problema delle richieste di abrogazione parziale delle leggi ammettendo ( e giustamente ) questa possibilità ma a condizione che l'abrogazione parziale abbia ad oggetto " parti definite purché di senso compiuto ".

Appaiono, inoltre, direttamente ispirate alla giurisprudenza della Corte quelle norme della legge n. 62 che impongono al Collegio di garanzia di tener conto, nella verifica di ammissibilità del referendum, non soltanto del fatto che il referendum abrogativo può svolgersi soltanto su fonti del diritto qualificabili come leggi o regolamenti regionali se queste fonti non appartengono a quelle categorie positivamente escluse dall'art. 20, ma anche quelle norme ( art. 25 n. 3 )che impongono la necessaria " chiarezza ed univocità della formulazione del quesito " e la obbligatoria " omogeneità e coerenza delle disposizioni oggetto del quesito ". Infine, l'ultimo comma dell'art. 25 sembra assumere il valore di una sorta di " norma di chiusura " richiedendo la " semplicità e chiarezza " del quesito ed il suo riferimento a questioni " omogenee ed univoche " e richiede, inoltre, che le disposizioni che sono oggetto della medesima richiesta di referendum rispondano a criteri di omogeneità e di coerenza anche se esse possono essere contenute in atti legislativi o regolamentari diversi.

E' in base a questo quadro normativo che il Collegio di garanzia deve pronunciarsi, in base all'art. 27 della legge n. 62, sulla ammissibilità del quesito, verificando l'esistenza di quattro condizioni: 1) che l'oggetto del quesito riguardi una legge o un regolamento regionale; 2 ) che la legge o il regolamento non appartenga a quelle materie escluse dall'art. 20; 3) che il quesito sia formulato in maniera chiara ed univoca; 4) che le disposizioni oggetto del quesito siano omogenee e coerenti.

Dal punto di vista della procedura che è prescritta dall'art. 27 n. 2 perché il collegio possa pronunciarsi sulla ammissibilità del referendum, è importante osservare che questa procedura ripete solo in parte quella propria della Corte per le proprie pronunce di ammissibilità. Mentre, infatti, così come accade di fronte alla Corte , è prevista una partecipazione attiva ( in questo caso degli stessi promotori ) per illustrare il quesito referendario e presentare, in proposito, relazioni e documenti , il rapporto fra i promotori del referendum regionale ed il collegio appare improntato ad una logica di collaborazione ben più marcata rispetto a quanto accade nel referendum nazionale.

Il terzo comma dell'art.27 introduce, infatti, un principio del tutto sconosciuto nell'ordinamento nazionale: il potere del Collegio di garanzia di apportare al quesito referendario ( dopo aver sentito i delegati ) " le correzioni necessarie in modo che esso sia formulato in modo chiaro ed univoco " .

Questo potere, assai rilevante, che è attribuito al Collegio deve essere interpretato, come è evidente, come un potere il cui fine è quello di consentire al Collegio di salvare il quesito referendario, quando questo è possibile, modificando la forma del quesito stesso, rimanendo salvo, in ogni caso, il suo oggetto materiale ed il suo fine, che è quello di conseguire la abrogazione totale o parziale della legge o del regolamento oggetto del quesito.

4.

Dopo aver effettuato la verifica di regolarità prevista dall'art. 26 della legge n. 62, spetta al Collegio, prima di procedere agli adempimenti di cui all'art. 27 della stessa legge, procedere all'esame della relazione illustrativa della proposta di referendum abrogativo che deve essere presentata, come dispone l'art 21 lett. b) della legge, da almeno tre promotori di referendum presso l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Il fine della relazione illustrativa è quello di indicare gli estremi della legge o del regolamento sul quale si chiede il referendum e " la sintesi " dell'oggetto del referendum, evidenziando la chiarezza, l'univocità, l'omogeneità e la coerenza delle disposizioni oggetto del referendum stesso.

La relazione che è prescritta dall'art. 21 della legge n. 62 è stata, in effetti, presentata dai relatori all'ufficio di presidenza il 29 / 6 / 2015 e, quindi, entro i termini previsti dalla legge ed essa risulta contenere la sintesi dell'oggetto del referendum che coincide con l'intero contenuto della legge regionale toscana n. 28 del 16 marzo 2015 " Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale ".

A questo proposito, la relazione indica in dieci sintetici punti le principali disposizioni contenute nella legge n. 28 mettendo in risalto che tutte quelle disposizioni costituiscono un complesso normativo univoco, omogeneo, chiaro e coerente. Nella relazione sono indicati, inoltre, i motivi che hanno spinto i promotori del referendum a chiedere l'abrogazione della legge in questione; motivi che vengono sinteticamente indicati nella inopportunità delle " macro fusioni organizzative " che produrrebbero nella sanità l'effetto di aumentare i costi e di ridurre l'efficienza e la qualità dei servizi.

I promotori del referendum mettono in rilievo, infine, che con l'abrogazione della legge n.28 del 2015 " non si determinerebbe alcun vuoto giuridico né organizzativo, ritrovando piena applicazione la legge regionale 24 febbraio 2005 n. 40 e la legge regionale 24 febbraio 2005 n. 41 " che hanno ad oggetto la disciplina del servizio sanitario regionale ed i servizi per la tutela dei dritti di cittadinanza sociale.

Come si dirà oltre nella relazione, il rapporto fra la abrogazione della legge n. 28 e la complessiva permanenza in vigore delle leggi n. 40 e 41 del 2005 sembra fondarsi su motivi parzialmente diversi da quelli indicati dai relatori.

Tuttavia, ed in base alle considerazioni sopra esposte, il Collegio ritiene che la relazione presentata dai promotori soddisfi alle prescrizioni contenute nell'art. 21 , lett. b ) della legge 23 novembre 2007 n. 62.

In conseguenza, il Collegio può procedere alla verifica sostanziale di ammissibilità della richiesta referendaria in base a quanto previsto dall'art. 27 della legge sopra richiamata.

Non ci sono dubbi, anzitutto, che la norma della quale si chiede la abrogazione debba essere qualificata come una legge regionale.

Come si dirà fra poco, la legge n. 28 del 2015 contiene, insieme a norme dispositive, anche numerose norme programmatiche. Ai fini della ammissibilità del referendum, questa caratteristica appare, però, del tutto irrilevante perché la qualificazione di un atto come legge non dipende dal suo contenuto ma da altri caratteri la cui natura appare del tutto formale: ad incominciare dal fatto che quell'atto normativo sia stato approvato con la qualifica di " legge "dal consiglio regionale; sia stato pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione e sia entrato regolarmente in vigore.

Non esistono dubbi, altresì, sul fatto che la legge n.28 non rientri fra le leggi che l'art. 20 della legge n. 62 esclude dal referendum abrogativo. Il contenuto della legge n. 28 riguarda la materia sanitaria in alcuni suoi aspetti definiti: le linee per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale; il governo istituzionale " multilivello; le norme transitorie nel processo di riordino; le ulteriori misure di intervento per la razionalizzazione e l'efficienza del servizio sanitario nazionale.

Come è chiaro, nessuna di queste materie riguarda, neppure in parte quelle categorie di leggi che sono indicate dall'art. 20 della legge n. 62.

Per quanto riguarda la chiarezza ed univocità della formulazione del quesito, è forse opportuno ricordare che la lettera c) dell'art. 27, che richiede questo requisito, nasce da una nota e consolidata dottrina della Corte Costituzionale che pose, fino dagli Anni '70, il requisito della omogeneità del quesito come condizione della ammissibilità del referendum abrogativo.

Le critiche della dottrina alla indeterminatezza di quel criterio hanno spinto, prima la Corte e, poi, il legislatore regionale a trasformare il requisito della omogeneità in quello della " chiarezza ed univocità del quesito ", così come si esprime l'art. 27 lett. c) della legge n. 62. La " chiarezza ed univocità della formulazione del quesito " deve essere, dunque, intesa nel senso che da un lato il quesito deve essere chiaro perché rivolto ad abrogare senza equivoci un complesso normativo facilmente identificabile da parte dell'elettore; dall'altro, le richieste referendarie debbono essere " coerenti " perché anche quando ci si trovi di fronte a richieste plurime ( magari riguardanti materie diverse) il risultato della abrogazione deve essere univocamente orientato a produrre risultati non contraddittori l'uno rispetto agli altri. Insomma, se attraverso il referendum l'elettore ha la possibilità di legiferare in via negativa, le negazioni debbono produrre comunque un risultato che abbia un senso legislativamente e politicamente volto nella stessa direzione. Come ha, infatti, affermato ripetutamente la Corte Costituzionale, la chiarezza e la coerenza del quesito sono requisiti posti soprattutto a tutela degli elettori che debbono essere posti in grado di comprendere chiaramente la portata ed il risultato del voto da loro espresso.

Da questo punto di vista, il quesito referendario presentato dai promotori risulta essere dotato sia della chiarezza che della univocità: E' chiaro perché risulta volto alla totale abrogazione della legge n. 28 è univoco perché non ci sono dubbi sul fatto che il risultato positivo del referendum porterà alla abrogazione di tutte le norme contenute in quel testo legislativo.

Ancora più facile risulta rispondere al requisito richiesto dalla lettera d) dell'art. 27 della legge n. 62: la omogeneità e la coerenza delle disposizioni oggetto del quesito.

La omogeneità e la coerenza delle disposizioni che sono oggetto del quesito risaltano nella stessa intestazione che è stata data alla legge n. 28 del 2015: " Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale " ed i titoli, già ricordati poco sopra, che enunciano il contenuto delle disposizioni introdotte dalla legge confermano, come emerge dalla lettura dei venti articoli della legge, che le disposizioni della legge n. 28 appartengono tutte alla materia sanitaria e

sono tutte coerentemente orientate ad introdurre innovazioni organizzative nel servizio sanitario della Regione Toscana,

Il quesito referendario presentato dai promotori risulta, in conclusione, essere dotato dei requisiti della omogeneità e della coerenza per ciò che riguarda le disposizioni oggetto del quesito.

L'art. 27 della legge n. 62 se obbliga il collegio di garanzia ad esprimersi sulle condizioni di ammissibilità dei quesiti referendari che sono elencate nelle lettere da a) a d) dello stesso articolo, non esime, però, il Collegio a chiedersi se il contenuto del quesito referendario non possa essere considerato inammissibile per ragioni diverse da quelle indicate dall'art. 27.

E' noto, ad esempio che la Corte Costituzionale elaborò, agli inizi degli Anni '80, una giurisprudenza che escludeva dal referendum tutti quei quesiti che investivano leggi che contenessero norme che la Corte definì a contenuto " costituzionalmente vincolato " ( come ad es. la legge sull'aborto terapeutico ). Anche se successivamente la stessa Corte ha abbandonato questo criterio per escludere il referendum solo dalle leggi a contenuto " costituzionalmente obbligatorio " ( ad es. quelle che contengono norme indispensabili per il funzionamento degli organi costituzionali ) non sembra fuori luogo che il Collegio si chieda se il referendum richiesto non sia tale da lasciare senza tutela diritti protetti parimenti dalla Costituzione e dallo Statuto toscano.

A questo proposito, il referendum richiesto non sembra essere in grado di ledere, se approvato, né diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione e dallo Statuto, né il funzionamento di organi essenziali per il funzionamento dell'ordinamento regionale.

La legge n. 28 regola, è vero, la materia sanitaria che è una materia volta a soddisfare quei diritti intangibili che discendono dall'art. 32 della Costituzione e dall'art. 4 dello Statuto, ma quella legge interviene sulla materia sanitaria solo per regolare ex novo l'assetto istituzionale ed organizzativo della stessa. Sicché, non si può ritenere che dal mutamento di quell'assetto possa derivare direttamente una lesione di diritti intangibili della salute.

Quei diritti potrebbero essere potenzialmente lesi solo se la legge n. 28 avesse abrogato quelle disposizioni sostanziali di tutela della salute sul territorio della Regione che sono contenute nella legge regionale 24 febbraio 2005 n. 40 e nella legge regionale 24 febbraio 2005 n. 41.

Se così fosse avvenuto, e contrariamente da quanto affermato dai promotori nella loro relazione, non è vero che con l'abrogazione della legge n. 28 quelle due leggi avrebbero " ritrovato una piena applicazione ". Come ha ben chiarito la Corte Costituzionale ( si veda ad es. la sentenza n. 5 del 27 gennaio del 2015 che riguarda la materia degli uffici giudiziari ) se il referendum non può avere altro che effetti abrogativi, la forza del referendum è inidonea a rendere nuovamente operanti norme che sono già state espunte dall'ordinamento proprio in virtù della legge che il referendum si propone di abrogare. Se il referendum abrogativo è, infatti, un atto con forza di legge e se il principio che regola la successione delle leggi è caratterizzato dal principio che la legge successiva abroga quella antecedente ( Luciani, 2005 ) risulta, insomma, impossibile che nell'ordinamento si realizzi grazie alla abrogazione referendaria di una legge che regola una determinata materia una sorta di " reviviscenza " immediata ed automatica delle norme che regolavano in precedenza quella stessa materia.

Non è questa, però, la situazione che si creerebbe nel caso dell'approvazione del quesito referendario presentato il 29 giugno 2015.

In realtà, la legge n. 28 del 2015 della quale si chiede l'abrogazione, non è affatto volta ad abrogare la vigenza né della legge n. 40 né della legge n. 41. Mentre non si riscontra, infatti, nella legge n. 28 nessun intento abrogativo della legge n. 41, i riferimenti alla continuità del vigore e della operatività della legge n. 40 appaiono ripetuti e costanti ( si veda, ad esempio l'art. 4 numeri 1 e 3 della legge n. 28; l'art. 7 n. 4 e così via.) così da renderci certi della permanenza in vigore delle due leggi sopra richiamate.

Tutto questo, del resto, è perfettamente coerente con il contenuto sostanziale della legge n. 28 che consiste, come già osservato, in una mera riorganizzazione delle strutture organizzative ed istituzionali della sanità toscana; riorganizzazione che è per di più inserita in un processo di riordino del servizio sanitario regionale che si fonderà su atti successivi della giunta e del consiglio ( si veda in proposito l'art. 18 della stessa legge ) che si svilupperà nel tempo ed il cui contenuto risulta essere, oggi, del tutto imprevedibile.

In conclusione, il Consiglio di garanzia ritiene che il quesito referendario debba essere considerato legittimo anche perché non lesivo del diritto alla tutela della salute, così come questo è garantito dall'art. 32 della Costituzione e dall'art. 4 dello Statuto della Regione Toscana.

P.Q.M.

Il collegio di garanzia statutaria dichiara ammissibile la richiesta di referendum abrogativo della legge regionale 16 marzo 2015 n. 28 presentata dai promotori Giuseppe Ricci, Valerio Bobini e Gavino Maciocco all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale il 29 giugno 2015.