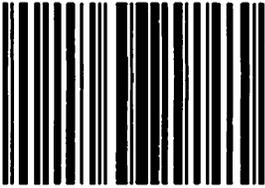




**REGIONE TOSCANA**  
**Consiglio Regionale**

AOOCRT Protocollo n. 0008780/09-07-2024



02.12

Alla cortese attenzione del  
Presidente del Consiglio regionale  
Dottor Antonio Mazzeo  
SEDE

### **Questione di sospensiva ai sensi dell'articolo 111 del Reg. Int.**

Il Consiglio regionale della Toscana,

**Vista** la PDD 432 con la quale si richiede l'indizione di referendum abrogativo, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione e dell'articolo 29 della Legge 352/1970 di parte della Legge 86/2024;

**Vista** la PDD 433 con la quale si richiede l'indizione di referendum abrogativo, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione e dell'articolo 29 della Legge 352/1970 della Legge 86/2024;

**Visto** l'articolo 73 della Costituzione ed in particolare il comma 3 che specifica: "Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso";

**Visto** l'articolo 162 Regolamento interno che specifica: "il Presidente del consiglio sottopone la richiesta alla conferenza di programmazione dei lavori per l'iscrizione della proposta all'ordine del giorno della prima o seconda seduta successiva alla presentazione." Inoltre, al comma 2 l'articolo 162 prevede che il Consiglio possa deliberare di discutere la proposta immediatamente oppure di inviarla all'esame della commissione permanente competente in materia";

**Vista** la legge 86/2024, pubblicata in Gazzetta ufficiale in data 28 giugno 2024, per la quale è prevista l'entrata in vigore in data 13 luglio 2024.

### **Considerato che,**

La vacatio legis ha lo scopo di garantire la conoscibilità della norma da parte di tutti i destinatari, riservando alla sola legge ordinaria la previsione di diverso termine rispetto a quello stabilito all'articolo 73 comma 3 della Costituzione. Tale previsione costituzionale non ha una valenza meramente formale, bensì assume un'importanza rilevante dal momento che si riferisce al solo procedimento di adozione della legge formale per ragioni di ordine sostanziale. Infatti, l'aver elevato la vacatio a previsione

costituzionale è un chiaro sintomo del valore che il costituente ha inteso riconoscere a questo strumento. Esso, saldandosi con la promulgazione, intesa quale momento solenne di immissione di una legge nell'ordinamento, è posto a presidio e garanzia delle esigenze di informazione, di conoscibilità, di graduale adattamento dei consociati alla nuova disciplina ed esprime, proprio sotto questo profilo, le necessarie esigenze di stabilità. Con la promulgazione la nuova disciplina è inserita nel tessuto ordinamentale, mentre il termine di vacatio (sia quando ci si riferisca a quello fissato "automaticamente" in Costituzione, sia quando è diversamente calibrato in virtù di una specifica scelta legislativa) è diretto a predisporre tutti i destinatari alla soggezione alla nuova disciplina, anche in termini di affidamento nei confronti delle scelte legislative operate. Ciò assume un rilievo certamente più deciso quando l'esigenza di certezza e di stabilità della disciplina della vacatio prevale su ogni altra istanza e su ogni altra e diversa considerazione e non consente di essere bilanciata con altre esigenze, proprio per il rischio di compromissione di valori (l'eguaglianza, l'applicazione della legge penale, il legittimo affidamento) essenziali nell'ordinamento costituzionale.

#### **Preso atto che,**

mentre la PDD 433 intende porre la richiesta di indizione di referendum abrogativo dell'intera legge 86/2024, la PDD 432 pone la richiesta su specifici punti qualificanti le "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116 comma terzo della Costituzione, in particolare richiede:

a) la soppressione dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 86/2024, relativo alle finalità della legge, ed ha l'obiettivo di abrogare il riferimento espresso alla individuazione di materie o ambiti di materie che necessitano di una preventiva definizione dei Livelli essenziali di prestazioni (LEP). Risulterebbe quindi che la determinazione dei LEP dovrebbe avere carattere generalizzato e sempre condizionante l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia;

b) la soppressione dell'articolo 2, comma 2, che limita l'iniziativa regionale ad una o più funzioni, senza riferimento a materie. La limitazione dell'oggetto del negoziato di conseguenza risulterebbe indeterminata;

c) la soppressione dell'art. 2, comma 5, cioè del termine di 90 giorni per l'esame parlamentare degli schemi di intesa, trascorso il quale il Governo può comunque procedere con l'intesa definitiva. Al medesimo comma 5 viene proposto di abrogare anche l'espresso richiamo alla possibilità per il Presidente del consiglio di non conformarsi agli atti di indirizzo e conseguentemente di dover riferire alle Camere;

e) la soppressione del comma 7 dell'art. 2, in merito alla immediata sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del consiglio e del Presidente della regione dopo l'approvazione governativa;

f) la soppressione di tutti i commi dell'articolo 3 sulla delega concernente i LEP, ad eccezione del comma 3 che individua le materie o ambiti di materie dell'articolo 116, terzo comma, cui sono riferibili i LEP. Rimane anche il comma finale sull'obbligo di adeguamento della Regione a nuovi LEP;

g) all'articolo 4, la soppressione di alcune parole in modo che il trasferimento di funzioni sia subordinato alla determinazione complessiva dei LEP;

h) all'articolo 4 è richiesta la soppressione del comma 2, sul trasferimento delle funzioni nelle materie non LEP.

#### **Constata,**

la necessità, in merito ai limiti di ammissibilità del referendum abrogativo ad oggetto delle PDD 432 e

433, alla luce della giurisprudenza costituzionale, di un approfondimento sui seguenti aspetti:

- a) i limiti espressi (le materie escluse di cui all'art. 75, secondo comma, Cost.);
- b) la chiarezza ed omogeneità del quesito;
- c) il rilievo (o non rilievo) della normativa di risulta;
- d) la natura manipolativa e non meramente abrogativa della richiesta;
- e) il carattere di legge a contenuto costituzionalmente vincolato e la idoneità dello strumento referendario a raggiungere le finalità della richiesta;

Quanto ai limiti espressi: occorre sottolineare che il disegno di legge, che è poi diventato legge n. 86/2024, è stato esaminato dalle Camere quale “collegato” alla manovra di finanza pubblica. Con riferimento ai motivi di inammissibilità relativi alla natura della normativa oggetto della richiesta referendaria, la Corte costituzionale ha posto in evidenza (v. ad es. sent. 6/2015) il rilievo del limite all'ammissibilità di referendum abrogativo per le leggi di bilancio (limite previsto dall'art. 75 Cost.). Richiamando la precedente giurisprudenza sul punto, infatti, la Corte ha sottolineato che, mentre sono da ritenere estranee a tale divieto le «innumerevoli leggi di spesa», adottate anche al solo scopo di contenimento della spesa pubblica, rientrano nella definizione di leggi di bilancio quelle normative che «presentino "effetti collegati in modo [...] stretto all'ambito di operatività" delle leggi di bilancio». Tale collegamento deve manifestarsi attraverso la presenza di un «legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio» (cfr. anche sentenza n. 2 del 1994). Tale legame può essere individuato anche nel collegamento tra il disegno di legge e la manovra di bilancio, deliberato dal Governo e confermato dalle Camere a conclusione dell'esame del Documento di economia e finanza (DEF).

Quanto al requisito della chiarezza: con esso la Corte costituzionale ha inteso garantire la consapevolezza del voto popolare, escludendo quindi che il quesito sia presentato in maniera reticente o ingannevole e richiedendo coerenza tra la normativa di risulta e gli scopi come oggettivizzati nel quesito referendario. Occorre valutare se la richiesta referendaria – in particolare quella di abrogazione parziale di alcune disposizioni della legge n. 86/2024 – produca effetti chiari e univoci. Occorre infatti porre l'elettore nella condizione di capire immediatamente l'alternativa che gli viene posta. In questo caso, l'alternativa non risulterebbe chiara. L'abrogazione della legge n. 86/2024 (o di sue parti) non impedisce – come pare vogliano i promotori – l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. ma anzi fa venire meno le garanzie introdotte dalla legge (procedimento con il coinvolgimento delle Camere, determinazione dei LEP tramite delega legislativa). Si potrebbe quindi procedere direttamente con le intese all'esito dell'ipotetico accoglimento del referendum, con un effetto diametralmente opposto a quello dichiarato dai promotori. Ne consegue che anche la normativa di risulta potrebbe essere considerata viziata, laddove riduce il ruolo delle Camere e viene meno la delega sui LEP. Tutto ciò in spregio rispetto al rilievo costituzionale del procedimento contenuto nella legge;

Circa la natura manipolativa del quesito: la giurisprudenza costituzionale è ormai consolidata nel ritenere ammissibili quei referendum che, attraverso una abrogazione parziale, danno vita ad una norma nuova ma non estranea al contesto normativo di riferimento, mentre sono considerati inammissibili quei quesiti che arrivano a formulare una proposta che non è la trasformazione della disciplina vigente, ma la sua sostituzione con altra frutto di un'accidentale opera di tagli e ricuciture (metodo del ritaglio). Rispetto alla ipotesi di abrogazione parziale della legge n. 86/2024 si sarebbe in presenza di una vera e propria sostituzione all'esito del metodo del ritaglio: si pensi, ad esempio, alla soppressione di alcune parole all'art. 2, comma 5, in modo tale da svuotare il ruolo costituzionale del Governo nel procedimento preliminare sugli schemi di intesa, con la eliminazione di qualsiasi termine (ora di 90

giorni) per l'esame parlamentare, trascorso il quale il Governo può procedere alla predisposizione dello schema di intesa definitivo. Se è vero che ogni abrogazione produce sempre una modifica dell'ordinamento giuridico, le ipotesi soppressive avanzate sono dirette a produrre una alterazione sostanziale degli equilibri istituzionali, frutto del carattere manipolativo della richiesta referendaria. Come è stato posto in evidenza da autorevole dottrina (Romboli), stante la limitatezza dello strumento referendario, "del resto derivante dalle finalità per le quali lo stesso è stato previsto nella Costituzione, sarebbe forse preferibile pensare ad altri strumenti più adatti ed efficaci (penso alla valorizzazione e soprattutto al potenziamento dell'efficacia della iniziativa legislativa popolare [...]), anziché forzare gli strumenti costituzionali oltre i propri limiti o costringere i giudici (comuni e costituzionale) ad agire fuori dalle proprie competenze".

In merito al limite delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato e di quelle costituzionalmente necessarie: le due ipotesi in astratto sarebbero differenziate. Le prime sono quelle che contengono l'unica e indefettibile disciplina di un principio costituzionale e che pertanto non possono essere oggetto di un referendum abrogativo, mentre le seconde, pur relative alla attuazione della Costituzione, non sono l'unico mezzo per realizzare lo scopo e possono essere abrogate con referendum purché la normativa di risulta sia tale da non bloccare il funzionamento dell'organo o istituto costituzionale di cui sono unica attuazione. In realtà, nella giurisprudenza costituzionale entrambe le figure sono state usate indifferentemente anche per significare casi o aspetti del tutto analoghi. Nel caso in questione della legge n. 86/2024, potrebbe essere considerata come costituzionalmente necessaria a contenuto non vincolato, che quindi non consentirebbe un referendum integralmente abrogativo. Ciò riguarderebbe il procedimento di attuazione del disposto di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost., ma anche la parte in cui la legge dovrebbe assicurare il rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost. nonché la garanzia dei diritti fondamentali della persona con la disciplina dei LEP.

#### **Considerato infine che,**

permangono dubbi circa la sussistenza dei requisiti necessari all'ammissibilità referendaria dei due quesiti qualificanti le proposte di deliberazione n. 432 e 433, sulla base degli argomenti posti in evidenza dalla Corte costituzionale, in quanto mancherebbe anche il requisito e la corrispondenza fra le intenzioni professate dai promotori del referendum e il contenuto attuale delle proposte abrogative su cui dovrebbero pronunciarsi gli elettori. Infatti, il comitato promotore dichiara di voler impedire l'attuazione dell'autonomia differenziata. Ma delle due l'una: o il referendum, in caso di vittoria dei sì, renderebbe impossibile l'attuazione dell'articolo 116 terzo comma Cost.; se ciò fosse vero, allora la legge sarebbe costituzionalmente necessaria e il referendum inammissibile. Oppure, l'esito positivo del referendum non impedirebbe l'attuazione dell'autonomia differenziata ed allora, in tal caso, l'atteggiamento dei promotori sarebbe assolutamente distorsivo nei confronti del corpo elettorale. In punto di valutazione della possibilità di un voto, in formato libero e consapevole, dalle conseguenze chiare e univoche, la Corte dovrebbe censurare questa ambiguità e prima ancora non dovrebbe essere deliberata l'iniziativa referendaria. Vanno infine ricordate le ipotesi (tra le altre, v. Corte cost. 7 febbraio 2000, nn. 35 e 50) in cui la Corte ha dichiarato inammissibili le richieste referendarie non perché contrarie ad alcuno dei limiti espressi o impliciti ricavabili dalla Costituzione, ma perché gli scopi perseguiti avrebbero richiesto più complesse operazioni di trasformazione dell'assetto legislativo, che attraverso l'istituto referendario, nella configurazione accolta dal nostro ordinamento, non si potevano ottenere. Si tratterebbe cioè di obiettivi irrealizzabili per via referendaria.

Tutto ciò premesso e considerato,

in applicazione degli articoli 111 e 162 del Regolamento interno,

**DELIBERA**

di inviare, sulla base dell'articolo 111 e 162 del Reg. Int, le proposte di deliberazione n. 432 e 433 all'esame della commissione permanente di competenza al fine di approfondire le criticità nelle premesse evidenziate così da poter informare puntualmente il Consiglio regionale garantendo l'espressione di un voto da parte di ogni singolo consigliere edotto e consapevole.

I Consiglieri,

Elvella: MEIM

Manfred: LANDI

Mario Casucci: CASUCCI

Barbura: BARBURA

Giacchi: GIACCHI

Baldini: BALDINI

Vittoria Neri: VITTORIA NERI

Veneri: VENERI

Alessandro Casucci