

POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

Nel 2017 si conferma la tendenza già emersa negli anni precedenti a varare disposizioni di natura manutentiva: si consideri, in proposito, che *tutte* le leggi approvate dalla Prima Commissione integrano leggi di novellazione, salvo alcune limitate e ovvie eccezioni quali le leggi di fusione di comuni, le leggi di natura finanziaria e la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale. In tale complesso, non mancano, tuttavia, alcuni importanti interventi legislativi sotto il profilo istituzionale.

1.1 LE LEGGI DEL 2017

Alcune leggi varate dalla Prima Commissione danno luogo ad interventi trasversali correttivi di molteplici leggi vigenti, con la finalità di semplificare con un unico atto tempi e procedure. Una di queste è la legge regionale 5/2017 (Disposizioni in materia di organizzazione, programmazione e bilanci degli enti dipendenti e delle società in house. Modifiche alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 40/2005, 28/2008, 30/2009, 39/2009, 87/2009, 23/2012, 80/2012, 30/2015 e 22/2016).

Al fine di rendere omogenea la disciplina degli enti e delle agenzie dipendenti dalla Regione, sono state inserite, nelle leggi regionali nelle quali non erano previste espressamente ma, semplicemente applicate in via di prassi amministrativa, le disposizioni relative al piano della qualità della prestazione organizzativa e della conseguente valutazione dell'organo di vertice amministrativo. Inoltre, per favorire l'abbreviazione dei tempi di approvazione degli atti di programmazione e di bilancio degli enti e delle agenzie dipendenti della Regione, è stata prevista una tempistica uniforme per quanto concerne i passaggi istituzionali di tali procedimenti.

A questo proposito si rileva come, nel testo originario, la proposta di legge 148 contenesse un meccanismo di silenzio assenso in ordine all'espressione del parere da parte del Consiglio regionale sui bilanci preventivi degli enti. Questo meccanismo pregiudicava di fatto le prerogative consiliari di cui agli articoli 11 e 37 dello Statuto, e così incideva direttamente sul delicato equilibrio dei poteri tra Giunta e Consiglio. A seguito delle osservazioni della scheda di legittimità il testo è stato modificato con il ripristino delle guarentigie consiliari.

Con la legge regionale 15/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005, 39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008,

16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 27/2012, 51/2013, 21/2015, 30/2015) si interviene su ben 25 leggi di settore per adeguarle, con un unico atto, al modello di programmazione delineato dalla legge regionale 1/2015¹. Si sostituisce quindi, in ciascuna, l'articolo istitutivo del piano con una disposizione che definisce le nuove modalità attuative delle politiche di settore. I lavori in commissione hanno condotto ad una riscrittura del testo originario rispettosa, anche in questo caso, dell'equilibrio tra poteri degli organi regionali delineato dallo Statuto, soprattutto con riferimento alla distinzione, per quanto riguarda la previsione di benefici economici, tra criteri per la loro concessione e modalità operative per la loro erogazione, riservando solo queste ultime agli atti di Giunta.

La legge regionale 80/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 31/2000, 22/2002, 40/2005, 14/2007, 53/2008, 9/2010, 21/2010, 65/2014, 69/2014, 1/2015, 22/2016) prosegue negli obiettivi perseguiti dalla legge 15/2017 relativi alla semplificazione e alla riduzione dei tempi della programmazione, in attuazione del nuovo modello di programmazione previsto dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2018.

E ancora nell'ottica della semplificazione e della razionalizzazione di tempi e procedure gli interventi di cui alla legge regionale 24/2017 (Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 40/2012), alla legge regionale 25/2017 (Disposizioni in materia di conferenza di servizi. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 40/2009, 10/2010) e alla la legge 54/2017 (Disposizioni regionali in materia di contratti pubblici. Modifiche alla l.r. 38/2007).

La legge regionale 24/2017, nel testo della proposta pervenuto dalla Giunta, recava disposizioni in base alle quali si sarebbe sottratto al preambolo delle leggi finanziarie (legge di bilancio, di variazione, di assestamento e rendiconto generale), oggetto di parere da parte dei revisori dei conti, l'attestazione dell'avvenuto adeguamento della proposta al parere del collegio o la motivazione del mancato adeguamento totale o parziale, allo stesso, per trasferirli nell'atto di trasmissione delle proposte in Consiglio. La ragione dell'intervento legislativo veniva individuata dal proponente nelle esigenze di semplificazione dell'invio del parere che consentissero, da un lato, il rispetto, non sempre agevole, dei termini previsti per l'approvazione delle leggi finanziarie, e dall'altro tenessero conto della necessità, da parte del Consiglio, di disporre del parere del Collegio nel momento dell'esame delle proposte di legge interessate.

Disposizioni queste in contrasto, non soltanto con la legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione, che all'articolo 9 prevede al comma 1

¹ Legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili – Modifiche alla l.r. 20/2008).

lettera b) tra i Visto: *le fasi essenziali del procedimento di formazione dell'atto quali i pareri obbligatori* e tra i Considerato: *l'adeguata spiegazione dei motivi dell'eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri*, ma anche dell'articolo 39 dello Statuto regionale che ha introdotto l'obbligo di motivazione delle leggi, quale fondamentale sede di enunciazione delle ragioni politiche dell'intervento e della motivazione delle scelte effettuate nell'ambito del complesso bilanciamento degli interessi in gioco. Motivazione della legge che, ricordiamo, costituisce parte integrante della legge, ed ha natura politica, come emerge dal fatto che viene votata al pari dell'articolato. Ciò appariva di particolar rilievo in considerazione dell'importanza del parere del Collegio dei revisori dei conti, rispetto al quale assume una valenza estremamente significativa la motivazione politica della Giunta che, nell'approvare la proposta di legge, decide o meno di accogliere il parere stesso e che, in quanto tale, non può essere in ogni caso destinato ad una conoscibilità assolutamente marginale come quella assicurata dalla sua mera allegazione all'atto di trasmissione in Consiglio.

I lavori istruttori, per superare le osservazioni di legittimità espresse sulla proposta di legge e per consentire, comunque, le esigenze di razionalizzazione legate alla necessità di rispettare i termini di esame degli atti finanziari, hanno portato all'adozione di una soluzione procedurale diversa, consistente nell'invio contestuale delle proposte di legge finanziarie al Consiglio e al Collegio dei revisori ai fini dell'espressione del parere che verrà poi trasmesso, da quest'ultimo, direttamente alla Giunta e al Consiglio. Nel caso sia poi necessario, in seguito al parere del Collegio, modificare le proposte di legge interessate, sarà necessario un coinvolgimento della struttura competente della Giunta, eventualmente anche per supporto al Consiglio nell'integrazione del preambolo.

La legge regionale 25/2017 interviene sulla disciplina della conferenza dei servizi di cui alla legge regionale 40/2009² per adeguarla alle disposizioni della legge 241/1990³, novellate, nel segno di una maggiore semplificazione, dal decreto legislativo 127/2016⁴. La legge regionale ridefinisce i casi di ricorso obbligatorio alla conferenza di servizi, ne prevede lo svolgimento ordinario in modalità telematica, semplifica e accelera la fase decisoria della conferenza con la previsione che ciascun ente convocato in conferenza sia rappresentato da un unico soggetto, abilitato ad esprimere in modo definitivo e vincolante la posizione dell'ente. La legge 25/2017 interviene altresì sulla legge regionale 10/2010 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA", di autorizzazione integrata ambientale

² Legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa).

³ Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

⁴ Decreto legislativo 30 giugno 2016 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza dei servizi in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

“AIA”, e di autorizzazione unica ambientale “AUA”) per adeguarla alle nuove disposizioni della normativa statale in materia.

La legge regionale 54/2017 modifica la legge regionale 38/2007⁵ per introdurre, a fini di semplificazione amministrativa, nella disciplina regionale sui contratti pubblici la disposizione di cui all’articolo 56, secondo comma, della direttiva 2014/24/CE del Parlamento europeo che prevede che nelle procedure di gara aperte possano essere esaminate le offerte, prima di verificare l’assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione.

Lo Stato, pur favorevole a tale norma di semplificazione, non aveva recepito la previsione europea nell’ambito del decreto legislativo 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) a causa dei rilievi formulati dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato in sede di parere sulla bozza di decreto recante “Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 50/2016”.

Il testo della proposta di legge regionale dunque, è stato osservato nella scheda di legittimità sotto questo profilo, poiché nel recepire direttamente la norma di semplificazione dell’articolo 56 della direttiva europea citata (peraltro avendo cura di adeguarsi ai rilievi comunque espressi dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato) risultava così esposto a censure di illegittimità per invasione delle competenze statali in materia, atteso che lo Stato non aveva ancora provveduto ad adeguare in tal senso il suo ordinamento. La legge regionale 54/2017 non è stata, tuttavia, impugnata dal Governo.

Comunque rilevanti, dal punto di vista istituzionale, le due leggi regionali che segnano la conclusione del processo di riordino delle funzioni provinciali. La legge regionale 16/2017 (Disposizioni per il recepimento degli accordi conseguenti il riordino delle funzioni provinciali. Modifiche alla l.r. 22/2015 e alla l.r. 70/2015) e la legge 42/2017 (Disposizioni per la successione della Regione Toscana nei beni e nei rapporti della Provincia di Lucca conseguenti al riordino delle funzioni provinciali e per la conclusione del processo di riordino. Modifiche alla l.r. 22/2015) entrambe di contenuto tecnico provvedimentale, completano il trasferimento dei beni e dei rapporti in corso dalle province agli enti di destinazione.

Con la legge regionale 16/2017 si recepiscono gli accordi con le province (tutte tranne quella di Lucca, rispetto a cui si provvederà con la legge 42/2017) relativi al trasferimento dei beni e dei rapporti, accordi direttamente efficaci per le parti relative ai beni mobili ed ai rapporti non onerosi. In ordine, invece ai beni immobili ed ai rapporti onerosi, in parziale modifica di quanto stabilito dalla l.r. 22/2015, gli accordi vengono recepiti dalla legge.

Con la legge regionale 64/2017 (Disposizioni in materia di accesso all’impiego regionale, attività extraimpiego e strutture di supporto agli organi politici. Modifiche alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 4/2004) si interviene principalmente

⁵ Legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro).

sull'attività extraimpiego e sulla disciplina delle graduatorie per l'assunzione del personale a tempo determinato. Rispetto al primo ambito, vengono puntualizzate le disposizioni in ordine alle procedure di autorizzazione e alle competenze relative al rilascio di quest'ultime. Con riguardo alle graduatorie, si introduce nella legge regionale sull'ordinamento del personale il principio di lotta al precariato derivante dall'ordinamento statale, ed in particolare dal decreto legislativo 75/2017 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). Principio, in ossequio al quale, le pubbliche amministrazioni sottoscrivono contratti a tempo determinato utilizzando le graduatorie in corso di validità per l'assunzione di personale a tempo indeterminato la cui deroga, con l'utilizzo delle graduatorie per l'assunzione di personale a tempo determinato, è riservata a casi eccezionali. La Giunta proponente, al fine di assicurare la piena operatività dell'utilizzo prioritario delle graduatorie a tempo indeterminato, è andata tuttavia oltre i contenuti delle norme statali, prevedendo la facoltà, per le amministrazioni, di scorrere in modo reiterato tali graduatorie. La legge non è stata, tuttavia, impugnata dal Governo sotto questo profilo. Si introduce poi espressamente in legge, in piena aderenza alle prescrizioni della normativa statale in tema di durata massima complessiva dei rapporti di lavoro a tempo determinato, il divieto di assumere soggetti, pur utilmente collocati in graduatorie regionali, laddove questi abbiano già avuto con la Regione rapporti di lavoro a tempo determinato, nella stessa categoria, di durata pari o superiore a trentasei mesi.

Di rilievo istituzionale anche la legge regionale 26/2017 (Disposizioni in materia di diritto di accesso, di pubblicità e trasparenza per consiglieri regionali, assessori e organi di garanzia. Modifiche alla l.r. 40/2009 ed alla l.r. 55/2014) che interviene, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 97/2016⁶ e delle modifiche da esso apportate al decreto legislativo 33/2013, in materia di accesso e di trasparenza dei dati delle pubbliche amministrazioni. Essa si pone, in primo luogo, la finalità di razionalizzare la disciplina dell'accesso, abroga quindi le disposizioni in materia contenute nella legge regionale 40/2009 e rinvia direttamente alle norme statali di cui alla legge 241/1990 sull'accesso civico e sull'accesso ai documenti. Merita segnalare che l'abrogazione delle norme regionali, maggiormente garantiste, con il contestuale rinvio alla disciplina della fonte statale ha determinato, per l'accesso tradizionale, la derubricazione al livello regolamentare delle norme sulla tutela del controinteressato.

⁶ Decreto legislativo 25/05/2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

La legge regionale 26/2017 interviene poi in materia di trasparenza dei dati delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di innalzarne il livello, uniformando l'ordinamento regionale alle norme statali che introducono nuovi obblighi di pubblicazione. La nuova disciplina in materia di trasparenza e pubblicità sostituisce la normativa di cui alla legge regionale 61/2012 sull'anagrafe pubblica dei consiglieri e assessori regionali che viene, contestualmente, abrogata.

Infine, la legge 26/2017 modifica le disposizioni della legge regionale 55/2014⁷ attuativa del decreto legislativo 39/2013, contrastanti con orientamenti interpretativi dell'Autorità nazionale anticorruzione relativi allo stesso, ormai consolidati.

Merita un cenno anche la legge regionale 43/2017 (Abrogazione della legge regionale 14 aprile 2003, n. 21 - "Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 122, comma quarto, della Costituzione") di iniziativa dei consiglieri componenti la Giunta delle elezioni. La legge viene motivata sulla base della, ormai consolidata, giurisprudenza costituzionale secondo la quale, per le deliberazioni consiliari di valutazione d'insindacabilità che trovano diretto ed esclusivo fondamento nell'articolo 122 comma quarto della Costituzione, a differenza di quelle poste in essere dalle Camere, sia da escludere ogni effetto inibitorio sull'azione giurisdizionale. Secondo i proponenti, dunque, le disposizioni contenute nella legge regionale 21/2003 davano luogo a meri adempimenti procedurali privi di efficacia nei confronti dell'autorità giudiziaria, come tali, al fine di evitare inutili aggravii procedurali a carico dell'Assemblea legislativa regionale, da abrogare.

1.2 LE FUSIONI DEI COMUNI

Innanzitutto, è importante ricordare la conclusione dell'iter legislativo relativo alla proposta di legge statutaria n. 3, di modifica dell'articolo 74 dello Statuto, che ha portato all'approvazione della legge statutaria regionale 24 maggio 2017, n. 23 (Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica dei comuni esistenti. Ulteriori modifiche all'articolo 74 dello Statuto). Essa si propone di introdurre una relazione diretta tra il numero di firme richieste per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare in materia di fusione di comuni ed il peso demografico dei comuni interessati.

Due sono le leggi di fusione andate in porto nel 2017: la legge regionale 65/2017, relativa all'istituzione del comune di Rio, per fusione dei Comuni di Rio Marina e Rio nell'Elba e la legge regionale 66/2017 di istituzione del

⁷ Legge regionale 1 ottobre 2014, n. 55 (Disposizioni in materia di inconferibilità ed incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni. Adeguamento al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39).

Comune di Laterina Pergine Valdarno, per fusione dei Comuni di di Laterina e di Pergine Valdarno.

Quattro proposte di legge, la proposta di legge 68 relativa all'istituzione del Comune di del Comune di Chiusi della Verna, Chitignano, Castel Focognano per fusione degli stessi comuni, la proposta di legge di iniziativa popolare 1, istitutiva del Comune di Casentino La Verna per fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna ed Ortignano Raggiolo, la proposta di legge di iniziativa popolare 2 istitutiva del Comune di Subbiano Capolona per fusione dei comuni di Subbiano e di Capolona e la proposta di legge 209, relativa all'istituzione del Comune di Appennino in Garfagnana per fusione dei Comuni di Pieve Fosciana, Fosciandora e San Romano in Garfagnana, sono state respinte dall'aula in seguito all'esito negativo dei relativi referendum consultivi, svoltisi tutti nel 2017.

Il caso particolarmente complesso, che accomuna la proposta di legge di iniziativa popolare 1 (Istituzione del Comune di Casentino La Verna per fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna ed Ortignano Raggiolo) e la proposta di legge 68, d'iniziativa della Giunta regionale, istitutiva del Comune di Chiusi della Verna, Chitignano, Castel Focognano per fusione degli stessi comuni, di cui già era stato fatto cenno nel precedente rapporto sulla legislazione, è giunto nel 2017 a conclusione.

Ricordiamo come le due proposte di legge, una di iniziativa popolare ed una di iniziativa della Giunta regionale, si presentavano strettamente connesse per la presenza, in entrambe, del Comune di Chiusi della Verna quale comune oggetto di fusione.

Per superare i problemi giuridici e i dubbi sorti sulla formulazione dei quesiti referendari relativamente alle due proposte di legge, il Presidente del Consiglio regionale ha chiesto al Collegio di garanzia statutaria una consulenza giuridico-istituzionale, ai sensi dell'articolo 14 bis della legge regionale 34/2008 (Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia).

In particolare, viene chiesto se sia ragionevole che il Consiglio deliberi contestualmente lo svolgimento di referendum consultivi, ai sensi dell'articolo 60 della legge regionale 62/2007 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto) per la fusione di comuni esistenti con riferimento a ciascuna delle due proposte di legge.

In caso di risposta positiva si chiede, poi, di valutare se sia legittimo lo svolgimento contestuale dei due referendum o se i medesimi debbano essere svolti in tempi diversi e, in questa ultima ipotesi, secondo quale ordine di svolgimento.

Infine, viene posto un ulteriore quesito relativo all'ipotesi di indizione dei referendum in due date diverse: qualora la prima consultazione esprimesse la volontà positiva delle popolazioni interessate alla proposta di legge oggetto del

quesito referendario, tale esito avrebbe effetto preclusivo sullo svolgimento del secondo referendum?

Il Collegio di garanzia, il 28 febbraio 2017, trasmette il parere richiesto in cui afferma, in sintesi, di *aderire alla soluzione dello svolgimento contestuale di tutte le consultazioni referendarie per tutti i comuni interessati. Per i cittadini del Comune di Chiusi della Verna potrà essere formulato un quesito che preveda alternativamente la scelta tra tre soluzioni: 1) quella di non procedere ad alcuna fusione; 2) quella di fondersi con i due Comuni di Chitignano e Castel Focognano; 3) quella di fondersi con i Comuni di Bibbiena e di Ortignano Raggiolo. Analogamente, ai cittadini degli altri Comuni interessati dalle due proposte di fusione (e cioè Chitignano e Castel Focognano da una parte e Bibbiena e Ortignano Raggiolo dall'altra) potrà essere sottoposto un quesito che consenta al cittadino di esprimere la propria volontà di fondersi o meno tra loro e con il Comune di Chiusi della Verna.*

I referendum consultivi sono stati indetti con la deliberazione del 26 aprile 2017 con cui il Consiglio regionale si uniforma alla pronuncia del Collegio di garanzia statutaria, e si sono svolti il 29 e 30 ottobre 2017.

Nelle consultazioni è risultata nettamente prevalente la risposta favorevole al primo quesito da parte degli elettori del Comune di Chiusi della Verna ovvero il voto contrario ad entrambe le proposte di legge di fusione che, conseguentemente, sono state respinte dall'aula nella seduta del 5 dicembre 2017.

Va anche segnalata la novità che si è profilata, proprio sulle leggi di fusioni dei comuni, in ordine alla presentazione di ricorsi amministrativi con cui si sollevano vizi di legittimità su atti del procedimento legislativo afferente alle proposte di fusione.

Sono stati infatti recentemente presentati due ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, il primo del 14 novembre 2017, avente per oggetto la dichiarazione di procedibilità ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 51/2010 sulla proposta di iniziativa popolare relativa all'Istituzione del Comune delle Crete Senesi per la fusione dei Comuni di Asciano e di Rapolano Terme; il secondo del 27 novembre, sempre del 2017, relativo alla proposta di legge 205, istitutiva del Comune di Laterina Pergine Valdarno per fusione dei Comuni di Laterina e di Pergine Valdarno, ed avente per oggetto l'impugnazione, tra gli altri, della deliberazione 52/2017 del Consiglio regionale di indizione del referendum consultivo.

Il primo ricorso, presentato dal sindaco di Rapolano Terme, avverso la dichiarazione di procedibilità della proposta di legge di iniziativa popolare per l'istituzione del Comune delle Crete Senesi per fusione dei Comuni di Asciano e di Rapolano Terme, chiede l'annullamento di quest'ultima previa sospensione della stessa, per violazione dell'articolo 2 della legge regionale 51/2010 (Norme sull'iniziativa popolare delle leggi). Tale disposizione richiede, tra gli altri

documenti di accompagnamento, la relazione tecnica finanziaria nel caso in cui la proposta comporti spese o minori entrate, che come afferma il ricorrente rappresenta il caso di specie, atteso che l'articolo 8 della proposta di legge di iniziativa popolare prevede che al nuovo Comune delle Crete Senesi sia concesso un contributo regionale, ai sensi dell'articolo 64 della legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

Il secondo ricorso straordinario al Presidente della Repubblica viene presentato da alcuni consiglieri comunali di Pergine Valdarno e dal Comitato No alla fusione Pergine-Laterina, per l'annullamento dell'atto con cui il Consiglio regionale delibera lo svolgimento del referendum consultivo e degli atti presupposti, connessi e consequenziali a quest'ultimo, anche della Giunta regionale e dei due comuni interessati alla fusione.

I ricorrenti lamentano, in sintesi, la violazione del combinato disposto dell'articolo 62 della legge regionale 68/2011 e dell'articolo 59 della legge regionale 62/2007 che disciplina il procedimento di fusione di comuni contermini mediante la presentazione di una proposta di legge di iniziativa della Giunta regionale, su richiesta dei comuni stessi. Sempre secondo i ricorrenti nel caso di specie sarebbe stata omessa la fase partecipativa, richiesta dalla richiamata normativa, con cui la popolazione interessata alla fusione viene informata sull'ipotesi della fusione. Tale fase, necessariamente, deve precedere l'adozione da parte dei comuni della deliberazione con cui si chiede alla Giunta regionale di procedere con l'iniziativa legislativa. L'articolo 62 della legge regionale 68/2011 richiede, infatti, che le deliberazioni dei comuni diano conto degli esiti dei processi partecipativi, mentre negli atti di Laterina e di Pergine Valdarno di richiesta di fusione, tali esiti non sono affatto menzionati e ciò dà luogo al vizio di legittimità, non solo delle stesse deliberazioni comunali ma anche della deliberazione con cui il Consiglio regionale ha deliberato di procedere al referendum consultivo, invece di rigettare la proposta di legge una volta rilevato il difetto in cui erano occorsi gli enti locali.

Nel ricorso in parola viene lamentato anche un altro vizio, relativo all'applicazione dell'articolo 61 della legge regionale 62/2007 che, nel rinviare all'articolo 45 della stessa legge, stabilisce il diritto di partecipare ai referendum consultivi nella materia anche a favore dei cittadini degli stati membri dell'Unione europea, iscritti nella lista elettorale aggiunta di cui al decreto legislativo 197/1996. Secondo i ricorrenti, la disposizione regionale estende il diritto di voto oltre quanto previsto dall'articolo 1 del decreto legislativo citato che consente ai cittadini dell'Unione europea il diritto di elettorato attivo e passivo solo con tassativo riferimento all'elezione del consiglio comunale e circoscrizionale e si pone, pertanto, in contrasto con l'articolo 117 secondo comma lettera p) della Costituzione, che attribuisce allo stato la competenza legislativa esclusiva in materia elettorale.

La presentazione di questi ricorsi assume particolare rilievo anche per la recentissima pronuncia della Corte costituzionale che interviene in materia

(sentenza 2/2018), definendo quale rapporto intercorra tra il referendum consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 133, secondo comma, della Costituzione, e quali ambiti siano riservati al sindacato, rispettivamente, del giudice amministrativo e della Corte costituzionale. La Corte afferma che il sindacato del giudice amministrativo sugli atti del procedimento referendario è ammissibile e pieno ma deve intervenire prima che la legge di variazione circoscrizionale entri in vigore, in quanto, una volta approvata quest'ultima, il giudice amministrativo dovrà limitarsi a sospendere il processo e sollevare la questione di legittimità costituzionale sulla legge regionale per vizio procedimentale, in lesione dell'articolo 133 della Costituzione. I vizi della deliberazione del Consiglio regionale d'indizione del referendum si traducono, cioè, in un vizio formale della legge il cui sindacato spetta, in via esclusiva, alla Consulta. La soluzione, del tutto in linea con la giurisprudenza costituzionale, rappresenta un bilanciamento tra due principi: quello dell'effettività e dell'immediatezza della tutela giurisdizionale a favore di coloro che ricorrono contro una deliberazione di indizione del referendum ritenuta illegittima e quello della discrezionalità politica del legislatore regionale in materia, ai sensi degli articoli 117 e 133 della Costituzione.

1.3 LE LEGGI FINANZIARIE

Tre le variazioni apportate al bilancio di previsione 2017-2019, accompagnate dalla legge regionale 40/2017 (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2017-2019. Modifiche alle leggi regionali 29/2009, 59/2009, 55/2011, 77/2013, 86/2014, 82/2015, 89/2016, 16/2017), dalla legge 51/2017 (Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2017-2019. Modifiche alla l.r. 86/2014 ed alla l.r. 82/2015) e dalla legge 68/2017 (Interventi normativi relativi alla terza variazione al bilancio di previsione 2017-2019. Modifiche alle leggi regionali 88/1998, 65/2010, 23/2012, 77/2012, 77/2013, 14/2014, 86/2014, 82/2015, 85/2016, 89/2016, 16/2017, 40/2017, 53/2017). Le leggi recano, per la gran parte interventi finanziari: incremento di somme su azioni già previste, previsione di contributi, di rimborsi, ma anche alcune proroghe di termini e correzioni di errori materiali. Tra queste ultime, si segnala in particolare, nella legge regionale 68/2017, la proroga al 2018 della norma già in vigore nell'anno 2017 e peraltro già impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale, che prevede la possibilità di nuove assunzioni di personale da destinare all'Autorità portuale regionale in deroga ai vincoli di spesa stabiliti, in materia, dalla legislazione nazionale.

La manovra economica e finanziaria per il 2018 comprende la legge regionale 78/2017 (Legge di stabilità per l'anno 2018), la legge regionale 77/2017 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità 2018) e la legge 79/2017 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020), le cui

disposizioni, tranne limitatissime eccezioni hanno dato luogo ad interventi rispettosi dei contenuti propri delle tipologie di tali leggi ai sensi del decreto legislativo 118/2011⁸.

⁸ Decreto legislativo 23/06/2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).