



Deliberazione 20 febbraio 2026, 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 relativo al referendum abrogativo di disposizioni della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del sistema sanitario regionale)

Sono presenti: AVV. ABENIACAR FRANCESCA

AVV. BRIZZI FRANCESCO

AVV. CALUGI GIOVANNI

AVV. CARETTI ALBERTO

PROF. FAMIGLIETTI GIANLUCA

AVV. PASQUINI STEFANO

PROF. TORRICELLI SIMONE

Presiede il Presidente del Collegio di garanzia statutaria: prof. Simone Torricelli

Segretario del Collegio di garanzia statutaria: dott.ssa Francesca Casalotti

Allegati: n.1

Il Collegio di garanzia statutaria

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

Visto il regolamento interno del Collegio;

Vista la deliberazione del Consiglio regionale della Toscana 22 giugno 2021, n. 59 con la quale, ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 34 del 2008, sono stati nominati, quali componenti del Collegio: l'avv. Abeniacar Francesca, l'avv. Bulleri Serena, l'avv. Calugi Giovanni, l'avv. Caretti Alberto, il prof. Famiglietti Gianluca, l'avv. Pasquini Stefano, il prof. Torricelli Simone;

Vista la deliberazione del Consiglio regionale della Toscana 25 febbraio 2025, n. 6, con la quale è stato nominato quale componente del Collegio, in sostituzione dell'avv. Serena Bulleri, dimissionaria, l'avv. Francesco Brizzi;

Vista la deliberazione del Collegio di garanzia n. 1 del 21 febbraio 2025 avente ad oggetto "Rinnovo del Presidente e del Vicepresidente del Collegio di garanzia statutaria ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge regionale 4 giugno 2008, n. 34 (Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia)", con la quale sono stati riconfermati eletti alle cariche di Presidente e Vicepresidente del Collegio rispettivamente il prof. Simone Torricelli e l'avv. Francesca Abeniacar;

Vista la deliberazione del Collegio di garanzia 19 febbraio 2026, n. 1, con la quale il Collegio ha verificato la regolarità, ai sensi dell'art. 26 l.r. n. 62/2007, delle firme di presentazione del referendum abrogativo di disposizioni della legge regionale 40/2005 (Disciplina del sistema sanitario regionale);

Considerato che, risultata positiva la verifica di regolarità delle firme, spetta al Collegio pronunciarsi, ai sensi dell'articolo 27 della L.r. n. 62/2007, anche sull'ammissibilità del suddetto quesito referendario;

Visto il quesito referendario, presentato dai promotori in data 18 dicembre 2025, prot. n. 16676/02.09, e formulato ai sensi dell'art. 21 L.r. n. 62/2007, nei seguenti termini:

"Volete che, nell'ambito della legge regionale 25 febbraio 2005 n. 40, "Disciplina del servizio sanitario regionale"

1. siano abrogate la parola "vasta" e "vaste", laddove compaiano accanto alle parole "area" o "aree"?
2. sia abrogato l'intero comma 4 dell'art. 9 che individua tre aree vaste nella toscana?
3. siano abrogate le parole "tre ...vaste di cui al comma 4" nei commi 5, 6 e 7 dell'art. 9?
4. siano abrogate le parole "ambiti territoriali del" nel titolo dell'allegato A e sia abrogata la prima delle due tabelle di cui all'allegato A "ambiti territoriali del Servizio Sanitario Regionale. Ambiti aziendali" che individua le Aziende USL?";

Vista la relazione del presidente del Collegio, prof. Simone Torricelli, in merito alla ammissibilità del suddetto quesito referendario, allegata alla presente deliberazione come parte integrante (Allegato A);

Preso atto che alla seduta del Collegio sono stati invitati ad intervenire anche i delegati per la proposta referendaria, ai sensi dell'art. 27, comma 2, L.r. n. 62/2007;

Udite le argomentazioni formulate dai delegati;

Considerato che:

- in relazione all'oggetto materiale del referendum, trattasi di abrogazione parziale in quanto il quesito riguarda alcune disposizioni della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), in parti da considerarsi come definite e di senso compiuto;
- il quesito referendario proposto rispetta i limiti e le condizioni di ammissibilità di cui all'articolo 20 della L.r. 62/2007;
- il quesito referendario proposto non risponde ai requisiti previsti dagli artt. 25, comma 3, e 27, comma I, lett. c), della L.r. n. 62/2007, non consentendo agli elettori una consapevole espressione del diritto di voto;
- il quesito referendario proposto darebbe origine, in caso di esito favorevole del referendum, a una lacuna normativa lesiva del diritto alla salute, così come garantito dall'art. 32 della Costituzione e dall'art. 4, comma 1, lett. c), dello Statuto della Regione Toscana.

All'unanimità

DELIBERA

La non ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione di disposizioni della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), presentato in data 18 dicembre 2025, prot. n. 16676/02.09, per le motivazioni espresse in narrativa e specificate nella relazione del prof. Simone Torricelli, allegata alla presente deliberazione come parte integrante (Allegato A);

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, in applicazione dell'articolo 27, comma 4, della L.r. n. 62/2007.



Firmato
digitalmente da
SIMONE
TORRICELLI
Data: 20/02/2026
21:38:26 CET

Il Presidente
del Collegio di garanzia statutaria
Prof. Simone Torricelli



CASALOTTI
FRANCESCA
REGIONE
TOSCANA
25.02.2026
12:08:11
GMT+01:00
segretario

del Collegio di garanzia statutaria
Dr.ssa Francesca Casalotti

Firenze, 20 febbraio 2026

Relazione sulla verifica di ammissibilità del referendum abrogativo parziale della Legge Regionale n. 40 del 24 febbraio 2005, "Disciplina del Servizio sanitario regionale"

In data 18 dicembre 2025, i sig.ri Paolo Ghelli, Fabio Gori e Gianni Mori, per conto del Comitato Salute per Tutti, in qualità di promotori del referendum abrogativo parziale della legge regionale 24 febbraio 2005 e s.m.i. “Disciplina del servizio sanitario regionale”, hanno depositato all’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale il testo del quesito referendario, accompagnato dalla relazione illustrativa della proposta di referendum abrogativo, con l’indicazione e l’integrale trascrizione delle norme di legge delle quali si chiede l’abrogazione.

Specificamente:

- *nella parte denominata "Indice" si chiede di abrogare la parola "vasta" dagli articoli: 9, 9 bis, 9 ter, 9 quater, 9 quinquies, 11 bis, 23 bis, 49, 142 undecies e 142 duodecies.*
- *nel testo della legge si chiede di abrogare la parola "vasta" dagli art. 2, comma 1 lettere a) e m); art. 4 comma 3 lettera d); art. 6 comma 3 lettera b); art. 9, titolo; commi 1, 1 bis, 2, 3 lettere a) e b), 5, 6 e 7, art. 9 bis, titolo; art. 9 ter, titolo, comma 1, lettere a), b), c) e d), commi 2: e 3; art. 9 quater, titolo, comma 1; art. 9 quinquies, titolo, commi 1, 2, 3 lettera a) e c), 4, 4 ter, 4 quater, 6; art. 10 commi 1 bis, 2; art. 12 commi 1, 6 lettere f) e g); art. 13 comma 3; art. 16 bis comma 2 lettera a); art. 19 comma 2 lettera g); art. 20, comma 1 lettera b bis); art. 21 comma 1; art. 22 comma 1; art. 23 comma. 1; art. 23 bis; titolo, commi 1,2,3,4,5; art. 33 comma 3; art. 33 b i s commi 1, 2 e 4; art. 49, titolo; a r t 49 bis comma 3 lettera d); art. 49 decies, comma 3 lettera b); art. 51 commi 1, 5 lettera a) e 7; art. 61 comma 4 lettera b); art. 71 comma 7; art. 76 sexies comma 1; art. 81 comma 5 lettera d); art. 100, commi 3, lettera c) e 5; art. 101 comma 1 bis, lettera a); art. 101 bis; commi 1, lettere b), c), d) e 2; art. 121 comma 4 lettera c); art. 126, comma 4; art. 142 undecies, titolo, commi 1 e 2; art. 142 duodecies, titolo*
- *si chiede di abrogare l'intero comma 4 dell'art. 9.*
- *nell'Allegato A - Ambiti territoriali del servizio sanitario Regionale- ambiti aziendali - si chiede l'abrogazione delle parole "Ambiti territoriali del"; si chiede inoltre l'abrogazione della prima tabella che individua le 3 Aziende unità sanitarie le quali coincidono con le 3 aree vaste.*

Ai sensi dell’art. 78 dello Statuto e dell’art. 27 della L.r. n. 62/2007, il Collegio di garanzia statutaria è chiamato a pronunciarsi sull’ammissibilità del quesito referendario, verificando che esso riguardi leggi o regolamenti regionali, osservi i limiti fissati dall’art. 20 della medesima legge, sia formulato in termini chiari ed univoci e, infine, abbia ad oggetto disposizioni omogenee e coerenti.

Si può preliminarmente e sinteticamente rilevare che il quesito posto non riguarda alcuna delle tipologie di atti non sottoponibili a referendum, ai sensi dell’art. 20, comma 1, e che, pur prefigurando una abrogazione parziale del testo normativo, si riferisce a parti definite della legge, di senso compiuto. Si può analogamente rilevare che la richiesta di referendum non contravviene al limite temporale posto dal comma 3 dell’art. 20, né ai divieti di cui ai commi 4 e 5 dello stesso articolo.

Rimane da interrogarsi sulla ammissibilità del quesito, in relazione alla chiarezza ed univocità, nonché alla omogeneità e coerenza delle disposizioni che ne sono oggetto.

Ciò rilevando, come già osservato ad altri fini da questo Collegio di garanzia, che, seppure l'istituto referendario a livello nazionale presenti caratteri in parte diversi da quello regionale toscano, *“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”* (del. 25 gennaio 2016, n. 3). Proprio dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che la chiarezza del quesito, insieme alle altre prescrizioni di semplicità (art. 25, comma 3, L.r. n. 62/2007) e essenzialità, è direttamente funzionale alla necessità di garantire la libertà del voto (Corte cost., sent. n. 10/2025) e al diritto dell'elettore di votare avendo consapevolezza circa l'effetto del voto espresso. La Corte ha anche osservato come *“chiarezza, omogeneità e univocità [siano] desumibili dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento”* (Corte cost., sent. n. 59/2022).

Va aggiunto che, in continuità con gli orientamenti del Collegio (del. 31 luglio 2015, n. 2 e 11 luglio 2016, n. 6), *“compiere l'esame ai sensi dell'art. 27 della L. 62/2007, non esime l'organo dal chiedersi se il contenuto del quesito referendario non possa essere considerato inammissibile per ragioni diverse da quelle indicate dall'art. 27”*. In particolare, con riferimento alla materia di cui si tratta, occorre chiedersi *“se l'effetto abrogativo crei un sistema sanitario legittimo per la normativa costituzionale e statutaria”*, nonché, correlativamente, *“se l'eventuale abrogazione lasci una normativa residua funzionale e priva di lacune”* al fine della tutela del diritto fondamentale alla salute (Corte cost., sent. n. 12/2025).

Date queste premesse, per valutare l'ammissibilità del quesito, occorre in primo luogo richiamare il contesto normativo di riferimento.

L'art. 2, comma 1, lett s), L.r. n. 40/2005, avente ad oggetto la *“Disciplina del servizio sanitario Regionale”*, definisce l'“area vasta” come *“l'ambito di attuazione della programmazione strategica regionale nel quale sono integrate le programmazioni dell'azienda unità sanitaria locale e dell'azienda ospedaliero-universitaria”*. L'art. 9, comma 4, individua, ai fini dell'esercizio delle funzioni programmatiche in materia sanitaria, tre aree vaste: *“a) Area vasta Toscana centro, comprendente l'azienda unità sanitaria locale Toscana centro, nonché l'Azienda ospedaliero-universitaria Careggi; b) Area vasta Toscana nord-ovest, comprendente l'azienda unità sanitaria locale nord-ovest, nonché l'azienda ospedaliera universitaria Pisana; c) Area vasta Toscana sud-est, comprendente l'azienda unità sanitaria locale sud est, nonché l'azienda ospedaliero universitaria Senese”*. Ai sensi dell'art. 32, l'allegato A) della legge definisce gli ambiti territoriali delle tre aziende unità sanitarie locali. Nel corpo della legge n. 40/2005 vi sono poi numerosi richiami alle aree vaste, che, dato il combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lett a), e 9, comma 4, riferiscono molteplici funzioni amministrative agli apparati organizzativi delle tre aree vaste individuate.

Il referendum prefigura: a) l'eliminazione della nozione di “area vasta”, tramite la cancellazione dell'aggettivo “vasta” in ogni disposizione in cui ricorre; b) l'emersione conseguente di un nuovo concetto di “area” come riferimento organizzativo della programmazione strategica (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett a), per come risultante dall'eventuale esito abrogativo); c) l'eliminazione, per effetto del venir meno dell'art. 9, comma 4 e, parzialmente, dell'allegato A, dell'individuazione delle aree vaste.

In definitiva, ciò che accadrebbe, in caso di esito positivo del referendum, è che la disciplina di risulta identificherebbe l'“area” come *“l'ambito di attuazione della programmazione strategica regionale nel quale sono integrate le programmazioni*

dell'azienda unità sanitaria locale e dell'azienda ospedaliero universitaria”, riferirebbe all'area le attività programmatiche previste dalla legge, ma non darebbe alcuna indicazione su cosa l'area sia o dovrebbe essere. Ne deriverebbe un vuoto normativo, che corrisponde invero all'intento dei proponenti per come espresso nella relazione illustrativa al quesito. In essa si osserva infatti che “[i] *l risultato (auspicabilmente) abrogativo indica al legislatore regionale la strada da percorrere nel sostanzare le aree, che dovranno essere vicine alle istituzioni locali ed ai territori, e sulle quali articolare la nuova organizzazione delle aziende sanitarie al fine di garantire che la volontà popolare venga rispettata: nel periodo di tempo necessario all'approvazione della nuova struttura continueranno ad operare le aree come sono attualmente organizzate senza alcun peggioramento della situazione organizzativa*”.

Secondo i proponenti, il referendum ha dunque l'obiettivo di generare la necessità di un intervento legislativo ulteriore, come condizione per l'operatività del modello organizzativo prefigurato.

Queste considerazioni rilevano su due piani.

Innanzitutto, l'eventuale esito abrogativo del referendum darebbe origine ad una normativa inapplicabile, in attesa di un eventuale futuro intervento legislativo che definisca aree e ambiti territoriali di riferimento, incerto nell'*an* e nel *quando*. Ciò, in lesione del fondamentale diritto alla salute e delle norme costituzionali e statutarie che lo presidiano (art. 32 Cost., art. 4 Statuto Regione Toscana).

Né supera l'obiezione l'esistenza in fatto di un modello organizzativo già realizzato sulla base della disciplina che risulterebbe abrogata e che i proponenti, nel passaggio della loro relazione illustrativa riportato sopra, suppongono continui comunque ad operare in via provvisoria. Quel modello organizzativo, infatti, eventualmente opererebbe da un lato in assenza di disposizioni di natura legislativa necessarie ai fini del rispetto dell'art. 97, comma II, Cost., e, dall'altro, in contrasto con la volontà espressa dal corpo elettorale in sede referendaria.

In secondo luogo, il quesito proposto risulta ledere il diritto dell'elettore a determinarsi consapevolmente degli effetti del voto che esprime. Premesso infatti che la normativa di risulta non potrebbe essere di per sé interamente applicabile e impedirebbe specificamente il legittimo esercizio delle funzioni programmatiche, il risultato concreto del voto sarebbe condizionato ad un successivo intervento legislativo, discrezionale e per questo inconoscibile.

Ciò che all'elettore sarebbe dato decidere, attraverso il referendum, è, dunque, di rendere la legge in larga parte inapplicabile, mentre la disciplina mancante sarebbe poi reintrodotta da scelte successive imprevedibili nel *quomodo*. Anche in questo caso si trova conferma della criticità nella relazione illustrativa. Secondo i proponenti il risultato referendario indicherebbe al legislatore regionale “*la strada da percorrere nel sostanzare le aree, che dovranno essere vicine alle istituzioni locali ed ai territori*”. In realtà, esprimendosi sul quesito proposto, il corpo elettorale non orienta il contenuto dell'intervento legislativo che il referendum renderebbe necessario, né determina alcun indirizzo che si imponga al legislatore. La scelta legislativa a seguire potrebbe andare tanto nella direzione dell'avvicinamento delle aree alle istituzioni locali e ai territori, secondo quanto auspicato nella relazione, quanto nella direzione diametralmente opposta, senza per questo contraddire il vincolo derivante dal referendum.

Per le ragioni esposte il Collegio di garanzia ritiene che il quesito referendario proposto sia inammissibile perché non rispondente ai requisiti previsti dagli artt. 25, comma 3, e 27, comma I, lett. c), della L.r. n. 62/2007, non consentendo agli elettori una consapevole espressione del diritto di voto, e perché, in caso di esito favorevole del referendum, darebbe origine a una lacuna normativa lesiva del diritto alla salute, così come garantito dall'art. 32 della Costituzione e dall'art. 4, comma 1, lett. c), dello Statuto della Regione Toscana.

Prof. Simone Torricelli



Firmato
digitalmente da
SIMONE
TORRICELLI
Data: 20/02/2026
21:37:24 CET