REGIONE TOSCANA

Consiglio Regionale

Collegio di garanzia statutaria

Deliberazione 25 gennaio 2016, n. 3

Oggetto: Abrogazione totale delle disposizioni oggetto di referendum, accompagnata da altra disciplina della stessa materia. Pronuncia ai sensi dell'articolo 36 della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto).

Sono presenti: *PROF.SSA CATELANI ELISABETTA*

AVV. CARDINI FIAMMA

PROF.SSA MALFATTI ELENA

AVV. PIGNATELLI NICOLA

AVV. ROMOLI FENU MIRKO

AVV. SOLIMENO PAOLO

AVV. TAGLIAFERRI RICCARDO

Presiede il Presidente del Collegio di garanzia statutaria: prof.ssa Elisabetta Catelani

Segretario del Collegio di garanzia statutaria: dott. ssa Patrizia Tattini – Segretario generale del Consiglio regionale

Allegati n. 1

Il Collegio di garanzia statutaria

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

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

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

Vista la deliberazione del Consiglio regionale della Toscana 1° dicembre 2015, n. 78, con la quale, ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 34 del 2008, sono stati nominati componenti del Collegio i signori: Cardini Fiamma, Catelani Elisabetta, Malfatti Elena, Pignatelli Nicola, Romoli Fenu Mirko, Solimeno Paolo, Tagliaferri Riccardo;

Vista la deliberazione del Collegio 11 dicembre 2015, n. 3, con la quale il Collegio ha nominato al suo interno, ai sensi dell'articolo 5 della l.r. 34 del 2008, il presidente nella persona della prof.ssa Elisabetta Catelani e il vicepresidente nella persona dell'avv. Nicola Pignatelli;

Visto il regolamento interno del Collegio;

Richiamate:

- la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria 31 luglio 2015, n. 1, con la quale è stata verificata 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);
- la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria 31 luglio 2015, n. 2, con la quale è stata dichiarata l'ammissibilità, ai sensi dell'articolo 27 della l.r. 62/2007, del quesito referendario per l'abrogazione della l.r. 28/2015;
- la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria 20 gennaio 2016, n. 2, con la quale è stata verificata la regolarità, ai sensi dell'articolo 33 della l.r. 62/2007, delle firme a corredo della richiesta di referendum abrogativo della l.r. 28/2015;

Vista la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 84 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005) che reca il riordino complessivo del servizio sanitario regionale, disponendo altresì l'abrogazione della l.r. 28/2015;

Considerato che, ai sensi dell'articolo 36 della l.r. 62/2007, qualora prima dello svolgimento del referendum, sia intervenuta l'abrogazione totale delle disposizioni oggetto del referendum medesimo, accompagnata da altra disciplina della stessa materia, il Collegio, su richiesta del Presidente della Giunta regionale e sentiti i delegati, stabilisce se la consultazione debba aver luogo, quali siano le disposizioni oggetto del referendum e riformula il quesito;

Vista la nota prot. n. 1150/2.9 del 18 gennaio 2016 con la quale il Presidente della Giunta, ai sensi dell'articolo 36, comma 4, della l.r. 62/2007, ha chiesto al Collegio di esprimersi sui seguenti profili:

- se la consultazione a seguito della presentazione del quesito referendario concernente l'abrogazione della legge regionale della Toscana 16 marzo 2015, n. 28 debba aver luogo;
- quali siano in ipotesi le disposizioni oggetto del referendum, con riformulazione del relativo quesito;

Preso atto che alla seduta del Collegio sono stati invitati ad intervenire anche i delegati per la proposta referendaria, ai sensi degli articoli 36, comma 3, e 27, comma 2 della l.r. 62/2007;

Udite le osservazioni formulate dai delegati in ordine alla proponibilità del quesito referendario su parti della nuova legge n. 84/2015;

Acquisite ed esaminate la nota prot. n. 1934/2.9 del 22 gennaio 2016 e la nota pervenuta al Collegio in data odierna, tramite posta elettronica, prodotte da uno dei due delegati del comitato promotore del referendum contenenti, fra l'altro ipotesi di riformulazione del quesito referendario;

Vista la relazione del presidente del Collegio, prof. ssa Elisabetta Catelani, in merito alla richiesta del Presidente della Giunta regionale al Collegio di pronuncia ai sensi dell'articolo 36, commi 3 e 4 della l.r. 62/2007, allegata alla presente deliberazione come parte integrante (Allegato A);

A maggioranza

DELIBERA

1. Di approvare la relazione del presidente del Collegio, prof.ssa Elisabetta Catelani, in merito alla richiesta del Presidente della Giunta regionale al Collegio di pronuncia ai sensi dell'articolo 36, commi 3 e 4 della l.r. 62/2007, allegata alla presente deliberazione come parte integrante (Allegato A).

2. Di dichiarare che la consultazione referendaria non può avere luogo, per le ragioni di cui ai punti 1-6 della predetta relazione.

3. Di dare mandato al Segretario del Collegio di curare la trasmissione del presente atto al Presidente della Giunta regionale per gli adempimenti conseguenti, in applicazione dell'articolo 36, commi 5 e 6, della l.r. 62/2007.

Il Presidente
del Collegio di garanzia statutaria
Prof.ssa Elisabetta Catelani

Il Segretario
del Collegio di garanzia statutaria
Dr.ssa Patrizia Tattini

ALLEGATO "A"

Abrogazione totale con approvazione di nuova disciplina della materia ex art. 36 commi 3 e 4 legge regionale 62/2007

Relazione presentata ai sensi dell'art. 16 del regolamento interno del Collegio di garanzia dalla relatrice Prof.ssa Elisabetta Catelani, Presidente del Collegio, a seguito della richiesta formulata dal Presidente della Regione Toscana con nota prot. AOO – GRT/A.130 del 15.1.2016, avente ad oggetto: "Referendum abrogativo relativo alla L.R. 16 marzo 2015 n. 28 – Richiesta al Collegio di garanzia statutaria ai sensi dell'art. 36 quarto comma della L.R. n. 62/2007 a seguito della entrata in vigore della nuova legge n 84 del 29.12.2015" – Sulla sussistenza dei presupposti di operatività dell'effetto trasferimento del quesito referendario dopo l'abrogazione totale, accompagnata da altra disciplina della stessa materia.

Premessa

Con nota del 15/1/16 il Presidente della Giunta regionale toscana ha chiesto a questo Collegio di garanzia statutaria di esprimersi in relazione ai seguenti profili:

- *se la consultazione a seguito della presentazione del quesito referendario, concernente l'abrogazione della legge regionale della toscana 16/3/15 n. 28 debba avere luogo;*
- *quali siano in ipotesi le disposizioni oggetto del referendum, con riformulazione del relativo quesito.*

A fronte di tale quesito il presente Collegio ha dato corso al relativo procedimento di cui all'art. 36 c. 3 della legge reg. toscana n. 62/2007.

In data 20/1/16 sono stati sentiti con la procedura di cui all'art. 27 comma 2 legge regionale toscana cit. i delegati, i quali hanno formulato le proprie argomentazioni in ordine alla proponibilità del quesito referendario su parti della nuova legge n. 84/15 ed hanno inoltre proposto due ipotesi di quesiti referendari.

In data 22/1/16 sono state altresì prodotte specifiche note da parte di uno dei promotori della proposta di referendum già dichiarato ammissibile dalla deliberazione del Collegio di garanzia del 31/7/15 n. 2.

In data 25/1/16 è stata infine prodotta dal medesimo promotore un'ulteriore ipotesi di riformulazione del quesito.

All'esito del procedimento, sentiti i delegati, il Collegio di garanzia rileva quanto segue.

1. Il ruolo del Collegio di garanzia statutaria all'interno del procedimento referendario è quello - come già specificato più diffusamente nell'Allegato A alla deliberazione 31.7.2015 n. 2 adottata da questo Collegio - di svolgere non una funzione consultiva, ma un'attività che presenta "*molti dei caratteri che sono propri del giudizio di ammissibilità del referendum che è affidato alla Corte costituzionale*".

Nel caso di specie, poi, in cui il Collegio è chiamato a verificare se la consultazione referendaria debba aver luogo (dopo l'abrogazione totale, accompagnata da altra disciplina della materia), le funzioni dell'organo possono essere piuttosto assimilate a quelle dell'Ufficio centrale del referendum presso la Corte di Cassazione, che non ha natura giurisdizionale, ma amministrativa (cfr. ordinanza UCR 29 marzo 1994 e nello stesso senso Corte cost. sent. nn. 378/2004, 12/2006 e 200/2008 , anche se a favore del ruolo giurisdizionale dell'UCR è da ultimo il Consiglio di Stato 26/11/15). In realtà, dovendo il Collegio di garanzia valutare se la nuova disciplina abbia modificato le disposizioni oggetto di referendum, o se il referendum debba comunque aver luogo, riformulando, eventualmente, il quesito su cui si dovrà svolgere il referendum, può dirsi che esso accentra su di sé le funzioni che, a livello nazionale, sono esercitate sia dall'Ufficio centrale del referendum, sia dalla Corte costituzionale nel giudizio di ammissibilità. Pertanto in questa fase, le pronunce del Collegio, da un lato "*si inseriscono in un*

percorso che è caratterizzato da tutti i principi propri della giurisdizionalità" (cfr. All A, già cit.), dall'altro presentano un carattere prettamente amministrativo.
In questa logica può dirsi emergere una "doppia" anima, sia amministrativa che giurisdizionale.

2. L'istituto referendario a livello nazionale presenta caratteri in parte diversi da quello regionale toscano, ma sicuramente i criteri interpretativi e la giurisprudenza della Corte costituzionale e le decisioni dell'Ufficio centrale del referendum possono costituire una chiave interpretativa essenziale per l'applicazione della normativa referendaria toscana.
Pertanto, gli eventuali dubbi interpretativi in ordine alla determinazione della competenza del Collegio di garanzia determinata e disciplinata dall'art. 36 della legge n. 62/2007 possono essere risolti tenendo conto della normativa nazionale ed in particolare quella che conferisce la competenza all'Ufficio centrale per il referendum.
L'oggetto dell'attività del Collegio di garanzia è quindi, come richiesto dal Presidente della Regione con atto del 15/1/2016, di verificare:
1) "*se la consultazione a seguito della presentazione del quesito referendario concernente l'abrogazione della legge regionale n. 28 del 2015 debba aver luogo*";
2) "*quali siano, in ipotesi, le disposizioni oggetto del referendum con riformulazione del relativo quesito*".
Il comma 3 dell'art. 36 della legge n. 62/2007 non chiarisce completamente il ruolo e l'ampiezza delle competenze affidate al Collegio di garanzia e quindi l'interpretazione di tale disposizione (con riguardo all'abrogazione parziale delle disposizioni oggetto di referendum, accompagnata da altra disciplina della stessa materia) non può prescindere dal contenuto e dai motivi enunciati dalla Corte costituzionale nella sent. n. 68 del 1978, dove, con una pronuncia additiva, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa nazionale sul referendum "*limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative*".
La Corte costituzionale è giunta a tale decisione dopo aver sollevato davanti a se stessa, nel corso di un conflitto d'attribuzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, precisando come il blocco delle operazioni referendarie non si possa produrre anche quando la sopravvenuta norma abrogativa sia accompagnata dall'emanazione di altra normativa che regoli la stessa materia apportando "*solo innovazioni formali o di dettaglio*", senza modificare né i contenuti normativi né i principi. Ha aggiunto poi la Corte costituzionale che "*l'Ufficio centrale per il referendum è dunque chiamato a valutare - sentiti i promotori della corrispondente richiesta - se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva. Corrispondentemente, alla Corte costituzionale compete pur sempre di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità, quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo*".
Pertanto, alla luce di tale giurisprudenza, attuata più volte a livello nazionale (a partire dall'ordinanza 25 maggio 1978 sul referendum sui manicomi, fino all'ordinanza del 3 giugno 2011 sul referendum nucleare e da ultimo, con riguardo al referendum in tema di ricerca di idrocarburi, la decisione del 6 gennaio 2016), emergono in modo chiaro i limiti di competenza e funzionali all'interno dei quali questo Collegio è legittimato a muoversi; più specificatamente spetta al Collegio 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.
Inoltre il Collegio di garanzia deve eventualmente verificare se solo alcuni dei contenuti normativi siano riproposti ed altri siano completamente cambiati e quindi di trasferire il quesito solo su quelli riproposti.
Come già detto da questo Collegio di garanzia (nell'Allegato A alla deliberazione 31.7.2015 n. 2) ed ora richiamato nelle note del promotore della proposta depositate il 22/1/16 (prot. 1934/2.9), in ordine al particolare favore con cui viene regolato l'istituto referendario, ma questo non esclude che si possa attribuire alle norme regionali e allo Statuto un significato ed un contenuto contrario a Costituzione. E quindi al pari di quanto prescritto a livello nazionale, si dovrà verificare l'eventuale ammissibilità del nuovo quesito alla luce della riformulazione e che la normativa di risulta non sia contraria allo Statuto.
Queste fasi logiche e giuridiche imprescindibili non escludono, tuttavia, che il Collegio di garanzia debba valutare nella loro complessità i vari presupposti, al fine di verificare se la consultazione debba aver luogo o meno, come prescritto dall'art. 36, comma 3, della legge n. 62/07.

3. Per prima cosa occorre rilevare che la legge regionale n. 28/2015 aveva come obiettivo principale, ed espressamente esplicitato all'art. 18, anche sotto il profilo temporale, quello di fissare un programma di riordino dell'assetto istituzionale ed organizzativo del SSR che non aveva la possibilità di operare immediatamente, in quanto condizionato dall'approvazione di una successiva legge, il cui disegno sarebbe stato presentato dalla Giunta al Consiglio entro il 30 settembre 2015 (termine ordinatorio), che avrebbe disciplinato "compiutamente il nuovo assetto istituzionale ed organizzativo del servizio sanitario regionale" (art. 18 comma 2 legge n. 28/15). Erano poi stati fissati i principi e le linee del riordino, il governo istituzionale multilivello, le ulteriori misure di intervento per la razionalizzazione e l'efficienza del servizio sanitario nazionale ed, infine, le norme transitorie che dovevano operare fino alla nuova approvazione della legge di riordino, appunto approvata il 28 dicembre 2015 ed ora oggetto di questa analisi.
Quindi la legge n. 28/15, che può definirsi come legge obiettivo o comunque con ampie parti programmatiche, era stata emanata in attesa della successiva legge di dettaglio e che avrebbe disciplinato in concreto la materia. Tale natura programmatica, in via preliminare, si desume anche dal fatto che tale legge non apportava alcuna modifica esplicita alla precedente legge di disciplina del servizio sanitario regionale n. 40 del 2005. Modifiche legislative che invece sono state apportate con la nuova legge n. 84/15.
Si tratta di uno dei profili essenziali della diversità delle caratteristiche intrinseche e della natura delle due leggi: l'una (legge n. 28/15) che fissa i principi generali dell'assetto istituzionale ed organizzativo del servizio sanitario regionale e l'altra (legge n. 84/15) che, pur mantenendo alcuni principi ispiratori (anche se innovandoli e talvolta modificandoli tenendo conto anche dei rilievi mossi dalla relazione dei promotori del referendum, come meglio verrà specificato più oltre), introduce un nuovo assetto organizzativo, abrogando non tanto e non solo la legge n. 28/15, quanto la legge n. 40/05, ossia la legge che contiene la disciplina del servizio sanitario regionale ed in particolare tutte le strutture, gli organi di vertice, la *governance* del SSR.
Questo carattere provvisorio ed interlocutorio era poi confermato anche dal fatto che la legge n. 28/15 nel prevedere la riduzione delle ASL da tre a dodici, prevedeva anche una serie di norme transitorie (artt. 12 e ss) che consentivano la nomina di Commissari delle Aziende USL che hanno operato fino al 1 gennaio 2016.
Andando poi ad analizzare nel concreto ed in modo dettagliato le due normative, si può innanzitutto vedere che nella legge n. 28/15 era già stata esplicitata la scelta del

rafforzamento dell'«area vasta, quale sede di attuazione della programmazione strategica regionale» e di una riduzione del numero a tre, mentre con la successiva legge n. 84/15 sono stati individuati i corrispondenti ambiti territoriali di riferimento di area vasta ed è stato aggiunto un nuovo e diverso ruolo all'interno delle tre Aree Vaste all'Azienda Meyer, alla Fondazione Monasterio e all'ISPO, in particolare riconoscendo loro una nuova funzione di programmazione trasversale delle tre Aree Vaste. E' stata così introdotta una importante novità organizzativa, che modifica in modo sostanziale l'indirizzo programmatico delle AV nel loro complesso. A ciò si può poi aggiungere che, accanto alla creazione delle tre macro aree, si accompagna una diversa "zonizzazione" di esse rispetto a quanto stabilito nella legge n 28/15, che ne manteneva inalterato il numero, prevedendo, invece, nella nuova legge (art. 91), i criteri per detta zonizzazione (affidando un ruolo primario per la individuazione di esse alla Giunta ed al Consiglio regionale, ma anche ai Consigli comunali, alle unioni dei comuni ovvero alle singole conferenze zonali). In tal modo la legge n. 84/15 ha inciso ulteriormente sull'originario modello organizzativo delle tre macro-aziende. In definitiva, sono modificati gli obiettivi fissati nella legge n. 28/15, anche come ricostruiti nella relazione illustrativa del comitato promotore del referendum (punti 1 e 2). Peraltro, i rilievi fatti dai rappresentanti del Comitato promotore durante l'audizione del 20/1/16, in ordine alla mancata riduzione a tre grandi ASL in conseguenza della mancata modifica dell'all. A, a cui rinvia l'art. 32 della legge n. 40/05, richiamato, a sua volta, dall'art. 83 della legge n. 84/15, risultano in realtà inconferenti, in quanto la determinazione della nuova perimetrazione delle tre macro-ASL risulta dall'interpretazione sistematica del punto 2 del preambolo, dell'art. 7 della legge n. 84/15 e del comma 2 art. 83, che sancisce la soppressione espressa delle precedenti dodici Aziende USL.

Ancora: già nella legge n. 28/15 si prevedeva l'istituzione di un dipartimento interaziendale di area vasta quale strumento di programmazione coordinata (art. 3 c. 1 lett b), affidando poi al direttore per la programmazione di area vasta il compito di elaborare la proposta di programmazione e successivamente la verifica dell'attuazione, l'attività di monitoraggio e le successive proposte di attribuzione delle risorse necessarie, come precisato anche nei punti 5 e 6 della relazione del comitato promotore.

Nella nuova legge n. 84/15, queste novità organizzative permangono, ossia la figura del direttore generale per la programmazione ed il dipartimento interaziendale (punti 4 e 5 relazione del Comitato promotore). Tuttavia, per quanto riguarda il direttore generale per la programmazione di area vasta, innanzitutto si specifica nella nuova legge che "*opera sulla base delle direttive impartite dalla Giunta regionale*" e quindi non più con un potere d'indirizzo autonomo all'interno dell'AV (art. 8 che modifica l'art. 9 bis c. 1); la sua attività di programmazione è maggiormente integrata nel circuito della programmazione regionale attraverso atti di programmazione di area vasta (art. 9) e l'istituzione di un comitato regionale di coordinamento per le programmazioni con funzioni di coordinamento e monitoraggio delle attività dei direttori (art. 10 che ha inserito l'art. 9 quater alla legge n. 40); ed infine, ma aspetto da sottolineare per la novità e la modifica degli obiettivi originari della legge reg. n. 28/15, il direttore generale per la programmazione non ha più il compito di formulare la proposta di riparto delle risorse all'interno dell'area vasta. Quest'ultimo aspetto era indicato al punto 6 della relazione del Comitato promotore.

In definitiva la nuova legge, pur mantenendo alcuni dei principi ispiratori delineati nella legge n. 28/15, innova il ruolo dei direttori della programmazione rispetto al disegno contenuto nella legge n. 28/15.

Per quanto poi attiene i Dipartimenti interaziendali d'area vasta disciplinati nell'art. 6 della legge n. 28/15, sono mantenuti ed ora previsti nella nuova legge (art. 11), ma con un contenuto normativo molto diverso e sicuramente innovativo: da un lato i dipartimenti interaziendali non sono più elencati, ma si prevede che i nuovi dipartimenti siano individuati

dalla Giunta regionale su proposta dei direttori della programmazione di area vasta "sulla base del criterio del percorso assistenziale e tenuto conto delle reti cliniche già attive" (art. 11, c. 6); dall'altro si modifica e si trasforma la loro funzione eliminando il carattere gestionale che sussisteva nel programma delineato nella legge n. 28/15. Il nuovo testo infatti attribuisce ai dipartimenti interaziendali il ruolo di coordinamento tecnico, con compiti di supporto alla programmazione, senza carattere gestionale. Quindi anche uno degli obiettivi che il comitato promotore intendeva perseguire con la richiesta referendaria (n. 6 "*una evidente forzatura la riscontriamo nei Dipartimenti interaziendali che di fatto acquisiscono poteri di forte condizionamento dell'autonomia gestionale che la legge n. 502/92 e la legge 517/99 assegnano ai direttori dei dipartimenti aziendali*") viene meno.
Ancora, nel punto 8 della relazione illustrativa del Comitato promotore, si fa riferimento alle Zone-Distretto per la programmazione e gestione delle funzioni territoriali sanitarie, sociali e socio-sanitarie, ora disciplinate negli artt. 56 e 57 legge n. 84/15. Anche se i principi ispiratori di questi organismi permangono, il contenuto normativo è in parte innovato, in quanto presso le zone-distretto vengono rafforzate nel loro ruolo di sedi di organizzazione e gestione, anche attribuendo al direttore di zona-distretto un proprio budget per il raggiungimento degli obiettivi concordati con la direzione aziendale.
A tutto ciò si potrebbe aggiungere una serie di profili organizzativi nuovi rispetto a quanto contenuto nella legge n. 28, quale l'organizzazione del settore pediatrico disciplinata in modo unitario, affidando all'Azienda ospedaliero-universitaria Meyer la funzione di programmazione di riferimento per la rete pediatrica regionale (per tutte e tre le Aree Vaste); altrettante funzioni trasversali sono affidate poi all'ISPO e alla Fondazione Monasterio; si istituisce una Commissione di valutazione delle tecnologie e degli investimenti sanitari (art. 12 legge n. 84/15) che si inserisce nella funzione d'indirizzo attribuita alla direzione regionale; si modifica la Conferenza aziendale dei sindaci (art. 13 e 14 l. n. 84/15) eliminando al suo interno la figura del Direttore generale.
Cosicché, anche se alcuni dei principi della legge n. 84/15 non sono confliggenti con quelli contenuti nella legge n. 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.
Alla luce di tali considerazioni non si ritengono condivisibili i rilievi espressi dai delegati in sede di audizione del 20/1/16 e ribaditi nella nota del promotore del 22/1/16, in ordine all'identità di contenuti tra la legge n.28/15 e la legge n. 84/15.

4. In definitiva il contenuto normativo essenziale della legge n. 84/2015 presenta carattere innovativo rispetto a quello previsto nella legge n. 28/2015 per le ragioni meglio specificate in precedenza e rafforzate anche dal fatto che la normativa abrogata aveva, da un punto di vista formale, carattere programmatico, non modificativo della legge n. 40/2005 disciplinante il SSR, che invece opera con la nuova legge che ha un carattere precettivo e dettagliatamente esecutivo di alcuni principi già fissati nella legge n. 28.
Occorre infatti sottolineare e richiamare un rilievo già fatto da questo Collegio nell'Allegato A alla deliberazione 31.7.2015 n. 2, nel quale si affermava che, dinanzi al dubbio che il "*referendum richiesto non sia tale da lasciare senza tutela diritti protetti parimenti dalla Costituzione e dallo Statuto toscano*", "*quei diritti potrebbero essere potenzialmente lesi solo se la legge n. 28/2015 avesse abrogato quelle disposizioni sostanziali di tutela della salute sul territorio della Regione che sono contenute nella legge regionale n. 40 del 2005*". Ma tale legge (n.28), avendo appunto solo carattere programmatorio, non poteva determinare l'effetto abrogativo. Diversamente il nuovo contenuto normativo introdotto con la legge 84/2015 determina l'abrogazione di parti essenziali ed organizzative del SSR disciplinato con la

precedente legge n. 40/05, introducendo un assetto organizzativo nuovo e diverso da quello originario.
L'eventuale abrogazione delle norme della nuova legge 84/15 porterebbe pertanto ad un vuoto normativo nella determinazione delle strutture organizzative che hanno il compito di programmare e gestire l'assistenza sul territorio regionale.
Occorre infatti ribadire ancora una volta che, diversamente da quanto affermato dai rappresentanti del Comitato promotore nell'audizione del 20/1/16, l'abrogazione delle norme della legge n. 84/15 non può determinare la reviviscenza dell'assetto organizzativo dell'originaria legge n. 40 del 2005. La Corte costituzionale, infatti, ha più volte chiarito che il referendum, qualora abbia esito positivo, può solo avere effetti abrogativi, mentre non è idoneo a determinare la reviviscenza delle previsioni espunte dall'ordinamento ad opera della disciplina oggetto del referendum medesimo (cfr. sul punto Corte cost. n. 13/2012 e da ultimo sent. n. 5 /15). Tale rilievo era già contenuto nell'Allegato A alla deliberazione 31.7.2015 n. 2 del Collegio di garanzia dove ulteriormente si rilevava che "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".

5. Peraltro, anche laddove il contenuto normativo della legge n. 84/15 fosse sostanzialmente identico a quello della legge n. 28/15, non sarebbe possibile una riformulazione del quesito referendario alla luce dei criteri di chiarezza, univocità, omogeneità e coerenza contemplati dall'art. 27 della legge reg. 62/2007. Infatti l'ultima parte del comma 3 dell'art. 36 della legge n. 62/2007 affida al Collegio di garanzia il potere di riformulare il quesito, ma la riformulazione non significa trasformazione del quesito stesso e non può essere tale da sostituire ed alterare la volontà del comitato promotore ed ancor più la volontà di coloro che hanno sottoscritto il referendum, volontà oggettivata nel quesito che il Collegio deve garantire in via primaria. D'altra parte tutti i punti della legge n. 28 individuati dal Comitato promotore sono stati oggetto di un intervento normativo innovativo.
Anche qualora si volesse affermare che alcuni principi normativi sono stati riproposti nella nuova legge e sia possibile individuare un contenuto normativo essenzialmente simile, rimarrebbe il problema della riformulazione del quesito, perché il Collegio dovrebbe trasferire la richiesta abrogativa da un'intera legge che, identificava, giustamente, un quesito chiaro ed univoco, perché non vi erano "dubbi sul fatto che il risultato positivo porterà alla abrogazione di tutte le norme contenute in quel testo normativo" (punto 4 Allegato A deliberazione 31.7.2015 n. 2), ad un quesito formulato con un "ritaglio" di una pluralità di commi di articoli della nuova legge, senza la possibilità di rendere intellegibile all'elettore il contenuto della richiesta referendaria, venendo così meno il carattere della chiarezza previsto nella legge. Più precisamente, la legge regionale sul referendum n. 62/2007, 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 c. 3). Quindi l'eventuale potere di riformulazione deve e può essere esercitato solo se soddisfa tali requisiti.
In particolare poi l'art. 25 della legge n. 62/2007, ora citata, prevede che "il quesito referendario da sottoporre alla votazione popolare è così formulato «Volete che sia abrogato/a...», seguito dalla indicazione della data, numero a titolo della legge o regolamento sul quale è richiesto il referendum abrogativo", senza che sia previsto un titolo del contenuto referendario come invece è previsto a livello nazionale dall'art. 32 ult. c. legge n. 352/1970, dove si prevede la individuazione, più precisamente di una "denominazione" "al fine

dell'identificazione dell'oggetto del referendum". Quindi la normativa regionale presuppone che dall'indicazione degli articoli o parti degli articoli sia identificabile l'oggetto ed il contenuto della richiesta referendaria.
Nell'ipotesi in oggetto, come si è detto, anche se si volesse escludere la novità del contenuto normativo della legge reg. n. 84/15, dovrebbe essere fatta una selezione chirurgica dei commi degli articoli dove sia possibile ritrovare le scelte normative già individuate nella legge n. 28/15, 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.
Infatti la volontà del Comitato promotore non può essere confusa con quella dei sottoscrittori ed ancor meno con quella degli elettori (Corte cost. sent. n. 16/1978), in quanto una volta che il quesito referendario è stato individuato, il Comitato promotore mantiene solo il ruolo di portavoce di una volontà ben determinata e certificata dalla raccolta delle firme su un quesito ben delineato. Pertanto, l'eventuale riformulazione, oltre ad essere contenuta in termini semplici e chiari, deve essere in linea con l'originario quesito referendario. Né il Comitato promotore, né questo Collegio possono determinare una *mutatio libelli* all'interno del procedimento referendario, ma solo, eventualmente, riformulare il quesito quando la sostanza normativa dell'intera legge è rimasta inalterata. Non è legittimo, in altre parole, né estendere il quesito a parti totalmente nuove della legge né limitarlo soltanto ad alcune, che costituiscono solo uno degli obiettivi individuati originariamente dal Comitato e sui quali sono state raccolte le firme.
D'altra parte non sarebbe possibile, come proposto dai rappresentanti del Comitato promotore nell'audizione del 20/1/16, estendere il quesito referendario alle norme che contengono le scelte fondamentali della nuova organizzazione del SSR, ossia all'intera formulazione degli artt. 7, 8, 9, 10, 11, 22 e 83 o, in una seconda proposta dei rappresentati, ai punti 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11 del preambolo, capo I modifiche al titolo I della l. r. 40/2015 ed agli artt. 1, 6 c. 1, 7-15, 17 c. 1, 18 c. 1, 22, 81 c. 1, 82 c. 1, 83-91, 96, in quanto si andrebbe ad ampliare il quesito referendario ad aspetti totalmente nuovi ed in alcuni casi diversi rispetto a quelli contenuti nella legge n. 28/15, come meglio specificato nel punto 3 di questa relazione.
Né infine, occorre ribadire, anche in risposta ai rilievi formulati dai rappresentanti del Comitato promotore nell'audizione del 20/1/16, che il potere del Collegio di garanzia può estendersi in fase di riformulazione a re-introdurre le disposizioni che operavano prima dell'entrata in vigore della disciplina oggetto di referendum.
Non è possibile d'altra parte neppure limitare il quesito, come richiesto da ultimo nella nota del promotore del 22/1/16 (prot. 1934/2.9) (fra l'altro con diversa prospettiva e diversi risultati rispetto a quanto richiesto in fase di audizione) al solo art. 32 comma 1 e all'art. 7 della legge n. 84/15. Rileva infatti uno dei promotori che *"se era ammissibile il referendum contro la legge che aveva abrogato tacitamente la riduzione delle USL a tre, del pari ammissibile è il referendum contro la disposizione che ha abrogato espressamente la previsione delle 12 USL. E, abrogato l'art. 83, secondo comma, avremo 12 USL, perché il primo comma dello stesso articolo 83 rinvia all'art 32 della legge 40 del 2015 che individua, nell'allegato A, dodici aziende unità sanitarie locali"*. Occorre a tale riguardo rilevare che l'allegato a cui fa riferimento il promotore non può essere considerato come norma di legge, ma solo come atto amministrativo di accertamento che non può mai andare in contrasto con il contenuto legislativo e quindi sostanzialmente già superato e non più operante con l'approvazione della legge n. 84/15 che in più parti ha individuato la perimetrazione delle tre macro-ASL. Che non si tratti di atto legislativo, ma amministrativo è confermato dal fatto che è adottato con delibera del Consiglio regionale, quindi atto tecnico che integra il contenuto normativo, ma non può andare contro l'atto normativo stesso.

In ogni caso, anche la mera sopravvivenza dell'all. A, richiamato dall'art. 32 legge n. 40/05 non consentirebbe la reviviscenza delle dodici ASL nel loro assetto organizzativo più ampio, di tutte le strutture, di tutti gli organi connessi che sono stati definitivamente abrogati. Si determinerebbe, in altre parole, una tale contraddittorietà nell'organizzazione sanitaria regionale, che determinerebbe il pericolo di arresto del SSR. D'altra parte, come ha ben rilevato la Corte costituzionale nella sent. n. 47 del 1991, il mantenimento di alcune norme (che tuttavia verrebbero meno di conseguenza) "potrebbero, con il loro mantenimento formale durante il vaglio referendario, suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori".
Ancor più impropria è l'affermazione dei rappresentanti del comitato promotore durante l'audizione del 20/1/15 secondo cui "il problema tecnico di individuare gli articoli specifici" su cui formulare il quesito referendario non sarebbe rilevante "perché una volta che vengono meno le tre ASL tutte le norme che ne parlano, in base al principio della connessione, non saranno più applicabili", perché si mette in evidenza come l'obiettivo del referendum diventi quello, nella sostanza, di arrestare tutto il sistema sanitario regionale, conseguenza questa inammissibile ed illegittima perché in contrasto con le norme statutarie, come si dirà meglio al punto successivo.

6. La constatazione già fatta in ordine alla necessità di questo Collegio di analizzare nel loro complesso tutti i presupposti necessari per il trasferimento del quesito referendario dalla legge n. 28/15 ad alcuni articoli o commi della nuova legge n. 84/15, impone a questo Collegio di rilevare altresì che in un caso per certi versi similare, la Corte costituzionale (sent. n. 17 del 1997), dinanzi al quesito referendario per l'abrogazione del Ministero della Sanità ha affermato che "*La domanda di pura e semplice soppressione totale di un Ministero, attraverso l'abrogazione delle norme che ne prevedono l'esistenza, implica la soppressione delle relative funzioni, quando, come accade di regola nel vigente ordinamento costituzionale e amministrativo, il Ministero è il solo titolare di tali funzioni ad esso attribuite dalla legge, ai sensi dell'art. 95, terzo comma, della Costituzione.*
E' dunque inammissibile un quesito che proponga al corpo elettorale di pervenire, attraverso la soppressione di un intero Ministero, alla eliminazione di funzioni che siano costituzionalmente necessarie, e come tali non possano essere soppresse senza con ciò stesso ledere principi costituzionali.
In tal caso, infatti, la domanda coinvolgerebbe contenuti costituzionalmente vincolati sottratti alla portata abrogativa del referendum, quale previsto dall'art. 75 della Costituzione" (principio poi ribadito dalla Corte costituzionale, anche se con riguardo ad altre fattispecie, nelle sent. n. 42/2000 sulla tutela dei diritti di natura previdenziale, n. 49/2000 in tema di lavoro, n. 45/2005 sulla procreazione medicalmente assistita).
Se tali principi operano a livello statale, ancor più rilevano a livello regionale visto che la competenza amministrativa, oltre che legislativa è affidata appunto alle Regioni, uniche titolari dell'esercizio delle funzioni amministrative nel SSR.
Nel caso di specie quindi, l'eventuale abrogazione delle norme che individuano le nuove ASL e la programmazione di area vasta (art. 7, 22, 83 c.2), il Direttore generale per la programmazione (art. 8), il comitato regionale di coordinamento (art. 10), i dipartimenti interaziendali (art. 11) , i direttori determinerebbe, come si è detto, non la reviviscenza della precedente normativa della legge n. 40/05, ma un vuoto normativo, che questo Collegio non ha competenza a colmare e quindi idoneo a determinare un arresto del sistema sanitario regionale e, di conseguenza, come ha rilevato la Corte costituzionale, la lesione del diritto alla salute.
In tal senso si è già espresso questo Collegio nel parere del 31/7/15 più volte citato.
Pertanto l'eventuale abrogazione della legge n. 84/2015 o delle sue parti essenziali organizzative, sarebbe inammissibile e contraria allo Statuto regionale toscano (artt. 4 e 46).

****

Per le ragioni di cui ai punti 1-6 il Collegio di garanzia statutaria dichiara ai sensi dell'art. 36 comma 3 della legge regionale 62/2007, che la consultazione referendaria non può avere luogo.