



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

# MANUALE DEL CONSIGLIERE REGIONALE

**IX Legislatura**  
**Terza edizione**

Servizio Legislativo



**CONSIGLIO REGIONALE  
DEL LAZIO**  
**Servizio Legislativo**

**Manuale del Consigliere regionale**  
*IX Legislatura*

*Terza edizione*



## INTRODUZIONE

Al momento della mia elezione alla Presidenza del Consiglio regionale del Lazio ho sottolineato l'importanza che ho sempre attribuito all'Aula, esplicitando il sentimento di onore nell'essere parte dell'Assemblea legislativa; per questa ragione, ho anche ribadito la priorità della sua autonomia e, al contempo, la continua esigenza di attenzione affinché fosse sempre garantita la sua dignità.

In questo senso, quindi, colgo con particolare soddisfazione la III edizione di questo glossario, uno strumento dedicato all'attività di ogni Consigliere che, in queste pagine, troverà tutti i termini giuridici che sarà chiamato a comprendere ed utilizzare nello svolgimento delle proprie funzioni.

Alla pubblicazione, hanno come sempre lavorato gli uffici del Legislativo della Pisana, offrendo l'ennesima, ottima prova di competenza, di cultura amministrativa, di chiarezza istituzionale.

A tutti i Consiglieri, ai neo eletti, a me stesso, propongo di far tesoro di queste pagine. La dignità di chi rappresenta i cittadini nell'ambito istituzionale nasce dal rispetto, dalla conoscenza, di procedure e luoghi in cui – e secondo cui – si svolgono le proprie funzioni.

Sono grato a quanti hanno collaborato alla compilazione di un tale strumento.

Bruno Astorre  
Presidente del Consiglio regionale del Lazio



## **PREMESSA**

Il manuale è ormai giunto alla sua III edizione e, come per il passato, intende fornire ai Consiglieri neoeletti un glossario dei termini giuridici più usati nell'attività consiliare, corredato, voce per voce, dai principali riferimenti normativi.

Dal punto di vista strutturale, il volume presenta un'impostazione simile a quella delle precedenti edizioni, mentre dal punto di vista contenutistico è stato sottoposto ad un'opera di restyling, attraverso l'inserimento di nuove voci e, lì dove necessario, l'aggiornamento di quelle esistenti.

Particolare attenzione è stata prestata, come di consueto, alla realizzazione di un prodotto di facile consultazione e il più possibile funzionale alle attività dei Consiglieri. A tal fine, i termini giuridici seguono un rigoroso ordine alfabetico, così da rendere particolarmente agevole la ricerca degli stessi, e alla completezza delle informazioni è stata preferita la sintesi, in modo tale da non rendere la consultazione del testo oltremodo faticosa.

Dott. Costantino Vespasiano  
Direttore del Servizio Legislativo

## A

### **Abrogazione**

*Cost., art. 75*

*Stat., art. 61*

*cod. civ. art. 15 disp. prel.*

Cessazione dell'efficacia di una norma giuridica per effetto di una fonte successiva di pari grado o sovraordinata.

Può essere espressa, quando il legislatore dichiara espressamente le disposizioni o gli atti di cui vuole far cessare l'efficacia; tacita, quando il legislatore emana una nuova disposizione legislativa incompatibile con la precedente; implicita, quando interviene in modo organico su una materia già regolata precedentemente.

L'abrogazione può anche avvenire a seguito di referendum, per la cui disciplina si rinvia all'articolo 75 della Costituzione relativamente alle leggi o atti aventi valore di legge a livello statale e agli articoli 61 e 63 dello Statuto per quanto concerne le leggi, i regolamenti, nonché gli atti amministrativi generali regionali.

### **Accesso agli atti**

*Stat., art. 30, co. 3 e 4, art. 51, co. 2*

*l. 241/1990, artt. 22-27*

*l. 675/1996*

*l.r. 57/1993*

*reg. org. giunta, artt. 452-472*

*reg. org. cons., artt. 387-406*

Diritto riconosciuto a chiunque abbia un interesse giuridicamente rilevante di consultare o ottenere copia di documenti detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse.

Il diritto di accesso è considerato diretta espressione del principio di imparzialità e trasparenza ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Il diritto di accesso si realizza con la richiesta motivata all'amministrazione che ha formato i documenti o li detiene stabilmente e può essere legittimamente escluso o differito nei casi previsti da specifiche disposizioni di legge, in particolare quelle a tutela della privacy, o regolamentari.

Lo Statuto riconosce una particolare forma di diritto di accesso ai consiglieri regionali, che consiste nel diritto di prendere visione di tutti gli atti e documenti utili all'espletamento del proprio mandato, anche nel caso in cui questi, in base alla legge, siano qualificati come riservati. In tal caso il consigliere ha l'obbligo di mantenerne la riservatezza.

### **Accordi (con Stati)**

*Cost., art. 117, co. IX*

*Stat., artt. 10 e 23, co. 2, lett. n*

*l. 131/2003, art. 6*

L'articolo 6 della legge 131/2003, attuativo dell'articolo 117, nono comma della Costituzione, prevede che la Regione, nelle materie di propria competenza legislativa, possa concludere con Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore o accordi di natura tecnico-amministrativa e di natura programmatica finalizzati a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale. Essendo accordi potenzialmente in grado di interferire con la politica estera dello Stato, sono stati circondati da una serie di cautele procedurali e di limiti sostanziali.

I limiti sostanziali che sono stati introdotti riguardano il rispetto della Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, gli obblighi internazionali, le linee e gli indirizzi di politica estera

italiana e i principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato nelle materie a competenza concorrente.

La conclusione degli accordi è soggetta ad un iter procedurale ben definito: il procedimento ha inizio con la comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che informano a loro volta i ministeri competenti. Verificata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, il Ministero degli affari esteri conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli.

### **Adeguatezza (principio di)**

*Cost., art. 118, co. 1*

*Stat., art. 16, co 1*

*l. 59/1997, art. 4, co. 3, lett. g)*

*l.r. 14/1999*

Indicato espressamente come uno dei principi in base al quale effettuare la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali di amministrazione, evidenzia il collegamento tra le funzioni conferite e la capacità dei soggetti destinatari di svolgere le stesse con efficacia ed efficienza. Ciascun ente locale può diventare titolare di funzioni amministrative corrispondenti alla relativa dimensione se nel concreto presenta, per ambito demografico e territoriale, per mezzi finanziari e per disponibilità di personale, una capacità di governo adeguata.

Articolazione del più generale principio di sussidiarietà, il principio di adeguatezza specifica che il conferimento delle funzioni amministrative deve avvenire nei confronti degli enti territoriali che, anche associandosi con altri enti, presentano una struttura organizzativa idonea a garantire il puntuale esercizio delle stesse.

## **Agenzie regionali**

*Stat., art. 54*

*d.lgs. 300/1999, artt. 8-10*

*l.r. 1/2008*

*reg. reg. 5/2008*

*reg. reg. 6/2008*

*reg. reg. 11/2008*

*reg. reg. 13/2008*

*reg. reg. 20/2008*

Nella legislazione regionale anteriore al nuovo Statuto il termine “agenzia” è stato utilizzato sia per qualificare gli enti pubblici dipendenti dalla Regione (v. ad es. l’Agenzia regionale per la protezione ambientale del Lazio – ARPA ) sia con riferimento ad aziende promosse o partecipate dalla Regione e costituite nella forma di società per azioni, secondo le disposizioni del codice civile (v. ad es. l’Agenzia regionale per gli investimenti e lo sviluppo – Sviluppo Lazio s.p.a ).

Definite dallo Statuto come “unità amministrative” a capo della quale è preposto un dirigente regionale, possono essere istituite con legge per svolgere specifiche funzioni per le quali sono richieste professionalità e competenze particolari. Le agenzie hanno autonomia organizzativa, economica e gestionale e sono sottoposte al controllo della Giunta regionale e al rispetto degli indirizzi da questa definiti.

La legge regionale del 2008 ha introdotto una disciplina generale sulle agenzie regionali istituite ai sensi dello Statuto. Riconosce alle stesse autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e contabile nei limiti delle risorse disponibili e in conformità agli atti regionali di definizione delle politiche, degli obiettivi programmatici, degli indirizzi e delle direttive. In particolare prevede che la Giunta regionale adotti i programmi triennali di attività delle singole agenzie e, in attuazione degli stessi, il programma annuale di attività di ciascuna agenzia che costituisce atto di indirizzo e di direttiva della Giunta nei confronti

del direttore per l'attività amministrativa e gestionale dell'agenzia stessa. Il direttore costituisce l'unico organo delle agenzie, nominato dalla Giunta regionale, al quale si applica la normativa vigente per i direttori generali relativa al conferimento e alla durata dell'incarico. Con riguardo all'organizzazione e al personale delle agenzie si prevede che la Giunta regionale adotti appositi regolamenti per ciascuna agenzia, nel rispetto della specifica disciplina stabilita dalle leggi regionali istitutive. Nelle norme transitorie si prevede per alcuni enti la conferma della loro natura di enti pubblici dipendenti, e si dispone l'adeguamento della relativa disciplina ai principi dettati dallo Statuto; fino a tale adeguamento i suddetti enti conservano la denominazione impropria di "agenzie"; si prevede inoltre la trasformazione di alcuni enti pubblici dipendenti in agenzie e si autorizza la Giunta, ai sensi dello Statuto, ad adottare appositi regolamenti contenenti la specifica disciplina delle agenzie regionali istituite mediante trasformazione da enti pubblici dipendenti dalla Regione, nel rispetto di ulteriori specifiche disposizioni contenute nella legge stessa.

### **AIR (analisi di impatto della regolamentazione)**

*l. 50/1999*

*l. 246/2005*

*dpcm 170/2008*

Sviluppata originariamente in ambito anglosassone, l'AIR (Analisi di Impatto della Regolamentazione) è uno strumento di analisi complesso che consiste nella valutazione preventiva degli effetti che un intervento regolatore può avere sull'attività dei cittadini e delle imprese nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche; fine ultimo di tale analisi è l'individuazione della soluzione normativa, c.d. "opzione regolativa", più efficace e rispondente alle esigenze della collettività.

L'AIR supporta i soggetti titolari dell'iniziativa normativa nelle fasi che caratterizzano il processo decisionale e fornisce agli stessi,

anche attraverso il ricorso ad analisi quantitative ed allo strumento della consultazione, gli elementi necessari per selezionare tra le diverse “opzioni regolative” possibili quella più idonea rispetto agli obiettivi e alle finalità che lo stesso soggetto titolare di iniziativa normativa intende perseguire.

Inserita nell’ambito del miglioramento della qualità della regolamentazione, l’AIR è stata introdotta a titolo sperimentale con la legge di semplificazione 1998, al quale è stato dato attuazione con direttive del Consiglio dei Ministri; a seguito della prima direttiva è stata elaborata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri anche una “Guida alla sperimentazione dell’analisi di impatto della regolamentazione”.

Dopo la fase sperimentale, il legislatore è nuovamente intervenuto introducendo specifiche disposizioni con la legge di semplificazione per l’anno 2005 che ha dettato, rinviando per la definizione di alcuni aspetti a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, una disciplina generale dell’AIR che, come precisato dalla stessa legge, deve interessare, “salvo i casi di esclusione”, tutti gli schemi di atti normativi del Governo. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è stata disciplinata la funzione dell’AIR nel procedimento endo-governativo, definendone il campo di applicazione, i casi di esclusione e il contenuto della relazione; è stata inoltre introdotta la consultazione quale strumento di trasparenza e momento qualificante l’AIR stessa.

Con un accordo del 29 marzo 2007, sancito tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, L’ANCI, l’UPI e l’UNCCEM, in sede di Conferenza Unificata, ed avente ad oggetto il miglioramento della qualità della regolazione, è stato previsto l’impegno da parte delle Regioni di definire, con successive leggi regionali o con altri atti non normativi, le procedure dell’AIR compresa la fase di consultazione, le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell’AIR. Inoltre sono stati indicati gli elementi da considerare nell’effettuazione della stessa.

## **Aiuti di Stato**

*Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 107, 108 e 109 (ex artt. 87, 88 e 89 TCE)*

*reg. (CE) n. 994/1998 (applicazione degli artt. 87 e 88 del trattato CE a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali)*

*reg. (CE) n. 659/1999 (modalità di applicazione dell'articolo 88 del trattato CE)*

*reg. (CE) n. 794/2004 (modalità di applicazione dell'articolo 88 del trattato CE)*

*reg. (CE) n. 1857/2006 (regolamento di esenzione in agricoltura)*

*reg. (CE) n. 1998/2006 (aiuti "de minimis")*

*reg. (CE) n. 1535/2007 (aiuti "de minimis" in agricoltura)*

*reg. (CE) n. 800/2008 (regolamento generale di esenzione per categoria)*

*comunicazione 2009/C 16/1 (piano anticrisi)*

Con questa espressione si intende qualunque vantaggio economicamente apprezzabile accordato, sotto qualsiasi forma, ad un'impresa da parte dello Stato, delle Regioni o di altra pubblica amministrazione, che falsi o minacci di falsare la concorrenza. Le norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, salvo deroghe previste espressamente, sanciscono in via generale l'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri, ostacolando la libera concorrenza.

L'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai paragrafi 2 e 3, elenca gli aiuti ritenuti direttamente compatibili e quelli che possono ritenersi compatibili con il mercato interno.

L'articolo 108 prevede l'obbligo da parte dello Stato membro interessato di notificare ogni progetto di concessione di nuovo aiuto alla Commissione, perché possa valutarne la compatibilità con il mercato interno.

In applicazione dell'articolo 109 sono stati adottati sia regolamenti che disciplinano la procedura di notifica, sia regolamenti che indivi-

duano tipologie di imprese o di aiuti per i quali non vige l'obbligo di notifica.

È attualmente in corso una riforma che mira a rendere gli aiuti di Stato meno numerosi e meglio indirizzati, al fine di contribuire al miglioramento della competitività dell'industria europea e alla creazione di posti di lavoro duraturi.

### **Anno finanziario**

*Cost., art. 81*

*Stat., art. 58*

*l. 208/1999*

*d.lgs. 76/2000, art. 6*

*l.r. 25/2001, art. 17*

Unità temporale della gestione finanziaria dello Stato e delle Regioni, coincidente con l'anno solare, che decorre dal 1° gennaio al 31 dicembre.

L'annualità è uno dei principi giuridici cui il bilancio deve uniformarsi.

**Annullamento della legge** (*vedi questione di legittimità costituzionale*)

### **Approvazione (dell'atto amministrativo)**

Il termine approvazione è spesso utilizzato in senso generico per indicare, nei procedimenti nei quali devono intervenire in momenti temporali diversi più soggetti, l'apprezzamento favorevole espresso da un soggetto sull'operato o sugli atti precedentemente compiuti da un altro soggetto.

In senso strettamente tecnico giuridico l'approvazione è un provvedimento amministrativo mediante il quale un'autorità ammini-

strativa o un organo esprime un giudizio favorevole in relazione alla legittimità ed all'opportunità di un atto giuridico già emesso da altra autorità o da altro organo.

Si tratta, pertanto, di un atto di controllo preventivo, a seguito del quale l'atto soggetto al controllo, già completo in tutte le sue parti, può spiegare i suoi effetti che erano rimasti sospesi in attesa dell'esito positivo del controllo stesso.

Nell'ambito del procedimento amministrativo l'approvazione rientra nella cosiddetta fase "integrativa dell'efficacia", nella quale sono individuate le condizioni richieste affinché un atto, già perfetto, possa essere portato ad esecuzione.

**Assemblea consiliare** (*vedi Consiglio regionale*)

### **Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE)**

È un'organizzazione indipendente di regioni di cui fanno parte 270 regioni provenienti da 33 Stati membri del Consiglio d'Europa e 16 organizzazioni interregionali. Costituisce la più ampia rete di cooperazione interregionale presente in Europa.

È stata creata con lo scopo di rafforzare il ruolo delle regioni nel processo di integrazione europea, attraverso lo scambio di esperienze, azioni comuni per influenzare le politiche nazionali, europee e internazionali, progetti di cooperazione interregionale e transfrontaliera e l'avvicinamento dei cittadini al progetto europeo.

Coopera con il Comitato delle Regioni e con il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, organi consultivi rispettivamente dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa.

## **Assessore**

*Cost., art. 122*

*Stat., artt. 27, co. 5; 32, co. 3 e 4; 42 e 45*

Componente della Giunta regionale, nominato dal Presidente della Regione, scelto anche al di fuori del Consiglio.

Nelle Regioni a statuto ordinario, secondo il principio della collegialità che caratterizza il funzionamento della Giunta, l'assessore è un componente della stessa e riveste il ruolo di membro dell'organo esecutivo.

L'assessore svolge funzioni relative alla cura di un determinato ramo dell'amministrazione regionale cui è preposto e può proporre alla Giunta i provvedimenti di volta in volta ritenuti più opportuni.

Gli assessori, il cui numero massimo non deve essere superiore a sedici, hanno diritto, e obbligo se richiesti dal Presidente del Consiglio, di assistere alle sedute dell'Assemblea e devono essere sentiti ogni volta che lo richiedano. Nell'ambito delle commissioni consiliari possono partecipare ai relativi lavori ed intervenire anche con proposte, ma senza diritto di voto.

## **Assestamento di bilancio**

*d.lgs. 76/2000, art. 15*

*l.r. 25/2001, art. 27*

Strumento giuridico contabile destinato ad aggiornare il bilancio di previsione adeguando gli stanziamenti del bilancio annuale e pluriennale alla consistenza dei residui attivi e passivi accertati in sede di rendiconto dell'esercizio precedente e alle nuove esigenze emerse nel corso della gestione svolta.

L'assestamento, che dovrebbe essere approvato con legge entro il trenta giugno di ogni anno, deve comunque rispettare i vincoli necessari a garantire l'equilibrio del bilancio.

## **Atto amministrativo**

*Stat., art. 51*

*l. 241/1990*

*l.r. 57/1993*

*reg. org. giunta, artt. 60-71*

*reg. org. cons., artt. 30-34*

Qualsiasi manifestazione di volontà, di giudizio o di conoscenza proveniente da una pubblica amministrazione nell'esercizio di una funzione amministrativa, cioè nell'ambito di un'attività volta alla concreta attuazione dei fini pubblici. Gli atti amministrativi solgono distinguersi in due categorie: i provvedimenti amministrativi e in una categoria residuale di atti. I provvedimenti si caratterizzano per essere atti: autoritativi (in grado di produrre unilateralmente modifiche nella sfera giuridica di altri soggetti), tipici (sono solo quelli previsti dall'ordinamento, ognuno finalizzato alla realizzazione di uno specifico interesse pubblico) e nominati (a ciascun interesse pubblico da realizzare corrisponde esattamente un tipo di atto) consistenti in disposizioni in grado di modificare le situazioni giuridiche degli interessati o di rifiutare le modifiche richieste dagli stessi (es. rigetto di una richiesta di autorizzazione).

Accanto ai provvedimenti, esiste una molteplicità di atti amministrativi minori che assolvono funzioni strumentali, accessorie o comunque secondarie (es. proposte, pareri, visti, verbalizzazioni).

L'atto amministrativo presenta una struttura formale composta da:

- l'intestazione (indicazione dell'autorità da cui promana l'atto cioè l'indicazione dell'organo di governo o del dirigente della struttura organizzativa da cui l'atto è adottato);
- il preambolo (indicazione degli atti normativi in base ai quali l'atto viene adottato in cui sono indicate le norme di legge o i regolamenti in base ai quali l'atto è adottato nonché i riferimenti agli atti preparatori);
- la motivazione (indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che determinano la decisione dell'amministrazione);

- il dispositivo (la parte precettiva dell'atto);
- il luogo;
- la data;
- la sottoscrizione.

La legge 241 del 1990 ha introdotto, in particolare, l'obbligo della motivazione per ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, con la sola esclusione degli atti normativi e di quelli a contenuto generale.

Nell'ordinamento regionale si individuano atti di alta amministrazione – di competenza del Presidente della Regione (decreti, ordinanze e direttive), della Giunta (deliberazioni), del Presidente del Consiglio (decreti e direttive), dell'Ufficio di presidenza (deliberazioni) – mediante i quali è esercitata l'attività di indirizzo politico amministrativo, e atti di gestione, che assumono la denominazione giuridica di determinazioni, mediante i quali i dirigenti esercitano l'attività di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa dell'ente.

### **Atto di organizzazione**

*d.lgs. 165/2001, artt. 2 e 5*

*reg. org. giunta, art. 68*

*reg. org. cons., art. 33*

A seguito del processo di privatizzazione del rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, iniziato negli anni '90, è stato introdotto nell'ordinamento lo strumento dell'atto di organizzazione di natura non normativa.

Sia il regolamento di organizzazione del Consiglio che quello della Giunta definiscono gli atti di organizzazione quali atti unilaterali, redatti in forma scritta, che l'Ufficio di presidenza ovvero la Giunta rispettivamente assumono con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro per l'organizzazione degli uffici e per la gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti.

In particolare, rientrano in tale categoria di atti la comunicazione di provvedimenti e circolari, l'ordine di servizio per l'assegnazione di personale alle strutture, la disposizione per il conferimento di incarichi, per l'istituzione di posizioni dirigenziali individuali e per gli adempimenti da osservare.

### **Attribuzione di funzioni amministrative**

*Cost. art. 118, co. 1*

*Stat., art. 16*

*l. 59/1997*

*l.r. 14/1999*

Ricompresa, insieme al trasferimento e alla delega nel termine più ampio di “conferimento”, indica la ripartizione tra i diversi livelli di governo locale di quelle funzioni e compiti amministrativi che presentano un carattere esclusivamente locale e che pertanto, nel rispetto del principio di sussidiarietà, non possono che essere assegnati e riconosciuti agli enti locali in quanto enti più vicini alle esigenze delle realtà locali.

### **Audizione**

*Stat., artt. 33, co. 6; 66, co. 4*

*reg. cons., art. 60*

Consultazione, da parte delle commissioni consiliari, di rappresentanti di enti locali, di organizzazioni imprenditoriali e sindacali, di associazioni, finalizzata ad acquisire maggiori informazioni in ordine all'attività consiliare.

L'audizione può aver luogo o su decisione del Presidente della commissione o, in relazione a fatti ed eventi di particolare rilevanza, su richiesta di ciascun consigliere membro della commissione.

## **Autonomie funzionali**

*Stat., art. 16. co. 5*

*l. 59/1997*

*l. 131/2003, art. 7*

*l.r. 14/1999*

Categoria nella quale vengono ricomprese le camere di commercio, le università e, da ultimo, le istituzioni scolastiche, gli ordini professionali. Trovano un primo riconoscimento normativo con la legge n. 59/1997 che stabilisce che anche gli enti funzionali, insieme a quelli territoriali, possono essere titolari oltre che di funzioni proprie anche di quelle conferite dallo Stato e dalle Regioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Le autonomie funzionali sono dotate di poteri di regolazione settoriale, anche in considerazione del fatto che rappresentano e promuovono interessi riferiti a specifici ambiti di attività e godono di un'ampia autonomia, ma non hanno autonomia di indirizzo politico.

Lo Statuto nel disciplinare la potestà amministrativa, richiama espressamente le autonomie funzionali prevedendo che la Regione valorizzi il ruolo delle stesse mediante la loro diretta partecipazione all'esercizio delle proprie funzioni.

## **Autorità amministrative indipendenti**

Organismi pubblici con funzioni di garanzia e di regolazione in settori o materie di particolare rilievo, anche costituzionale.

Provenienti dall'esperienza di ordinamenti stranieri, sono dotate di una qualificata autonomia organizzativa, finanziaria e contabile e non sono soggette ai controlli e alle direttive dell'esecutivo, elemento, questo, che conferisce loro una particolare indipendenza.

Carattere tipico di tali organismi è la posizione di neutralità, oltre che di imparzialità, che hanno rispetto agli interessi che sono chiamate a tutelare.

Tale neutralità consente alle amministrazioni indipendenti di operare senza condizionamenti, in posizione di sostanziale obiettività rispetto agli interessi primari della pubblica amministrazione, in modo da assicurare la piena ed effettiva applicazione delle norme.

La peculiare posizione di autonomia ed indipendenza dal potere politico ed economico le rende destinatarie di funzioni eterogenee e composite che di solito sono ripartite tra i diversi poteri dello Stato.

Oltre a svolgere funzioni tipicamente amministrative di autorizzazione e di vigilanza, incluso il relativo potere sanzionatorio, possono, tra l'altro, regolamentare gli interessi ad esse affidati, adottare atti di indirizzo nei confronti degli operatori del settore al quale sono preposte e, proprio per il loro carattere neutrale, intervenire anche per risolvere conflitti e controversie, in funzione integrativa dell'attività giurisdizionale o giustiziale.

Negli ultimi anni sono state introdotte nel nostro ordinamento diverse autorità amministrative indipendenti, soprattutto a seguito del processo di liberalizzazione di alcuni mercati; in questo caso, sono state incaricate di verificare la compatibilità del comportamento degli operatori economici, pubblici o privati, con le regole della concorrenza e di tutelare gli utenti.

## **Autonomia del Consiglio**

*Stat., art. 24*

*d.lgs. 76/2000, art. 30*

*l.r. 25/2001, art. 63*

*l.r. 6/2002, artt. 31-39*

- Lo Statuto riconosce al Consiglio regionale la piena autonomia:
- *organizzativa*: capacità di darsi la propria struttura organizzativa, mediante leggi, regolamenti ed atti di organizzazione di diritto comune;
  - *amministrativa*: capacità di svolgere attività amministrativa, nei limiti delle proprie competenze;

– *contabile e di gestione patrimoniale*: capacità di disporre di proprie entrate, stabilire spese e di avere un proprio bilancio.

## **Azienda**

*Stat., art. 56*

*cod. civ., art. 2555*

Secondo il codice civile, è il complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa.

Nella legislazione regionale anteriore all'entrata in vigore del nuovo Statuto, il termine "azienda" è stato utilizzato sia per qualificare un ente pubblico dipendente dalla Regione, dotato di personalità giuridica e di particolare autonomia amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica (ad es. le unità sanitarie locali e la più recente azienda regionale emergenza sanitaria 118 – ARES), sia con riferimento ad aziende promosse o partecipate dalla Regione e costituite nella forma di società per azioni, secondo le disposizioni del codice civile (ad es. l'azienda stradale Lazio s.p.a. – ASTRAL).

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto l'utilizzo del termine "azienda" dovrebbe escludersi con riferimento agli enti pubblici dipendenti previsti dall'articolo 55 dello Statuto.

## **Azione popolare**

Ripresa dalla tradizione romanistica, riconosce a chiunque la legittimazione di agire a difesa e tutela di diritti o interessi dei quali è titolare l'intera collettività.

Rappresenta un'eccezione all'esclusiva tutelabilità degli interessi pubblici da parte della pubblica amministrazione ed è ricompresa nell'ambito degli istituti di partecipazione popolare.

Le azioni popolari si distinguono in due categorie, l'azione popolare correttiva e l'azione popolare suppletiva, a seconda della di-

versa legittimazione passiva, che è a carico della pubblica amministrazione, nel primo caso, e verso altri soggetti, nel secondo.

L'azione popolare correttiva, rivolta verso la pubblica amministrazione, è diretta a far sanare, appunto "correggere", una situazione di illegittimità causata dalla stessa, in funzione di un interesse pubblico generale al rispetto della legge ed al corretto svolgimento delle funzioni da parte degli organi della pubblica amministrazione.

Attraverso l'azione popolare suppletiva, invece, si intende provvedere, "supplire", all'inerzia dell'amministrazione, consentendo a chiunque di agire per far valere nei confronti di terzi un diritto o un interesse rientrante nel patrimonio dell'amministrazione rimasta inerte.

Quest'ultima ipotesi dà luogo ad un fenomeno di sostituzione processuale del singolo alla rappresentanza legale dell'amministrazione e per questo tale azione è denominata anche "sostitutiva".

Le principali ipotesi di azioni popolari riguardano:

- i tributi locali, anche se oggi è ridotta a semplice ricorso amministrativo (r.d. 1175/ 1937);
- l'elettorato attivo (dpr 223/1967);
- le elezioni amministrative (l. 1147/1966);
- le elezioni al Parlamento europeo (l. 18/1979);
- le azioni ed i ricorsi di competenza del Comune e della Provincia (art. 9 d. lgs. 267/2000).

## B

### **Bilancio**

*Stat., art. 58*

*d.lgs. 76/2000, art. 4*

*l.r. 25/2001*

*Bilancio annuale di previsione*: documento contabile nel quale vengono indicate le entrate e le spese relative all'esercizio finanziario, cui il bilancio annuale si riferisce.

Le previsioni del bilancio annuale sono formulate in termini di competenza, comprendenti le entrate che si prevede di accertare e le spese che si prevede di impegnare nell'anno finanziario; in termini di cassa, comprendenti le entrate che si prevede saranno riscosse o versate e le spese che si prevede saranno pagate nell'anno finanziario.

Sia per le entrate che per le spese, le previsioni di bilancio sono articolate in unità previsionali di base, con riferimento ad aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze delle Regioni. Le unità previsionali sono ripartite a loro volta in capitoli secondo il rispettivo oggetto e contenuto economico.

Il bilancio di previsione deve rispettare l'equilibrio tra previsioni di entrata e di spesa, rispondere al principio di annualità, e deve essere redatto secondo i criteri di universalità, integrità ed unità.

Il bilancio di previsione annuale deve essere presentato dalla Giunta al Consiglio ed approvato con legge entro il 31 dicembre, salvo la concessione dell'esercizio provvisorio con apposita legge regionale e per un periodo non superiore a tre mesi.

*Bilancio annuale consuntivo*: vedi rendiconto generale.

*Bilancio pluriennale*: documento che ha la funzione di definire il quadro delle risorse che la Regione prevede di acquisire e di im-

piegare per un periodo non superiore al quinquennio e non inferiore al triennio.

Le norme distinguono tra bilancio pluriennale *programmatico*, che espone le entrate e le spese tenendo conto degli effetti degli interventi programmati nel DPEFR e *a legislazione vigente*, che espone le entrate e le spese in base alla legislazione in vigore.

Il bilancio pluriennale è redatto in unità previsionali di base e in conformità con le previsioni della programmazione economico-sociale e territoriale regionale e dei suoi aggiornamenti annuali disposti con il DPEFR.

## **Bilancio partecipato**

*l.r. 25/2001*

*reg. reg. 4/2006*

Ricompreso nel tema più ampio della partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, il bilancio partecipato introduce in modo strutturale la partecipazione degli amministratori locali, delle associazioni, degli organismi di base, delle organizzazioni del mondo del lavoro e di tutti i cittadini nelle scelte di politica economica, al fine di migliorare la qualità delle scelte stesse ed il rapporto tra le istituzioni e la società reale.

La responsabilità dell'organizzazione e della gestione del processo partecipativo, disciplinato in via sperimentale dalla Giunta regionale con il regolamento del 28 giugno 2006, n. 4, è attribuita all'assessorato regionale competente in materia di bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione che individua al suo interno le strutture idonee ad assicurarne lo svolgimento, mentre l'indirizzo, l'armonizzazione ed il coordinamento dell'attività di partecipazione sull'intero territorio regionale costituiscono prerogativa del "Tavolo interistituzionale per la partecipazione in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio" istituito, dal citato regolamento, presso il medesimo assessorato.

Il processo di partecipazione, al quale sono sottoposti il procedimento di formazione del bilancio ed il relativo contenuto, comprende le seguenti fasi:

- una fase di informazione e comunicazione, nella quale gli atti relativi al bilancio e le modalità di svolgimento dell’attività di partecipazione sono pubblicati su almeno tre quotidiani a diffusione regionale con apposito avviso pubblico, oltre ad essere diffusi attraverso ogni mezzo di comunicazione, compresi quelli innovativi, quali e-mail e sms e riprodotti in una specifica sezione del sito della Regione, anche sotto forma di schede di lettura facilitata;
- una fase di consultazione, che consente ad ogni soggetto interessato, previamente identificato nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali, di presentare il proprio contributo; in questa fase vengono altresì organizzati attraverso la predisposizione di un programma ampiamente pubblicizzato una serie di incontri pubblici, territoriali o settoriali, finalizzati a raccogliere indicazioni e suggerimenti;
- una fase di raccolta delle proposte e osservazioni pervenute in un “documento della partecipazione”, nel quale sono ordinate per macrotemi le proposte avanzate e contenute le valutazioni sulla possibilità di accoglimento delle stesse; il documento è illustrato alla Giunta regionale e trasmesso alla commissione consiliare competente e al Consiglio regionale;
- una fase di monitoraggio, nel corso della quale i soggetti interessati hanno la possibilità di verificare gli effetti prodotti dai contributi presentati nonché l’attuazione delle scelte economiche assunte anche a seguito del processo partecipativo.

## **Bollettino ufficiale della Regione Lazio**

*Stat., artt. 39 e 52*

*l. 62/1953, artt. 11 e 12*

*l. 69/2009, art. 32*

*l.r. 4/1996, così come modificata dalla l.r. 27/2007*

Pubblicazione ufficiale periodica curata dalla Regione, che ha una funzione di diffusione, informazione e ufficializzazione dei testi delle leggi, dei regolamenti, degli atti amministrativi e di ogni altro atto per il quale sia disposta la pubblicazione.

Il Bollettino ufficiale si articola in tre parti: nella prima parte sono pubblicati gli atti della Regione; nella seconda parte gli atti dello Stato di interesse regionale; nella parte terza gli avvisi e i bandi relativi ai concorsi.

La pubblicazione del Bollettino Ufficiale, sia delle parti I e II, sia della parte III, ha luogo ordinariamente il 7, il 14, il 21 e il 28 di ogni mese. Quando i giorni previsti per la pubblicazione cadono in un giorno festivo, la pubblicazione stessa viene anticipata al primo giorno non festivo precedente quello indicato per la emissione.

Il Bollettino ufficiale è consultabile anche in via telematica, tramite internet, al sito [www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it).

Al fine di eliminare gli sprechi relativi al mantenimento dei documenti in forma cartacea, il legislatore statale ha approvato una serie di disposizioni con le quali ha modificato la normativa in materia di pubblicazione. Dal 1° gennaio 2010, la pubblicazione effettuata in forma cartacea non ha effetto di pubblicità legale. All'adempimento dell'obbligo di pubblicazione le amministrazioni e gli enti locali devono provvedere con la pubblicazione degli atti nei propri siti informatici.

## C

**Calendario dei lavori** (*vedi Programmazione dei lavori*)

**Capogruppo** (*vedi Presidente del gruppo*)

### **Capitolo di bilancio**

*d.lgs. 76/2000, art. 4*

*l.r. 25/2001, art. 17*

Nell'ambito dell'unità previsionale di base, il capitolo di bilancio è l'unità elementare contabile ai fini della gestione e della rendicontazione.

Il capitolo è contenuto in apposito documento tecnico allegato al bilancio annuale ed è determinato in relazione al rispettivo oggetto per l'entrata e secondo l'oggetto e il contenuto economico e funzionale per la spesa.

### **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

*Trattato sull'Unione europea, art. 6*

Firmata e proclamata in forma ufficiale per la prima volta nell'ambito del Consiglio europeo di Nizza del 7 dicembre 2000 dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, la Carta trova origine nei lavori del Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999, che decise di affidare ad una speciale assemblea, costituita da rappresentanti delle istituzioni europee e dei governi degli Stati membri, la redazione di un progetto di Carta che raccogliesse in un unico atto i diritti fondamentali riconosciuti a livello comunitario.

Tale proclamazione costituiva, tuttavia, un mero impegno politico senza effetti giuridici vincolanti. Il 12 dicembre 2007 a Strasburgo i Presidenti della Commissione europea, del Parlamento e del Consiglio hanno nuovamente adottato la Carta dei diritti fondamentali e il 13 dicembre 2007 il trattato di Lisbona ha riconosciuto ad essa lo stesso valore giuridico dei trattati. Con il trattato di Lisbona, quindi, i diritti garantiti dalla Carta sono diventati giuridicamente vincolanti per le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, nonché per gli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione europea. Solo il Regno Unito, la Polonia e la Repubblica Ceca hanno ottenuto di essere esclusi dal campo di applicazione della Carta.

La Carta si basa sui contenuti dei trattati istitutivi dell'Unione, delle convenzioni internazionali, tra cui la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 e la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa del 1989, delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri dell'Unione europea, nonché delle dichiarazioni assunte al riguardo dal Parlamento europeo e riunisce in un unico testo l'insieme dei diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei.

La Carta si compone di 54 articoli e sancisce i diritti fondamentali in materia di dignità della persona, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

## **Carta europea delle autonomie locali**

*l. 439/1989*

Approvata a Strasburgo dal Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985 ed entrata in vigore il 1° settembre 1988, è stata ratificata dall'Italia nel dicembre del 1989.

La Carta europea sancisce i principi ai quali devono attenersi gli Stati firmatari, al fine di garantire l'indipendenza politica, amministrativa e finanziaria delle comunità locali.

In particolare, con la stessa si è inteso riconoscere e valorizzare il ruolo delle autorità locali nella regolamentazione e gestione degli

interessi pubblici e nel rispetto del principio di sussidiarietà, che trova nella Carta il primo riconoscimento formale. Per l'applicazione di tale principio si precisa che le autonomie locali debbono essere dotate di organi decisionali democraticamente eletti, di autonomia nell'esercizio dei propri compiti istituzionali, di risorse finanziarie e strumentali adeguate allo svolgimento degli stessi.

### **Clausola valutativa**

*l.r. 27/2006, art. 7, co. 2, lett. c)*

Con tale istituto si indica uno specifico articolo di legge attraverso il quale viene conferito ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge (*in primis* all'esecutivo) l'esplicito mandato di raccogliere, elaborare e, infine, comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate concernenti i tempi e le modalità di attuazione della normativa approvata. La clausola valutativa – che sta iniziando ad emergere nel panorama statutario e legislativo di diverse Regioni – risulta contraddistinta dal carattere puntuale e dettagliato dei dati richiesti, dalla esatta individuazione dei soggetti chiamati a svolgere l'attività istruttoria, dalla indicazione della modalità e tempistica circa l'elaborazione e trasmissione delle informazioni all'organo legislativo e, infine, dalla previsione della necessaria copertura finanziaria.

Questa disposizione normativa – che si differenzia, quindi, dalla generica formulazione con la quale può essere previsto l'obbligo da parte della Giunta regionale di trasmettere al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione della legge – costituisce uno strumento di conoscenza a servizio dei decisori pubblici affinché gli stessi, attraverso l'acquisizione di dati oggettivi e specifici, possano verificare l'effettivo impatto prodotto dalla legge, accertare eventuali criticità e indagare sulle relative cause, per modulare, quindi, sulla base delle informazioni acquisite, il processo decisionale nell'ambito della programmazione delle successive politiche regionali.

## **Collegati regionali alla finanziaria**

*d.lgs. 76/2000, art. 1*

*l.r. 25/2001, art. 12*

Leggi collegate alla manovra finanziaria annuale, con le quali sono disposte, in coerenza con gli indirizzi del DPEFR, norme a carattere ordinamentale, ovvero organizzatorio, ed altre norme, non inseribili nella legge finanziaria, aventi riflessi sul bilancio.

## **Comitati e Consulte del Consiglio regionale**

*(vedi Organismi consultivi)*

### **Comitato delle regioni**

*Trattato sul funzionamento dell'Unione europea artt. 300, 305, 306 e 307  
l. 11/2005, art.6 bis*

Il Comitato delle regioni è stato istituito con il trattato sull'Unione europea (Maastricht, 1992) e si è riunito per la prima volta nel 1994. Ha sede a Bruxelles.

Insieme al preesistente Comitato economico e sociale, è un organo consultivo dell'Unione europea ed assiste il Parlamento, il Consiglio e la Commissione.

Ne fanno parte rappresentanti delle collettività regionali e locali titolari di un mandato elettorale o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea elettiva.

Il numero dei componenti del Comitato non può essere superiore a 350. Sono nominati, insieme ad un numero uguale di supplenti, per cinque anni. Il loro mandato è rinnovabile e non possono contemporaneamente essere membri del Parlamento europeo.

Il Consiglio, su proposta della Commissione, decide la composizione del Comitato e adotta l'elenco dei membri e dei supplenti in conformità alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. Per

quanto riguarda l'Italia, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata, propone attualmente al Consiglio dell'Unione europea 24 membri titolari e 24 membri supplenti, così ripartiti tra le autonomie regionali e locali:

- regioni e province autonome di Trento e Bolzano: 14 titolari e 8 supplenti; tale rappresentanza tiene conto anche delle assemblee legislative regionali;
- province: 3 titolari e 7 supplenti;
- comuni: 7 titolari e 9 supplenti.

Il Comitato designa tra i suoi membri il Presidente e l'ufficio di presidenza, per la durata di due anni e mezzo.

Il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dai trattati e in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno, in particolare in quelli concernenti la cooperazione transfrontaliera.

Il Comitato può altresì rilasciare pareri di propria iniziativa.

### **Comitato di garanzia statutaria**

*Stat., artt. 39 e 68*

*l.r. 24/2007*

Organo regionale indipendente previsto dallo Statuto e disciplinato, ai sensi dello stesso, con legge regionale.

I componenti, nominati con decreto del Presidente del Consiglio regionale, sono eletti, singolarmente e a scrutinio segreto dal Consiglio tra i candidati, proposti congiuntamente dai Presidenti della Regione e del Consiglio regionale, che abbiano compiuto il quarantesimo anno di età e siano in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti:

- a) essere professore universitario ordinario in materie giuridiche;
- b) aver svolto funzioni di magistrato;
- c) aver svolto funzioni di avvocato dello Stato;
- d) aver esercitato la professione di avvocato per almeno dieci anni;
- e) aver svolto le funzioni di dirigente in enti, aziende e strutture

pubbliche o private per almeno dieci anni nel campo giuridico ed amministrativo.

Il comitato elegge tra i propri componenti il Presidente, ha sede presso il Consiglio regionale e dura in carica sei anni

I compiti spettanti al comitato sono:

- a) verificare l'ammissibilità dei referendum propositivi e dei referendum abrogativi di leggi, regolamenti e atti amministrativi generali della Regione;
- b) esprimere parere sulla conformità allo Statuto delle leggi regionali approvate dal Consiglio, prima dello loro promulgazione;
- c) esprimere parere sulle proposte di regolamento regionale di cui all'articolo 47, comma 2, lettera c) dello Statuto;
- d) pronunciarsi sull'interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenze tra gli organi costituzionali della Regione e tra gli altri organi regionali previsti dallo Statuto.

Per lo svolgimento delle suddette funzioni l'organo si avvale di una struttura organizzativa di supporto.

### **Comitato regionale di controllo contabile**

*Stat., artt. 70 e 79*

*l.r. 16/2006*

Lo Statuto, nel ridisciplinare ed ampliare i compiti dell'organo regionale di controllo contabile, ha modificato anche la denominazione dello stesso, definendolo, non più come riportava il vecchio Statuto, "Collegio dei revisori dei conti", ma "Comitato regionale di controllo contabile".

Il Comitato regionale di controllo contabile è costituito dal Presidente e da quattro componenti, che vengono eletti dal Consiglio regionale e restano in carica per l'intera legislatura, salvo casi di dimissioni e di grave impedimento. A tale organo, oltre ai compiti propri dell'ex Collegio dei revisori dei conti, ovvero quelli di riferire sulla gestione del patrimonio immobiliare, sul rispetto del bilancio e

sul conto consuntivo, le nuove disposizioni statutarie attribuiscono anche quelli di riferire sull'adeguatezza e completezza della documentazione contabile, sulla regolarità degli adempimenti fiscali nonché sul rendiconto generale regionale.

Il Comitato è l'organo deputato ad esaminare le relazioni che la sessione regionale di controllo della Corte dei conti invia al Consiglio regionale e a riferire sulle stesse alle rispettive commissioni permanenti competenti per materia. Sempre a tale organo è riconosciuta la facoltà di attivare forme di collaborazione con la sezione regionale di controllo della Corte dei conti e di richiedere a quest'ultima pareri in materia di contabilità pubblica.

### **Comitato regionale per le comunicazioni (CO.RE.COM.)**

*l. 249/1997, art. 1, co. 13*

*l.r. 19/2001*

I comitati regionali per le comunicazioni sono previsti dalla normativa statale che ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e sono definiti funzionalmente organi dell'Autorità da istituirsi con leggi regionali al fine di assicurare, riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio, le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazioni.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha successivamente adottato, come previsto dalla norma statale, due regolamenti, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, con i quali ha individuato rispettivamente: gli indirizzi generali relativi ai requisiti richiesti ai componenti, ai criteri di incompatibilità degli stessi, ai modi organizzativi e di finanziamento dei comitati, nonché le materie di competenza dell'Autorità stessa che possono essere delegate ai corecom. Quest'ultimo regolamento prevede altresì che le funzioni vengano delegate ai comitati mediante la stipula di apposite convenzioni, nelle quali siano specificate le singole funzioni nonché le risorse assegnate per provvedere al loro esercizio.

La Regione Lazio ha istituito il Corecom con legge del 2001; definendolo “organo funzionale dell’Autorità e organo di consulenza, di gestione e di controllo della regione in materia di sistemi convenzionali o informatici delle telecomunicazioni e radiotelevisivo, della cinematografia e dell’editoria”. La legge disciplina sia la composizione dell’organo, le incompatibilità, le dimissioni e la decadenza dei relativi componenti sia le funzioni dello stesso, distinguendo le funzioni proprie, che sono quelle attribuite dalla legislazione statale e dalla legge regionale, e le funzioni che possono essere delegate dall’Autorità in base al regolamento del 1999. A seguito di intesa tra l’Autorità e rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali del giugno 2003, i Corecom delle varie regioni, tra cui anche il Corecom Lazio, hanno stipulato le rispettive convenzioni con l’Autorità, nelle quali sono specificate le singole funzioni delegate. Con la convenzione stipulata nel dicembre 2009 l’Autorità ha delegato al Corecom Lazio ulteriori funzioni.

### **Commissario straordinario**

Organo monocratico, che opera in situazioni eccezionali, per un periodo limitato, in sostituzione di un organo ordinario dello stesso ente. Tale istituto va inquadrato nell’ambito delle gestioni sostitutive coattive, in quanto la sostituzione viene decisa da un’autorità titolare del relativo potere con riferimento a specifiche ragioni di interesse pubblico.

La sostituzione presuppone normalmente l’esistenza di un rapporto di gerarchia tra il sostituto (superiore) e il sostituito (inferiore) ed un’ingiustificata omissione da parte di quest’ultimo all’emanazione di un provvedimento vincolato nell’emanazione, nonostante vi sia stata formale diffida ad adempiere fattagli da un superiore.

Una particolare figura di commissario straordinario è il commissario ad acta che è chiamato al compimento di singoli atti.

## **Commissioni consiliari permanenti**

*Stat., artt. 32-34*

*reg. cons., artt. 14-16*

Organismi interni al Consiglio regionale con competenze distinte per materie o loro ambiti omogenei.

L'istituzione delle stesse è demandata dallo Statuto al regolamento dei lavori del Consiglio, con l'obbligo di prevedere commissioni competenti in materia di affari costituzionali e statutari, affari comunitari e internazionali e vigilanza sul pluralismo dell'informazione.

Il suddetto regolamento stabilisce, inoltre le modalità di composizione e di funzionamento, assicurando a tutti i gruppi consiliari la rappresentanza proporzionale complessiva sul totale dei componenti della stessa.

Le commissioni si riuniscono:

- *in sede referente*, per l'esame delle proposte di legge nonché delle proposte di regolamento e di deliberazione di competenza del Consiglio regionale, al quale riferiscono;
- *in sede redigente*, per l'esame e l'approvazione di singoli articoli di proposte di legge regionale, nonché di proposte di regolamento di competenza del Consiglio, al quale sono sottoposte per la sola votazione finale;
- *in sede consultiva*, per l'espressione di pareri su proposte di legge, di regolamento e su altri atti, in base a quanto previsto dallo Statuto, dalla legge regionale o dal Regolamento dei lavori del Consiglio.

Nell'ambito dell'attività di indirizzo politico e amministrativo, le commissioni possono adottare risoluzioni rivolte ad esprimere orientamenti su specifici argomenti in merito ai quali non devono riferire al Consiglio.

Possono effettuare audizioni e indagini conoscitive rivolte all'acquisizione di notizie, informazioni e documenti utili all'approfondimento di temi e questioni relative alla propria attività ed a

quella dell'Assemblea; svolgono, inoltre, funzioni di sindacato ispettivo sull'attività della Regione, nonché degli enti pubblici dipendenti, delle agenzie e degli organismi da essa istituiti.

### **Commissioni consiliari speciali**

*Stat., art. 35*

*reg. cons., art. 17*

Il Consiglio regionale può istituire commissioni speciali, la cui durata non può superare quella della legislatura, per l'effettuazione di studi, indagini conoscitive o per l'approfondimento di particolari tematiche che riguardino lo sviluppo della collettività regionale.

### **Commissioni d'inchiesta**

*Stat., art. 35*

*reg. cons., art. 17*

Con legge regionale possono essere istituite commissioni d'inchiesta sull'operato della Giunta regionale, sull'attività degli enti pubblici dipendenti ed agenzie regionali e, in generale, su fenomeni e situazioni, anche estranei all'amministrazione regionale, di rilevante interesse per la comunità regionale.

### **Concertazione**

*Stat., artt. 12, co.1; 50, co. 1; 66, co. 1*

La concertazione può essere definita come una forma di confronto tra amministrazioni pubbliche, organizzazioni sindacali, imprenditoriali, sociali ed altri soggetti esponenti di interessi diffusi o settoriali, presenti nella società, finalizzata a raggiungere intese ed accordi per la soluzione di problemi di carattere economico e sociale.

## **Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari**

*Stat., art. 31*

*reg. cons., artt. 8, 19 e 21*

È costituita dai presidenti dei gruppi consiliari.

La conferenza, convocata dal Presidente del Consiglio:

- approva il programma dei lavori dell’Aula, indicando gli argomenti e le relative priorità;
- adotta il calendario per l’esame, da parte dell’Aula, dei diversi argomenti;
- indica, per ogni provvedimento, la seduta nella quale procedere alla votazione finale.

Alle riunioni della conferenza interviene il Presidente della Regione o un componente della stessa, da quest’ultimo incaricato, e possono essere invitati a partecipare i presidenti delle commissioni consiliari permanenti.

## **Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (CALRE)**

È stata fondata nel 1997 a Oviedo in Spagna con l’obiettivo di rafforzare il ruolo dei parlamenti regionali nell’Unione europea, in considerazione del fatto che si tratta di istituzioni che rappresentano la volontà diretta dei cittadini e hanno poteri legislativi.

Riunisce i Presidenti delle assemblee regionali dell’Unione europea dotate di poteri legislativi. Si tratta, in particolare, dei parlamenti di 74 regioni e di 8 stati membri dell’Unione europea: i consigli regionali italiani; i Parlamenti delle Comunità autonome spagnole; le Assemblee delle Regioni e Comunità belghe; i Parlamenti sia dei Länder austriaci che dei Länder tedeschi; le Assemblee regionali delle Azzorre e Madeira (Portogallo); il Parlamento autonomo di Åland (Finlandia) e quello di Scozia, Galles e Irlanda del Nord (Regno Unito).

**Conferenza permanente Regione – autonomie locali**

*(vedi Consiglio delle autonomie locali- CAL)*

*l.r. 14/1999, art. 20*

**Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano**

*l. 400/1988, art.12*

*d.lgs. 418/1989*

*l. 59/1997*

*d.lgs. 281/1997*

*d.lgs. 303/1999*

*l. 11/2005*

*d.p.c.m 12 ottobre 1983*

*d.p.c.m 23 luglio 2002*

Organo collegiale presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri – o, per sua delega, dal Ministro per gli affari regionali – e composto dai presidenti delle regioni a statuto ordinario e speciale nonché dai presidenti delle province autonome.

La conferenza è stata istituita in via amministrativa, con funzione meramente consultiva ed attivabile soltanto su iniziativa del Presidente del Consiglio. Il legislatore statale, solo a distanza di molti anni, ha previsto una disciplina organica di tale organo. Sono state attribuite alla conferenza compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale, suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, ad esclusione di quelli relativi alla politica estera, alla difesa, alla sicurezza nazionale ed alla giustizia.

Si è provveduto, in seguito, a riordinare e ad ampliare le funzioni della conferenza, mediante il trasferimento alla stessa delle attribuzioni a carattere generale degli organismi a composizione mista Stato-Regioni ed a specificare che l'attività può estrinsecarsi in pareri, intese, deliberazioni, accordi, raccordo e collaborazione Stato-

Regioni, interscambio di dati ed informazioni, istituzione di comitati e gruppi di lavoro e designazione di rappresentanti regionali. In particolare, è stata potenziata la funzione consultiva della conferenza, prevedendo il parere obbligatorio per tutti gli schemi di disegni di legge, regolamenti e schemi di decreti legislativi adottati dal Governo nelle materie di competenza regionale.

Relativamente alle intese, la Corte costituzionale ha ribadito più volte che il sistema complessivo dei rapporti tra lo Stato e le Regioni deve essere improntato al principio di “leale collaborazione”, con il conseguente obbligo per il Governo di motivare adeguatamente le ragioni di interesse nazionale che lo determinano a decidere unilateralmente, ogniqualvolta intenda provvedere, nonostante il mancato raggiungimento dell’intesa con le regioni.

Per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane (e delle città metropolitane), la Conferenza in esame viene unificata con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, dando vita alla cosiddetta Conferenza unificata.

Per la trattazione, infine, di tutti gli aspetti della politica dell’Unione europea che sono anche di interesse regionale e provinciale, la Conferenza si riunisce in una apposita sessione comunitaria.

## **Conferenza Stato-Città ed autonomie locali**

*d.p.c.m 2 luglio 1996*

*d.lgs. 281/1997*

*l. 131/2003*

*l. 11/2005*

*d.p.r. 180/2006*

Organo collegiale con funzioni consultive e decisionali, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell’interno o dal Ministro per gli affari regionali nelle materie di rispettiva competenza, è composto, inoltre, dai Ministri del-

l'economia e delle finanze, delle infrastrutture, della salute, dai presidenti dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI), dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCEM), nonché, da quattordici sindaci e sei presidenti di provincia, designati rispettivamente dall'ANCI e dall'UPI.

Istituito in via amministrativa, quale sede istituzionale e permanente di confronto e raccordo tra lo Stato e gli enti locali, il legislatore nazionale ha disciplinato la composizione, la convocazione e le funzioni della conferenza, attribuendo alla stessa, oltre a compiti di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, anche attività di studio, informazione e confronto circa le problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di province, comuni e comunità montane. In particolare, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, alla conferenza sono state attribuite nuove funzioni in materia di partecipazione degli enti locali al processo normativo comunitario.

Per l'attuazione a livello territoriale delle misure di coordinamento definite a livello generale tra lo Stato e gli enti locali, la conferenza si avvale delle riformate prefetture-uffici territoriali del Governo.

### **Conferenza unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie locali** *d.lgs. 281/1997*

Sede congiunta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Tale organismo svolge funzioni consultive, di raccordo, di scambio di dati ed informazioni in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane e città metropolitane sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto. La Conferenza unificata adotta le deliberazioni a seguito dell'assenso delle regioni, province, comuni

e comunità montane, acquisito con il consenso distinto dei membri che compongono rispettivamente le due suddette conferenze, nonché dell'assenso del Governo.

### **Conferenza di servizi**

*l. 241/1990, artt. 14, 14bis, 14ter, 14quater, 14quinquies*

*l.r. 57/1993, art. 17*

È una forma di cooperazione tra amministrazioni pubbliche volta a concentrare in un unico contesto logistico e temporale le molteplici valutazioni e le diverse posizioni delle singole amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, al fine di snellire l'attività amministrativa e di evitare che nei procedimenti particolarmente complessi le amministrazioni chiamate a parteciparvi debbano pronunciarsi in luoghi e tempi diversi. La conferenza di servizi sostituisce alle pronunce separate delle singole amministrazioni una valutazione contestuale in sede collegiale.

Tale istituto, già prima dell'entrata in vigore della legge generale sul procedimento amministrativo, era stato utilizzato in discipline di settore; la legge suddetta ne ha esteso l'applicazione e leggi successive di modifica, anche recenti, ne hanno ridisegnato alcuni caratteri.

In base alla normativa vigente si distinguono, sostanzialmente, tre tipologie di conferenza di servizi:

- *conferenza istruttoria*: consiste in un esame contestuale e coordinato dei diversi interessi pubblici coinvolti in uno stesso procedimento amministrativo o in più procedimenti amministrativi (c.d. conferenza interprocedimentale), al fine di una loro composizione;
- *conferenza decisoria*: è finalizzata all'adozione di un provvedimento finale che, adottato in conformità alla determinazione conclusiva del procedimento assunta dall'amministrazione procedente sulla base delle risultanze della conferenza e delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti, sostituisce gli atti di assenso di competenza delle medesime amministrazioni

e di quelle risultate assenti, anche se invitate a partecipare. L'indizione della conferenza è obbligatoria qualora l'amministrazione precedente non ottenga gli atti di assenso (intese, concerti, nulla osta), necessari per l'adozione del provvedimento finale, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte delle competenti amministrazioni, della relativa richiesta; è facoltativa qualora, entro lo stesso termine, una o più amministrazioni abbiano manifestato il loro dissenso. Inoltre la conferenza è convocata, anche su richiesta del privato, qualora la relativa attività sia subordinata ad atti di consenso di competenza di più amministrazioni pubbliche;

- *conferenza preliminare o pre-decisoria*: ricorre nei procedimenti inerenti la realizzazione di opere di particolare rilevanza e consente alle amministrazioni coinvolte di indicare, sulla base di istanze o progetti preliminari, le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, il loro consenso, vincolando le stesse a non esprimere successivamente motivi di dissenso non legati a fatti sopravvenuti. Nel caso di progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi la convocazione, su richiesta motivata del privato, è facoltativa, nel caso di progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico è obbligatoria; in quest'ultimo caso, inoltre, il responsabile del procedimento trasmette il progetto definitivo, redatto in conformità alle condizioni indicate in sede di conferenza preliminare, alle amministrazioni interessate e convoca una nuova conferenza per il relativo esame.

## **Conferimento**

*Cost., art. 118, co. I e II*

*l. 59/1997*

*d.lgs. 112/1998*

*l.r. 14/1999, art. 9*

Il legislatore statale ha precisato, nella normativa antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, che per “conferimento”

debba intendersi il trasferimento, la delega o l'attribuzione di funzioni e di compiti amministrativi alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane ed agli altri enti locali.

La nuova formulazione dell'articolo 118 della Costituzione, attribuisce la titolarità generale delle funzioni amministrative ai comuni, e, solo in via subordinata, ne prevede il conferimento a province, città metropolitane, regioni e Stato, quando lo impongano esigenze di unitarietà e sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

### **Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni**

*Cost., art. 134;*

*Stat., art. 41, co. 4*

*l. 87/1953, artt. 39 e 40*

È possibile proporre ricorso per conflitto di attribuzione (*vindictio potestatis*), qualora la Regione invada con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato o ad altra regione o, viceversa, qualora sia lo Stato ad invadere la sfera di competenza costituzionale di una Regione. Nel Trentino Alto Adige, legittimate a ricorrere avverso un atto dello Stato sono anche le Province autonome di Trento e Bolzano.

Il ricorso deve essere presentato alla Corte costituzionale, entro 60 giorni dalla notificazione o dalla pubblicazione o dell'avvenuta conoscenza dell'atto, dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato, se a ricorrere è lo Stato, e dal Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, se, invece, la ricorrente è la Regione. Il Presidente della Regione, per espressa disposizione statutaria, può agire anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali. Nel corso del giudizio e qualora ricorrano gravi ragioni, è riconosciuta all'ente ricorrente la possibilità di chiedere la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato. La Corte Costituzionale decide sul ricorso individuando l'ente competente e,

ove sia stato emanato un atto viziato, lo annulla. Alla sentenza di annullamento è riconosciuta efficacia circoscritta al caso deciso.

Per aversi conflitto di attribuzione tra Stato e regione, la lesione della sfera di competenza non può derivare da una legge o da un atto avente forza di legge, poiché, nel qual caso, si ricadrebbe nell'ipotesi di una controversia di legittimità costituzionale ex articolo 127 della Costituzione, ma da un atto avente natura non legislativa, che per la Regione potrà essere ad esempio un regolamento interno o un regolamento regionale. Anche in questo caso, tuttavia, deve considerarsi esclusa la possibilità di ricorrere avverso un regolamento “meramente esecutivo” di una legge regionale, in quanto in caso di annullamento dello stesso verrebbe meno anche la legge a cui dà attuazione.

Un ulteriore modello di conflitto rispetto a quello costituzionalmente previsto è stato plasmato dalla giurisprudenza, che ha riconosciuto la legittimazione a ricorrere non solo in caso di “invasione”, ma anche in caso di “menomazione” di una propria competenza a seguito di un comportamento commissivo od omissivo. La Corte costituzionale ha precisato che l'omissione deve avere ad oggetto un atto dovuto che comporti l'insorgenza di un danno attuale e concreto alla sfera di competenza del ricorrente o una seria minaccia alla stessa.

Dalle argomentazioni da ultimo riportate, si desume che non solo un atto, ma anche “un comportamento significante” è idoneo a determinare il conflitto, e che se un'omissione può legittimare la proposizione di un ricorso, si deve ritenere legittimo un ricorso per conflitto di attribuzione avente ad oggetto anche atti non definitivi, preparatori o atti interni, quali circolari o addirittura un telegramma, sempre che gli stessi naturalmente contengano una evidente manifestazione di volontà circa l'affermazione di una propria competenza ad esercitare un certo potere.

## **Consigliere regionale**

*Cost., art. 122*

*Stat., artt. 28-31*

*l. 165/2004*

*l.r. 7/1973*

*l.r. 5/1991*

*l.r. 19/1995*

*l.r. 10/1996*

*l.r. 2/2005*

*reg. cons.*

Il consigliere regionale rappresenta la Regione ed esercita le funzioni senza vincolo di mandato, e gode della insindacabilità in relazione alle opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il Consigliere regionale può presentare proposte di legge e, relativamente agli ambiti di competenza del Consiglio regionale, proposte di regolamento e di deliberazione. Nel rispetto delle competenze attribuite dallo Statuto e dal Regolamento è tenuto a partecipare alle sedute del Consiglio e delle commissioni consiliari delle quali fa parte. Può inoltre presentare ordini del giorno, mozioni o proposte di risoluzione per concorrere a determinare l'indirizzo politico, sociale ed economico della Regione.

I Consiglieri regionali hanno diritto di ricevere dall'Ufficio di Presidenza e dalla Giunta regionale tutte le notizie, le informazioni ed i documenti utili all'espletamento del proprio mandato. Hanno diritto, inoltre, di ottenere dagli uffici regionali e da quelli degli enti pubblici dipendenti, delle agenzie e degli organismi istituiti dalla Regione o che comunque esercitano funzioni e compiti da essa conferiti tutte le informazioni necessarie, e di esaminare ogni documento attinente all'attività svolta; se si tratta di un documento riservato hanno diritto a prenderne visione con l'obbligo della riservatezza.

Ai consiglieri spettano le indennità e le forme di previdenza previste dalle specifiche leggi regionali.

## **Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE)**

È un'associazione senza scopo di lucro di enti locali e regionali europei. Ne fanno parte le associazioni nazionali di città e regioni di una trentina di paesi rappresentati nel Consiglio d'Europa, con l'obiettivo di promuovere un'Europa unita e forte, in una prospettiva federalista, basata sulla valorizzazione delle autonomie regionali e locali e sul rispetto del principio di sussidiarietà, in forza del quale le decisioni sono prese il più vicino possibile ai cittadini.

Promuove, in particolare, i gemellaggi di città come strumento per la costruzione di un'Europa unita e pacifica partendo dalla base e quindi dai suoi cittadini. Opera anche sul piano internazionale come sezione europea dell'organizzazione mondiale delle città e dei governi locali uniti (CGLU).

La sezione italiana di tale associazione è l'AICCRE (Associazione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa).

## **Consiglio delle autonomie locali (CAL)**

*Cost., art. 123*

*Stat., artt. 66 e 67*

*l.r. 1/2007*

Organo di rappresentanza istituzionale del sistema delle autonomie locali, nonché di consultazione, di concertazione e di raccordo tra la Regione e gli enti locali, al fine di garantire l'effettiva partecipazione di quest'ultimi ai processi decisionali della Regione nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Il CAL è previsto dallo Statuto ed è disciplinato, ai sensi dello stesso, con legge regionale. Istituito presso il Consiglio regionale, è composto da quaranta membri e ne fanno parte di diritto il Sindaco di Roma, i sindaci dei comuni capoluogo e i presidenti delle province. Al termine delle procedure di elezione e di designazione dei restanti componenti, il CAL viene costituito, con decreto del Presidente della

Regione e convocato, per la seduta di insediamento dal Presidente del Consiglio, che lo presiede. In tale seduta, il CAL elegge tra i suoi componenti il presidente e gli altri membri dell'Ufficio di presidenza.

Per quanto attiene alle funzioni, il CAL è titolare d'iniziativa legislativa, che esercita, nei modi stabiliti dalla legge, nelle materie di revisione dello Statuto regionale, di conferimento o disciplina delle funzioni degli enti locali, di disciplina dei rapporti degli enti locali con la Regione. Lo stesso esprime parere obbligatorio, a maggioranza assoluta dei componenti sulle proposte di legge aventi ad oggetto le suddette materie, nonché su quelle di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali, di approvazione dei bilanci di previsione e sulla finanziaria. Esprime, inoltre, parere obbligatorio sul documento di programmazione economico-finanziaria regionale e sugli strumenti di programmazione generale socio-economica e di pianificazione generale territoriale della Regione. Esercita, infine, le ulteriori funzioni previste dallo Statuto.

Il CAL ha approvato a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti il regolamento interno, con il quale ha disciplinato il funzionamento e l'organizzazione dei lavori.

Dalla data di insediamento del CAL è stata prevista l'abrogazione della disposizione istitutiva della Conferenza permanente Regione – autonomie locali e il passaggio dei compiti e delle funzioni da questa esercitati in capo al CAL stesso.

### **Consiglio regionale**

*Cost., art. 121, co. 1 e 2*

*Stat., artt. 19, 23-27*

*l.r. 2/2005*

*reg. cons.*

Il Consiglio regionale esercita la funzione legislativa e quella di controllo politico-amministrativo nei confronti dell'esecutivo, con-

corre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale e svolge diversi ed altri compiti e attività, secondo quanto previsto dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi statali e regionali.

Il Consiglio ha un proprio organo di autogoverno, l'Ufficio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Consiglio medesimo. È articolato in commissioni e si avvale dell'attività dei gruppi consiliari.

Al fine di poter esercitare le proprie prerogative in piena indipendenza, il Consiglio è dotato di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e di gestione patrimoniale.

Il nuovo Statuto ha fissato in settanta il numero dei componenti il Consiglio, ai quali va aggiunto il Presidente della Regione, che ne fa parte di diritto.

### **Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL)**

*Stat., art. 71*

*l.r. 13/2006*

Il CREL, costituito con decreto del Presidente della Regione e con sede presso il Consiglio regionale, è un organo di consulenza del Consiglio e della Giunta regionali che contribuisce all'elaborazione della normativa e degli atti generali e settoriali relativi alla programmazione economico-sociale e territoriale della Regione, nonché agli interventi che rivestono un particolare interesse per lo sviluppo sostenibile. Tra le sue attribuzioni rientrano, in particolare, il rilascio di pareri, la formulazione di osservazioni e proposte, l'elaborazione di studi e ricerche e la promozione di sessioni d'informazione sulle politiche dell'Unione europea.

Il CREL è composto da sessanta membri, rappresentanti organizzazioni imprenditoriali, sindacali, sociali e Università nonché da esperti in materie economico-giuridiche, sociali e in tematiche comunitarie. I componenti possono essere sostituiti in qualsiasi momento su richiesta degli enti, associazioni e organismi che li hanno designati.

Il CREL, rappresentato dal Presidente che lo convoca, presiede e dirige i lavori, dispone, per lo svolgimento delle proprie funzioni, di una struttura amministrativa che opera in piena autonomia.

L'attività dell'organo è disciplinata da un apposito regolamento adottato a maggioranza dei componenti del CREL.

### **Consulta femminile per le pari opportunità**

*Stat. Art. 73*

*l.r. 58/1976*

Organo collegiale autonomo, con sede presso il Consiglio regionale. Lo Statuto lo prevede tra gli organismi di consultazione.

Istituito per la realizzazione delle pari opportunità e della parità giuridica tra uomini e donne, attraverso la valorizzazione delle differenze di genere ed il superamento di ogni discriminazione diretta tra i due sessi. La Consulta formula proposte e promuove iniziative volte ad assicurare il pieno sviluppo della personalità della donna e la sua effettiva partecipazione alla organizzazione politica, economica, sociale e culturale, nonché esprime pareri sulla programmazione regionale e sugli atti deliberativi che hanno maggiore incidenza sulla condizione della donna.

### **Consulta per i problemi della disabilità e dell'handicap**

*Stat. Art. 74*

*l.r. 36/2003*

Organismo di consultazione permanente, composto da associazioni e organizzazioni che operano nel campo della disabilità.

Istituita con legge regionale e prevista a livello statutario, la Consulta ha il compito di promuovere, attraverso un'attività che si estrinseca in pareri, proposte, approfondimenti, diffusione di informazioni, studi e ricerche, la partecipazione attiva delle persone di-

sabili alla vita della collettività. Le commissioni consiliari permanenti competenti in materia di sanità e servizi sociali provvedono a convocare, almeno due volte l'anno, apposite audizioni della Consulta in ordine a problematiche aventi particolare rilevanza in materia di disabilità ed handicap.

### **Continuità normativa (principio di)**

*l. 131/2003, art. 1, co. 2*

Il principio di continuità normativa regola, sul piano delle fonti ed in conformità al principio *tempus regit actum*, il passaggio da un regime normativo preesistente ad uno nuovo, garantendo la continuità di applicazione del primo fintanto che quello successivamente introdotto non trovi piena ed effettiva attuazione, così da evitare possibili vuoti normativi.

Tale principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, è stato codificato dalla c.d. legge “la Loggia” (l. 131/2003). In particolare, la legge, nel disciplinare il passaggio dal vecchio al nuovo riparto costituzionale delle competenze legislative introdotto dalla riforma del Titolo V Cost., ha previsto che le disposizioni normative statali che disciplinano materie attribuite, a seguito di tale riforma, alle Regioni, continuano ad applicarsi fino a quando il legislatore regionale non eserciti effettivamente le proprie competenze, in conformità al nuovo riparto costituzionale. Analoga previsione è stabilita per le disposizioni normative regionali che disciplinano materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.

## **Convalida degli eletti**

*Cort., art. 122*

*Stat., art. 28, co. 2*

*l. 154/1981, art. 2*

*l. 108/1968, art. 17*

*l. 165/2004, art. 2*

*l.r. 2/2005, art. 7*

*reg. cons., artt. 10 e 11*

La convalida degli eletti al Consiglio regionale è un'operazione volta ad accertare il possesso dei requisiti e l'assenza di cause di ineleggibilità e di incompatibilità, da effettuarsi ad opera dello stesso Consiglio regionale, nei confronti dei candidati che siano stati proclamati eletti.

A norma dello Statuto, la convalida deve avvenire entro sessanta giorni dall'insediamento del Consiglio, secondo le procedure fissate dal regolamento dei lavori del Consiglio. Lo stesso regolamento prevede un tempo più lungo, sei mesi dalla proclamazione, per l'adozione, da parte dell'Assemblea, del provvedimento relativo alla convalida. Tale ultima disposizione dovrà pertanto essere adeguata alle previsioni contenute nello Statuto.

## **Convocazione della Commissione**

*reg. cons., art. 24*

La convocazione della commissione di norma è diramata almeno tre giorni prima delle riunioni, salvo i casi di urgenza che consentono al presidente della commissione di ridurre tale termine fino a un giorno. Può essere richiesta, in caso di urgenza, anche da un presidente di gruppo consiliare o da un quinto dei componenti la stessa commissione; in tal caso il presidente della commissione è tenuto a far svolgere la seduta entro dieci giorni dal momento in cui la richiesta sia a lui pervenuta.

## **Convocazione del Consiglio**

*Stat., art. 26*

*reg. cons., art. 23*

La convocazione del Consiglio è una prerogativa del suo Presidente; può comunque essere richiesta, con motivazione, da parte del Presidente della Regione ovvero da un quinto dei componenti il Consiglio.

La convocazione deve riportare l'ordine del giorno della seduta ed essere diramata con un preavviso di almeno cinque giorni; qualora vi sia urgenza, tale termine è ridotto fino a tre giorni.

## **Coordinamento formale**

*reg. cons., art. 71*

Il coordinamento formale delle leggi consiste in correzioni di forma apportate al testo normativo dai competenti uffici del Consiglio ad avvenuta approvazione della legge e prima che questa sia trasmessa al Presidente della Regione per la promulgazione.

Il coordinamento formale può essere effettuato solo se l'Assemblea autorizza in tal senso il Presidente del Consiglio dopo la votazione finale della proposta di legge.

Come ha specificato la Corte Costituzionale, il coordinamento formale, in ogni caso, può consistere nella correzione di errori materiali e nella "correzione lessicale dei testi per rendere conforme la dizione alla sostanza". In tal caso, tra il testo approvato e quello trasmesso per la promulgazione possono esservi talune difformità, ma la Corte costituzionale può accertare se il coordinamento si sia mantenuto entro i limiti in cui è stato autorizzato in modo da esprimere l'effettiva volontà dell'Aula.

Oltre al coordinamento formale successivo al voto finale, il Regolamento dei lavori prevede la possibilità di effettuare un coordinamento preventivo alla votazione finale nel caso in cui relatori

della proposta di legge richiamino l'attenzione dell'Aula sulle *correzioni di forma* che la stessa richiede. I relatori propongono le conseguenti modificazioni e l'Assemblea delibera sulle stesse. L'intervento in sede di coordinamento preventivo al voto finale è tanto più efficace quanto maggiore è il tempo che intercorre tra la fine dell'esame degli articoli e la votazione finale, cosa che raramente si verifica per la concitazione dei lavori consiliari. Tale coordinamento, rispetto a quello successivo alla votazione finale, può assumere dimensioni anche significative, purché sia svolto in conformità con la natura dell'istituto e non costituisca veicolo per introdurre nel progetto ormai definito modifiche altrimenti precluse dall'esaurimento dell'esame degli articoli.

### **Copertura finanziaria delle leggi**

*Cost., art. 81, co. III e IV*

*Stat., art. 58, co. 5*

*l.r. 25/2001, art. 16*

Secondo la Costituzione e lo Statuto, ciascuna legge che comporti maggiori spese ovvero minori entrate deve espressamente indicare i mezzi per farvi fronte, ossia prevedere la copertura finanziaria.

Nell'ordinamento della nostra Regione, la copertura finanziaria è assicurata o attraverso l'utilizzo dei fondi speciali, o mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa o, infine, attraverso modifiche legislative che consentano maggiori entrate ed a condizione che non siano finanziate nuove spese correnti con entrate in conto capitale.

La legge regionale in materia di contabilità dispone, poi, che le proposte di legge regionale che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, debbano essere corredate da un'apposita relazione tecnico-finanziaria.

## **Costituzione**

La Costituzione è la fonte primaria dell'ordinamento giuridico.

È entrata in vigore il 1° gennaio 1948 dopo essere stata approvata da quasi il 90% dei componenti l'Assemblea costituente eletta in occasione del referendum istituzionale, il cui risultato determinò la nascita della forma di governo repubblicana.

Essa contiene le norme fondamentali dell'ordinamento giuridico che non possono essere cambiate se non attraverso un procedimento aggravato – cd. di revisione costituzionale – disciplinato dall'art. 138 della stessa Costituzione. Per tale motivo è unanimemente considerata di tipo rigido.

La Carta costituzionale italiana annovera norme con caratteristiche eterogenee: vi sono quelle di principio, programmatiche, di organizzazione nonché quelle relative alla produzione del diritto.

Tutte le norme contenute nella Costituzione, nonché quelle ad essa equiparate inserite in leggi costituzionali, si pongono al vertice nella gerarchia delle fonti del diritto. Ciò vuol dire che un atto normativo di rango inferiore, come per esempio una legge ordinaria statale o regionale, non può risultare in contrasto con norme costituzionali. Qualora si dovesse verificare tale ipotesi sarà la Corte costituzionale a dover dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge.

## **D**

### **Decadenza dei consiglieri**

*Stat., art. 28, co. 3*

*reg. cons., art. 10, co. 6, 7 e 8.*

La cessazione dalla carica di un consigliere regionale, non dovuta a ragioni che attengono alla vita dell'Assemblea, può avvenire, oltre che per dimissioni, per avvenuta decadenza. Nella teoria del diritto pubblico si ha decadenza in tutte quelle ipotesi in cui venga meno uno dei requisiti necessari sia per la costituzione che per la continuazione del rapporto.

La decadenza del consigliere è dichiarata dal Consiglio quando si sia verificata la perdita di uno dei requisiti di eleggibilità o quando, in caso di incompatibilità, l'interessato non abbia esercitato l'opzione.

### **Decreto**

*reg. org. giunta, art. 63*

*reg. org. cons., art. 30, co. 2*

Costituisce una delle tipologie di provvedimento amministrativo che può essere adottata da un organo monocratico.

Nell'ordinamento regionale il potere di adottare decreti è attribuito al Presidente della Regione ed al Presidente del Consiglio.

### **Delega (vedi conferimento)**

## **Delegificazione**

*Stat., art. 47, co. 2, lett. c)*

*l. 400/1988, art. 17, co. 2*

*l. 59/1997, art. 20*

*l. 11/2005, art. 11*

Il procedimento di delegificazione rappresenta una deroga al principio di carattere generale della gerarchia delle fonti del diritto, secondo il quale un atto normativo non possa essere modificato o abrogato da un atto gerarchicamente inferiore.

Superate le diffuse perplessità che erano sorte al momento della sua introduzione a livello statale, la delegificazione rappresenta oggi un istituto contemplato anche da diversi Statuti regionali.

Essa consiste nell'autorizzazione contenuta in una legge a disciplinare mediante regolamento aspetti di materie fino a quel momento regolati da legge o da atto avente forza di legge.

In realtà, è la stessa legge che autorizza tale operazione di abrogazione o di modifica di disposizioni legislative vigenti, ma l'effetto abrogativo si verifica solo al momento dell'entrata in vigore del cd. regolamento di delegificazione.

In ogni caso tale procedimento incontra dei limiti: lo Statuto della Regione esclude che possa riguardare materie coperte da riserva assoluta di legge, cioè che necessariamente debbano essere normate con legge, o riservate alla disciplina della legge regionale dallo stesso Statuto. I regolamenti di delegificazione possono essere poi adottati, sempre in base al nostro Statuto, solo dopo che il Comitato di garanzia statutaria abbia espresso il proprio parere di conformità statutaria. Eventuali successive modifiche ai suddetti regolamenti potranno essere apportate dalla Giunta solo se siano conformi alle norme generali regolatrici della materia contenute nella legge regionale che ha consentito la delegificazione.

## **Deliberazione**

*reg. org. giunta, art. 65*

*reg. org. cons., art. 30, co. 3*

La deliberazione è lo strumento attraverso il quale un organo collegiale assume delle decisioni di propria competenza.

## **Demanio**

*cod. civ. artt. 822 ss.*

*Stat., art. 17, co. 4*

I beni demaniali sono quei beni che, per natura o per espressa disposizione di legge, servono in modo diretto a soddisfare bisogni collettivi, e sono pertanto sottoposti a speciali vincoli. I beni demaniali sono sempre beni immobili o universalità di immobili e devono appartenere ad enti pubblici territoriali.

Secondo quanto previsto dal Codice Civile, il demanio è costituito dai seguenti beni: il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale.

Fanno allo stesso modo parte del demanio pubblico, ma solamente se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e, infine, gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

Tali beni sono soggetti al regime del demanio anche se appartengono alle Regioni, alle province o ai comuni.

I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.

Gli altri beni di proprietà dello Stato e degli altri enti territoriali non rientranti nel demanio costituiscono il patrimonio.

## **Designazione**

*Stat., artt. 41, co. 8 e 55, co. 3*

La designazione è l'indicazione di uno o più nominativi fornita all'autorità competente a provvedere ad una nomina.

## **Determinazione**

*reg. org. giunta, art. 66, co. 1*

*reg. org. cons., art. 32*

È l'atto con cui il dirigente esercita la gestione finanziaria, tecnica o amministrativa dell'ente cui appartiene, in base alle competenze attribuite.

## **Dichiarazione di urgenza**

*Stat., art. 39*

La legge regionale è promulgata dal Presidente della Regione entro trenta giorni dall'approvazione da parte del Consiglio ed entra in vigore quindici giorni dopo la pubblicazione nel bollettino ufficiale.

Qualora il Consiglio, a maggioranza dei propri componenti, ne dichiari l'urgenza, la legge viene promulgata nel termine stabilito dal Consiglio medesimo.

## **Dichiarazione di voto**

*reg. cons., artt. 38 e 66, co. 8*

Ogni volta che in Aula o in commissione si stia per procedere ad una votazione, è consentito a ciascun Consigliere, in via generale, di motivare il proprio voto attraverso un intervento che non

superi i dieci minuti. Se però la votazione ha per oggetto un articolo, anche aggiuntivo, un emendamento o un subemendamento ad una proposta di legge – o di provvedimento di competenza del Consiglio – è consentito un solo intervento per gruppo e per non più di tre minuti. Il Presidente del Consiglio può derogare a tale ultima previsione, concedendo un tempo maggiore per l'intervento, qualora esso sia preannunciato da un consigliere che intenda esprimere un voto diverso rispetto a quello del gruppo consiliare cui appartiene.

### **Difensore civico**

*Stat., art. 69*

*l. 127/1997, art. 16*

*l.r. 17/1980*

L'istituto del difensore civico trae origine dagli ordinamenti scandinavi e sta ad indicare quella figura cui sono attribuiti compiti di collegamento tra i cittadini e i pubblici poteri nonché di stimolo nei confronti della pubblica amministrazione, nei casi in cui questa ometta o ritardi lo svolgimento della propria attività.

Il nuovo Statuto lo qualifica quale organo indipendente della Regione, a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini. Per la sua elezione è richiesta un'ampia maggioranza, pari a tre quarti dei consiglieri.

La legge 127/1997, cd. Bassanini bis, ha stabilito che, in attesa dell'istituzione del difensore civico nazionale, sono affidate ai difensori civici regionali le funzioni di tutela dei cittadini residenti nei rispettivi territori regionali nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ad esclusione di quelle preposte alla difesa, alla sicurezza pubblica ed alla giustizia. Per tale attività, i difensori civici regionali sono tenuti ad inviare annualmente una relazione ai Presidenti delle Camere.

## **Differenziazione (principio di)**

*Cost., art. 118, co. 1*

*Stat., art. 16*

*l. 59/1997, art. 4, co. 3, lett. h)*

Il principio di differenziazione è citato nel nostro ordinamento all'art. 118 della Costituzione, unitamente al principio di sussidiarietà ed a quello di adeguatezza.

Tale principio impone al legislatore, all'atto di conferimento di una funzione amministrativa, di considerare le differenti caratteristiche degli enti amministrativi riceventi in termini demografici, territoriali, associativi, strutturali.

## **Dimissioni dei consiglieri**

*Cost., art. 126, co. 3*

*Stat., art. 19, co. 4*

*reg. cons., artt. 11, co. 2, e 84, co. 2*

Si tratta di un atto libero, personale ed esplicito con il quale un consigliere regionale dichiara di voler abbandonare la carica di consigliere. A seguito delle dimissioni di un consigliere, il Presidente del Consiglio, acquisite le determinazioni dell'Ufficio di Presidenza quale Giunta delle elezioni, dichiara eletto con proprio decreto il consigliere regionale che subentra e ne dà comunicazione all'Aula che ne prende atto.

Le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, che viene dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio regionale.

## **Dirigenti**

*Stat., art. 53, co. 1 e 2*

*d.lgs. 165/2001*

*l.r. 6/2002, art. 4 co. 3 e 4; artt. 7, 7bis, 11, 15-24, 32 co. 4; artt.*

*33-35, 36 co. 4; artt. 38, 39, co. 1, lett. b), c), d), e) ed f)*

*reg. org. giunta, artt. 17-28; 34; 66-68; 160-200*

*reg. org. cons., artt. 31; 32; 33; 75-130*

Nel rispetto del principio di separazione dei poteri tra organi amministrativi e organi di indirizzo politico, ai dirigenti è attribuito il potere di organizzare il lavoro, gli uffici e le risorse umane e finanziarie nonché l'attuazione degli obiettivi individuati dagli organi d'indirizzo politico-amministrativo. In particolare la normativa vigente prevede poteri di direzione, coordinamento e controllo in capo al dirigente in relazione all'attività degli uffici che da lui dipendono e di quella dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia.

L'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali avviene, nel rispetto dell'articolo 97 della Costituzione, attraverso pubblico concorso indetto dalle singole amministrazioni ovvero corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della Pubblica amministrazione. È consentito, inoltre, entro un limite fissato, il conferimento di incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato a persone di comprovata qualificazione professionale non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione.

Sotto il profilo della responsabilità, assume particolare rilievo la cosiddetta responsabilità dirigenziale, di carattere peculiare rispetto alle altre forme di responsabilità che gravano sui dipendenti pubblici. Questa sorge allorché non siano stati raggiunti gli obiettivi o in caso di inosservanza delle direttive ad essi impartite; in casi particolarmente gravi è prevista la possibilità di revocare l'incarico dirigenziale ovvero di recedere dal rapporto di lavoro nel rispetto delle procedure previste dalle norme contrattuali.

Nel sistema organizzativo regionale l'accesso alla qualifica di dirigente avviene attraverso pubblico concorso e gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato ed hanno una durata che può andare dai due ai sette anni. Ai fini del trattamento economico e del conferimento degli incarichi, la dirigenza si articola in due fasce: i dirigenti di seconda fascia transitano nella prima dopo aver ricoperto incarichi di direzione di dipartimento o di direzione regionale, o di strutture equivalenti nel caso del Consiglio, per almeno cinque anni senza essere incorsi in valutazioni negative. È consentito, come per lo Stato, il conferimento di incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato ed entro un limite prefissato a persone esterne di comprovata qualificazione professionale.

### **Disavanzo**

*Cost., art. 119, co. XI*

*d.lgs. 76/2000, artt. 4, co. 5, e 5*

*l.r. 25/2001, art. 17, co. 5*

Per disavanzo finanziario s'intende il saldo negativo presunto al termine dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio di previsione si riferisce, determinato da una consistenza delle uscite superiore a quella delle entrate. Ai sensi della legislazione vigente, esso è determinato per ciascuna delle unità previsionali di base in cui è articolato il bilancio di previsione.

Il totale delle spese di cui viene autorizzato l'impegno con la legge di bilancio può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nello stesso esercizio, a condizione che il disavanzo sia coperto da mutui ed altre forme d'indebitamento, autorizzati nei limiti stabiliti dalla stessa legge di bilancio, e serva esclusivamente a finanziare spese d'investimento.

**Disegno di legge** (*vedi proposta di legge*)

## **Documento informatico**

*l. 59/1997, art. 15, co. 2*

*d.p.r. 445/2000*

*d.p.c.m. 13.01.2004*

*d. lgs. 82/2005*

Il documento informatico è stato definito dal legislatore statale, come la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

Il documento informatico è al centro dell'impianto normativo delineato dal recente Codice amministrativo digitale. È possibile distinguere, essenzialmente, tra due tipi di documento informatico: documento informatico con firma elettronica e documento informatico con firma digitale (o elettronica avanzata). Mentre il primo è liberamente valutabile dal giudice tenuto conto delle sue caratteristiche specifiche, al secondo, che è basato sulla tecnica criptazione a chiave simmetrica, è riconosciuta l'efficacia propria della scrittura privata sottoscritta con firma autografa.

## **Docup**

*reg. (CE) 1260/1999*

È il documento unico di programmazione, attraverso il quale le Regioni utilizzano i fondi europei per lo sviluppo del tessuto economico e produttivo. Tali finanziamenti sono destinati ai progetti di rilancio e sviluppo delle zone industriali in fase di riconversione, delle zone rurali in declino e delle aree urbane in difficoltà.

Possono chiedere i contributi imprenditori privati e soggetti pubblici; piccole e medie imprese industriali, artigiane, del turismo e del commercio; comuni, province e loro consorzi; società per azioni a capitale pubblico, aziende municipalizzate; associazioni no-profit e associazioni di volontariato.

Le risorse finanziarie vengono utilizzate dalla Regione per favorire lo sviluppo e la competitività delle imprese, promuovere la creazione di

nuove iniziative imprenditoriali, incrementare l'occupazione, qualificare il territorio con nuovi servizi e infrastrutture, salvaguardare l'ambiente.

Il Docup si articola in "assi" e "azioni" che rappresentano gli interventi concreti, al fine di determinare i volumi di spesa ammissibili al finanziamento pubblico.

### **D.P.E.F.R. – Documento di programmazione economico-finanziaria regionale**

*Stat., artt. 23, co. 2, lett. e); 58, co. 4  
l.r. 25/2001, artt. 9 e 10*

Il D.P.E.F.R. è un atto fondamentale dell'attività della Regione poiché con esso si definisce la manovra della finanza regionale per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, al fine di realizzare gli obiettivi economico-sociali e territoriali fissati nei rispettivi atti di programmazione – P.E.R.G. (programma economico-sociale regionale generale) e P.T.R.G. (piano territoriale regionale generale).

Il D.P.E.F.R., in particolare, muovendo dall'analisi dello stato di attuazione del P.E.R.G. e P.T.R.G., e in relazione alle tendenze ed agli obiettivi macroeconomici relativi allo sviluppo economico e dell'occupazione nella Regione, aggiorna ogni anno le previsioni contenute nei predetti documenti programmatori ed individua, conseguentemente, il fabbisogno finanziario necessario per dare loro attuazione, orientando, in tal modo, le decisioni da assumere in sede di approvazione del bilancio pluriennale e di quello annuale, nonché della legge finanziaria e delle leggi a quest'ultima collegate.

La legge regionale fissa al 31 luglio di ogni anno il termine per l'inoltro da parte della Giunta del D.P.E.F.R. al Consiglio, il quale è tenuto ad adottarlo entro il 30 settembre. I suddetti termini, peraltro, sono comunemente ritenuti non perentori.

**Drafting** (*vedi qualità normativa*)

## **Durata degli interventi**

*reg. cons., artt. 20, co. 6, 21, co. 3 e 4, 25, co. 9, 28, co. 1, 2 e 5, 29, co. 3, 30, co. 1, 31, 33, co. 2, 38, co. 1, 65, co. 1, 66, co. 3, 4, 6, 7 e 8, 69, co. 1, 95, 98, co. 1, 99, co. 4 e 5, 104, co.4, 105, co.4, 113, co. 5*

La previsione della disciplina della durata degli interventi risponde alla necessità di conciliare il principio di discussione, che postula la libertà per tutti consiglieri di intervenire nelle varie fasi dell'iter di approvazione dei provvedimenti, con l'esigenza di garantire l'ordinato svolgimento dei lavori e di programmazione dell'attività del Consiglio.

La disciplina della durata degli interventi è strettamente connessa alla questione più generale dell'organizzazione del tempo di discussione, il c.d. contingentamento dei tempi.

Il regolamento dei lavori del Consiglio contiene varie disposizioni che prescrivono la durata degli interventi dei consiglieri; in particolare sono fissati dei tempi diversi a seconda del tipo di intervento, del tipo di argomento sul quale si interviene e del momento dell'intervento nell'iter procedimentale.

Il regolamento prevede i seguenti tipi di intervento e la relativa durata:

- *comunicazione all'Aula del programma dei lavori e del calendario dei lavori*: sono consentiti interventi dei consiglieri per non più di due minuti ciascuno e di dieci minuti complessivi per ciascun gruppo consiliare, per svolgere osservazioni che possono essere prese in considerazione ai fini della formazione, rispettivamente, del successivo programma e del successivo calendario;
- *questioni pregiudiziali e sospensive*: il Presidente del Consiglio stabilisce preventivamente la durata dei singoli interventi entro il limite massimo dei cinque minuti;
- *richiami al regolamento*: il Presidente del Consiglio stabilisce preventivamente la durata degli interventi, che comunque non possono superare i tre minuti ciascuno;

- *fatto personale*: il consigliere che si ritenga offeso può essere autorizzato dal Presidente del Consiglio ad esporre le proprie ragioni a fine seduta e per non più di tre minuti;
- *proposta di inversione dell'ordine del giorno*: sono previsti interventi di un oratore contrario e uno favorevole, per non più di cinque minuti ciascuno;
- *richiesta di chiusura di discussione* in Aula o in Commissione: possono intervenire un consigliere contro e uno a favore per non oltre cinque minuti;
- *prima di procedere ad una votazione* in Aula o in Commissione i consiglieri hanno facoltà di parlare per una succinta spiegazione del proprio voto e per non più di dieci minuti.

In particolare, per i *provvedimenti legislativi* sono previsti interventi nelle seguenti fasi della discussione:

- a) *discussione sulle linee generali* di un progetto di legge: la durata degli interventi non può superare i venti minuti; per le relazioni di maggioranza e di minoranza la durata degli interventi non può superare i quindici minuti ciascuna. il Presidente del Consiglio concede la parola ai consiglieri che intendono esporre le posizioni dissenzienti rispetto a quelle dei propri gruppi stabilendo le modalità ed i limiti di tempo; possono essere presentati e svolti ordini del giorno per impedire il passaggio all'esame degli articoli, per un tempo non eccedente i dieci minuti;
- b) *discussione sui singoli articoli*:
  - 1) la durata degli interventi non può superare i dieci minuti; il Presidente può aumentare il termine fino al doppio, per uno o più articoli, se la loro importanza lo richieda;
  - 2) ciascun consigliere può intervenire, per non più di tre minuti, sul complesso dei subemendamenti presentati ai propri emendamenti nel corso della seduta dalla commissione consiliare competente e dalla Giunta regionale;
  - 3) in caso di presentazione di emendamenti, è consentito al primo firmatario o, in sua assenza, ad uno degli altri firmatari, di intervenire per non più di cinque minuti;

- 4) in caso di presentazione di emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi presentati dalla commissione consiliare competente o dalla Giunta regionale possono intervenire un consigliere per gruppo per non più di cinque minuti ciascuno;
- 5) sulla richiesta di stralciare uno o più articoli o disposizioni contenute nel disegno di legge il Presidente del Consiglio stabilisce la durata massima degli interventi entro il limite massimo di cinque minuti;
- 6) sulla dichiarazione di voto può intervenire un consigliere per gruppo per non più di tre minuti;
- 7) ordini del giorno di istruzione alla Giunta regionale possono essere presentati e svolti per non più di cinque minuti.

Per quanto attiene i *provvedimenti diversi da quelli su provvedimenti legislativi* la regola generale è che la durata degli interventi in Aula non può essere superiore a cinque minuti, salva diversa previsione regolamentare.

Infine, per ciò che riguarda gli *atti di indirizzo e di controllo*, il regolamento prevede quanto segue:

– *mozioni e voti*:

- a) gli interventi non possono superare i venti minuti;
- b) ciascun proponente di emendamenti che non sia intervenuto nella discussione può illustrarli per non più di cinque minuti;
- c) il Presidente può consentire un ampliamento della discussione, ove si tratti di mozioni su problemi complessi e impegnativi;

– *interpellanze*:

- a) possono essere svolte per non più di quindici minuti;
- b) dopo le dichiarazioni della Giunta regionale chi ha presentato l'interpellanza può esporre le proprie ragioni per non più di cinque minuti;

– *interrogazioni*:

- a) dopo la risposta della Giunta regionale l'interrogante ha diritto di replicare per non più di cinque minuti;
- b) qualora la Giunta non risponda decorsa la terza settimana successiva al giorno dell'annuncio ciascun consigliere può sollecitare

- la risposta al termine della seduta per non più di cinque minuti;
- *interrogazioni a risposta immediata in aula e in commissione:*
- a) il presentatore di ciascuna interrogazione ha facoltà di illustrarla per non più di cinque minuti;
  - b) il rappresentante della Giunta regionale risponde per non più di tre minuti;
  - c) l'interrogante o altro consigliere del medesimo gruppo consiliare ha diritto di replicare per non più di due minuti.

## **E**

### **E-government**

*d.lgs. 39/1993*

*d.lgs. 82/2005*

*l.r. 14/1999, art. 32*

*l.r. 20/2001*

*d.p.c.m. 31 maggio 2005*

Per e-government si intende il processo di informatizzazione della pubblica amministrazione, il quale, unitamente ad azioni di cambiamento organizzativo, consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi digitali, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), allo scopo di ottimizzare il lavoro degli enti e di offrire agli utenti, cittadini ed imprese, servizi nuovi e più rapidi, attraverso, ad esempio, i siti web delle amministrazioni interessate.

La Regione ha recentemente avviato un processo di informatizzazione che va nella direzione indicata, attraverso la realizzazione di un portale internet che si pone l'obiettivo di garantire al cittadino tutte le informazioni e i servizi on-line offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali.

### **Elettorato (attivo e passivo)**

*Cost., artt. 48, 56 e 57*

*l. 108/1968, art. 4*

L'elettorato è l'insieme di tutti i cittadini convocati alle urne per le elezioni politiche o amministrative e chiamati ad esercitare il diritto di voto. L'appartenenza al corpo elettorale è documentata dall'iscrizione nelle liste elettorali dei comuni di residenza. Si distingue un elettorato attivo da uno passivo.

L'elettorato attivo è il diritto che ogni cittadino ha di essere elettore e si acquista con il compimento del 18° anno d'età. Per l'elezione del Senato della Repubblica è richiesto il compimento del 25° anno.

L'elettorato passivo consiste nella capacità di essere eletto ed è attribuito a chi, oltre ad esser capace di intendere e di volere, abbia i requisiti richiesti dalla legge (cittadinanza, età, elettorato attivo) e non si trovi in condizioni di incandidabilità. Per essere eletti alla Camera dei Deputati è richiesto il compimento del 25° anno di età, mentre per il Senato il requisito anagrafico è innalzato al compimento del 40° anno.

**Elezione** (*vedi sistema elettorale*)

### **Emendamento**

*reg. cons., artt. 66-68*

Consiste nella facoltà concessa a ciascun consigliere ed alla Giunta di richiedere modifiche a proposte di atti all'esame delle commissioni consiliari o dell'Aula.

Relativamente alla fase di discussione della proposta in Aula, è ammessa la possibilità della presentazione di emendamenti anche da parte della competente commissione consiliare.

Gli emendamenti possono essere interamente o parzialmente soppressivi; modificativi; integrativi e aggiuntivi. Ogni emendamento può a sua volta essere emendato a seguito della presentazione di un subemendamento.

Il regolamento dei lavori del Consiglio disciplina le modalità di presentazione e di votazione degli emendamenti.

## **Enti pubblici dipendenti**

*Stat., art. 55*

*l.r. 25/2001, art. 56*

*l.r. 1/2008, art. 8*

La legge regionale può istituire enti pubblici dipendenti per lo svolgimento di funzioni amministrative, tecniche o specialistiche che rientrano nella competenza regionale, sulla base della normativa di carattere generale disposta dalla Regione.

Alla Giunta regionale competono il potere d'indirizzo nonché quelli di vigilanza e controllo. I bilanci ed i rendiconti degli enti dipendenti vengono approvati con le modalità previste dalla legge regionale in materia di contabilità, sentito il Comitato regionale di controllo contabile.

## **Enti territoriali**

Rappresentano una categoria degli enti pubblici e sono caratterizzati dal fatto che il territorio costituisce un loro elemento costitutivo e quindi necessario. Essendo enti a rappresentanza generale di tutti coloro che risiedono nei rispettivi ambiti territoriali, sono dotati dei massimi livelli di autonomia, prima fra tutte quella politica, che consente loro di determinare autonomamente gli indirizzi politici relativi alla propria attività.

Sono enti territoriali lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province, i Comuni, le Comunità montane e le Comunità di arcipelago.

## **Entrata in vigore (della legge regionale)**

*Stat. art. 39, co.3*

Perché una legge regionale entri in vigore e ne sia obbligatorio il rispetto da parte di tutti i cittadini, occorre che sia pubblicata nel

Bollettino ufficiale della Regione e che sia trascorso, di norma, un certo periodo di tempo. Dalla pubblicazione della legge decorrono, infatti, i termini della c.d. *vacatio legis*, cioè quell'intervallo temporale tra il momento della pubblicazione dell'atto e il momento della sua effettiva operatività.

Normalmente la legge regionale entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che la stessa legge preveda un termine diverso.

## **Esame abbinato**

*reg. cons., art. 61*

L'esame abbinato consiste nel valutare ed esaminare contestualmente due o più proposte di legge o di provvedimento amministrativo di identico contenuto o vertenti su identica materia.

Il regolamento dei lavori del Consiglio prevede l'obbligo di procedere all'esame abbinato qualora proposte di legge o di provvedimento amministrativo identici o vertenti su materia identica si trovino contemporaneamente all'ordine del giorno di una Commissione, dove l'espressione "ordine del giorno" va intesa in un'accezione ampia, nel senso di comprendere tutte le proposte assegnate alla competenza di una Commissione consiliare.

Al fine di delimitare la materia e definire l'identità della stessa, occorre riferirsi sia al titolo delle proposte che ai relativi contenuti.

Al termine dell'esame preliminare delle proposte abbinate la Commissione procede alla scelta di un testo base ovvero alla redazione di un testo unificato.

Con la scelta di un testo base gli altri testi possono essere considerati come emendamenti al testo base e l'approvazione finale del testo comporterà l'assorbimento delle concorrenti proposte.

Nel caso di redazione di un testo unificato tutte le proposte concorrono alla formazione dello stesso. Il testo unificato verrà identificato, fino alla conclusione del procedimento di approvazione, con

tutti i numeri di presentazione assegnati a ciascun provvedimento e pertanto le varie proposte risulteranno avere tutte esaurito il loro *iter* con esito favorevole.

### **Esercizio finanziario**

*d.lgs 76/2000, art. 6*

*l.r. 25/2001*

Concetto economico-giuridico con il quale si indica il complesso degli atti di gestione (entrate e spese) e delle operazioni amministrative che si compiono nel corso dell'anno finanziario.

L'esercizio finanziario ha la durata di un anno e coincide con l'anno solare.

## F

### **Fatto personale**

*reg. cons., art. 31*

Il Consigliere che, nel corso dell'attività consiliare, si ritenga leso nella propria condotta o si senta attribuire opinioni contrarie a quelle espresse o comunque lesive della propria onorabilità può chiedere al Presidente del Consiglio l'autorizzazione ad esporre le proprie ragioni a fine seduta e per non più di tre minuti. Può altresì chiedere la nomina di una commissione che giudichi la fondatezza delle sue contestazioni.

### **Finanziaria** (*vedi legge finanziaria*)

### **Firma digitale**

*d.lgs. 82/2005*

È un particolare tipo di firma elettronica qualificata, basata su un sistema di chiavi crittografiche asimmetriche a coppia, correlate tra loro: una privata (con la quale il titolare appone la firma digitale su un documento informatico) e una pubblica (con la quale il titolare esegue la verifica di una firma digitale apposta su un documento informatico).

Viene creata mediante un dispositivo con elevate caratteristiche di sicurezza, in genere una *smart card*.

È utile nei casi in cui sia necessario sottoscrivere una dichiarazione con la garanzia della integrità dei dati oggetto della sottoscrizione e della autenticità delle informazioni relative al sottoscrittore. Tale sistema garantisce, infatti, che il documento non venga modifi-

cato, in quanto, durante la procedura di verifica, queste sarebbero facilmente riscontrate. Inoltre solo il titolare del certificato possiede il dispositivo di firma necessario con il PIN relativo all'utilizzo del dispositivo stesso. Ulteriore garanzia è fornita dal ruolo del certificatore, ovvero un soggetto in possesso degli stessi requisiti di onorabilità richiesti a coloro che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le banche, il quale presta servizi di certificazione delle firme elettroniche.

Il documento informatico, sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica qualificata, si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria.

### **Fondi di riserva**

*d.lgs. 76/2000, art. 13*

*l.r. 25/2001, artt. 22, 23 e 24*

I fondi di riserva sono dei “capitoli di spesa generici” che vengono iscritti nel bilancio annuale allo scopo di alimentare, in fase di esecuzione dello stesso, capitoli di spesa specifici. La normativa regionale li distingue in base alle loro finalità:

- *fondo di riserva per le spese obbligatorie*: da cui sono prelevate, con decreto del Presidente della Regione, le somme necessarie per integrare gli stanziamenti concernenti spese dipendenti dalla legislazione vigente che abbiano natura obbligatoria (oneri per il personale, per l'ammortamento dei mutui e prestiti, etc.);
- *fondo di riserva per le spese impreviste*: da cui sono prelevate, con deliberazione della Giunta, le somme occorrenti per provvedere alle eventuali deficienze degli stanziamenti concernenti spese dipendenti dalla legislazione vigente, non prevedibili all'atto dell'approvazione del bilancio o del relativo assestamento, che rivestano carattere di assoluta necessità nell'ambito delle funzioni regionali, che non abbiano natura obbligatoria e non impongano, in alcun modo, i bilanci futuri;

- *fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa*: con il quale si fa fronte ai maggiori pagamenti che si rendono necessari, nel corso dell'esercizio finanziario, sui diversi capitoli di spesa, rispetto agli stanziamenti disposti in sede di previsioni iniziali o di variazioni del bilancio. L'ammontare del fondo è determinato con legge regionale di bilancio in misura non superiore ad un dodicesimo dell'ammontare complessivo delle autorizzazioni a pagare, previste nel bilancio di cassa.

### **Fondi speciali**

*d.lgs. 76/2000, art.14*

*l.r. 25/2001, art. 25*

I fondi speciali sono dei capitoli di spesa, che possono essere iscritti nello stato di previsione del bilancio annuale, con i quali si fa fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che entrano in vigore dopo l'approvazione del bilancio. Possono essere utilizzati solo per il prelievo di somme da iscrivere in aumento delle assegnazioni di spesa di capitoli esistenti, oppure in nuovi capitoli, dopo l'entrata in vigore delle leggi che autorizzano le spese medesime. Sono tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale.

### **Fondi strutturali**

*Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 174 – 178*

*Reg (CE) n. 1083/2006 (disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul fondo di coesione)*

Sono il principale strumento con cui l'Unione europea interviene, attraverso cofinanziamenti, per ridurre le diseguaglianze esistenti tra le regioni e tra gli Stati membri e per favorire lo sviluppo dell'occupazione.

Sono organizzati per cicli di sette anni: l'ultima programmazione

è iniziata nel 2007 e si concluderà alla fine del 2013.

Esistono due fondi strutturali:

- il **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)**, che finanzia, in particolare in favore delle imprese, gli investimenti in grado di produrre occupazione, la realizzazione di infrastrutture e le iniziative per ridurre le disparità territoriali
- il **Fondo Sociale Europeo (FSE)**, che favorisce l’inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite, finanziando, in particolare, azioni di formazione.

Tali Fondi sostengono gli interventi delle regioni europee nell’ambito di tre obiettivi che, per il periodo 2007-2013, sono:

- obiettivo **“Convergenza”** (ex obiettivo 1) – mira a sostenere la crescita e l’occupazione delle regioni meno avanzate. Il cofinanziamento delle spese pubbliche è fino al 75%
- obiettivo **“Competitività regionale e occupazione”** (ex obiettivi 2 e 3) – punta a rafforzare, attraverso finanziamenti a soggetti pubblici e ad imprese, la competitività e le attrattive delle regioni e l’occupazione, mediante l’incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l’innovazione e la promozione della società della conoscenza, l’imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell’ambiente, lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi. Rispetto al precedente ciclo dei fondi strutturali (2000-2006) è stata introdotta una novità: mentre prima rientravano in questo obiettivo solo zone limitate del territorio regionale, ora tutte le aree di una regione possono usufruire dei fondi comunitari previsti nell’ambito dell’obiettivo “competitività”, incluse quelle aree non rientranti nell’obiettivo “convergenza”. Le azioni che rientrano in questo obiettivo possono essere cofinanziate fino al 50% delle spese pubbliche (nazionali e regionali)
- obiettivo **“Cooperazione territoriale europea”** (ex Interreg) – mira a intensificare la cooperazione a tre differenti livelli: cooperazione transfrontaliera; cooperazione transnazionale; cooperazione interregionale, sull’intero territorio dell’Unione.

La cooperazione transfrontaliera sostiene lo sviluppo di attività

economiche e sociali tra aree geograficamente confinanti; la cooperazione transnazionale sostiene l'innovazione tecnologica, l'ambiente e la prevenzione dei rischi, la mobilità, lo sviluppo urbano sostenibile; la cooperazione interregionale riguarda due temi: l'innovazione e l'economia delle conoscenze; l'ambiente e la prevenzione dei rischi. Le azioni che rientrano in questo obiettivo possono essere cofinanziate fino al 75% delle spese pubbliche.

### **Forma di governo**

*Cost., artt. 122, 123 e 126*

*Stat., art. 13, co. 3, art. 18, artt. 40-43*

*l.r. 2/2005*

Nell'ambito degli ordinamenti regionali, la forma di governo indica il modo in cui sono ripartiti i poteri tra gli organi della Regione (Consiglio, Giunta e Presidente della Giunta) ed i rapporti che intercorrono tra gli stessi.

Tutti i nuovi Statuti regionali hanno fino ad oggi compiuto la scelta dell'elezione diretta del Presidente della Giunta. In base a quanto previsto dalla Costituzione, a tale previsione consegue sia il potere del Presidente eletto di nominare e revocare i componenti della Giunta, sia il dovere dello stesso Presidente di dimettersi nel caso in cui il Consiglio regionale approvi una mozione di sfiducia nei suoi confronti. In tale caso, unitamente a quelli di dimissioni volontarie, rimozione, decadenza, impedimento permanente e morte del Presidente della Giunta, è previsto lo scioglimento dello stesso Consiglio.

## G

### **Garante dell'infanzia e dell'adolescenza**

*l.r.38/2002*

Il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza opera per assicurare la piena attuazione dei diritti riconosciuti ai minori. È istituito presso il Consiglio regionale ed agisce in piena autonomia e con indipendenza di giudizio. È eletto dal Consiglio stesso, dura in carica cinque anni e può essere rieletto una sola volta.

Il Garante, in particolare: vigila sull'applicazione nel territorio regionale della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989; sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in strutture educativo-assistenziali, residenziali, in ambienti esterni alla famiglia; svolge attività di consulenza nei confronti dei tutori e curatori; promuove, al fine di prevenire abusi, iniziative per la tutela dei diritti dei minori.

Qualora nell'esercizio delle proprie funzioni riscontri situazioni di grave rischio o di danno per i minori provvede a denunciarle alle autorità competenti ed a riferirle agli organi della Regione. Ogni anno presenta al Consiglio una relazione con la quale rappresenta le condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, i servizi esistenti e l'attività svolta nel corso dell'anno di riferimento e quella in programma per l'anno successivo.

### **Garante per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (c.d. Garante dei detenuti)**

*l.r. 31/2003*

Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale assume ogni iniziativa utile affinché vengano tutelati i diritti dei detenuti, anche minori, nonché di coloro che si trovano

nei centri di accoglienza e nelle strutture sanitarie, se sottoposti a trattamento obbligatorio.

Le azioni svolte dal garante, riguardano, in particolare, la tutela del diritto alla salute, il miglioramento della qualità della vita, l'istruzione, la formazione professionale e, in generale, tutte le iniziative che possano facilitare il reinserimento sociale e lavorativo. Inoltre, può proporre all'amministrazione l'adozione di atti e provvedimenti, sia amministrativi che legislativi, idonei a perseguire gli obiettivi menzionati.

Il Garante, che si avvale di due coadiutori anch'essi eletti dal Consiglio regionale, dura in carica cinque anni ed è supportato da una struttura amministrativa cui sono affidati compiti di gestione ed attuazione dei propri compiti istituzionali.

### **Giunta delle elezioni**

*Stat., art. 25, co. 3, lett. b)*

*reg. cons., art. 10*

*l.r. 38/2003*

La Giunta delle elezioni è un organismo interno al Consiglio.

L'Ufficio di Presidenza, subito dopo la sua costituzione, procede, quale Giunta delle elezioni, all'accertamento dell'inesistenza delle cause di ineleggibilità o di incompatibilità nei confronti dei consiglieri eletti, sulla base sia della documentazione relativa alle cariche ed agli uffici ricoperti trasmessa dai consiglieri stessi, sia delle istanze e dei ricorsi presentati relativamente alle condizioni degli eletti.

Compiuto l'esame, la Giunta delle elezioni propone all'Aula la convalida delle elezioni dei consiglieri per i quali sia stata accertata l'inesistenza di cause di ineleggibilità o di incompatibilità o l'annullamento dell'elezione stessa qualora manchi la condizione dell'eleggibilità o la decadenza qualora riscontri l'esistenza o il sopravvenire di una delle causa di incompatibilità.

La Giunta delle elezioni, inoltre, ha il compito di procedere all'istruttoria della valutazione di insindacabilità dei consiglieri per le

opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni e di riferirne al Consiglio regionale, al fine dell'adozione della relativa deliberazione.

### **Giunta per il regolamento**

*Stat., art. 25, co. 3 e 4*

*reg. cons., art. 9*

La Giunta per il regolamento esamina le proposte di modifica al regolamento dei lavori del Consiglio ed esprime pareri sia sull'interpretazione delle norme del regolamento stesso che sulla risoluzione dei conflitti di competenza tra le commissioni consiliari.

È composta da dieci consiglieri nominati dal Presidente del Consiglio, che la presiede; lo stesso Presidente, sentita la Giunta in questione, può integrarne la composizione, al fine di assicurare una maggiore rappresentatività, nel rispetto della proporzionalità tra maggioranza ed opposizione.

### **Giunta regionale**

*Cost., artt. 121 e 122*

*Stat., artt. 45- 49*

La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione. Realizza gli obiettivi stabiliti nel programma politico e amministrativo del Presidente della Regione nonché negli atti di indirizzo del Consiglio regionale. Ad essa sono attribuite una competenza amministrativa generale, il potere di iniziativa legislativa, la funzione regolamentare, ad esclusione dei regolamenti delegati dallo Stato, e l'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 49 dello Statuto. Nella composizione della Giunta deve essere assicurata un'equilibrata presenza dei due sessi e, comunque, tale che il numero degli assessori appartenenti allo stesso sesso non sia superiore ad undici.

I componenti, in un numero non superiore a sedici, scelti anche al di fuori del Consiglio regionale, sono nominati dal Presidente della Regione entro dieci giorni dalla sua proclamazione. Quest'ultimo ha potere di revoca e sostituzione. La Giunta dura in carica fino alla proclamazione del Presidente della Regione neoeletto.

Lo Statuto prevede quali cause di dimissioni della Giunta regionale:

- le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio;
- l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione;
- le dimissioni volontarie, la rimozione, la decadenza, l'impedimento permanente e la morte del Presidente della Regione.

Alle dimissioni della Giunta consegue lo scioglimento del Consiglio, che viene dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio regionale.

La Giunta dimissionaria resta in carica, presieduta dal Presidente della Regione, ovvero dal Vicepresidente nei casi di rimozione, decadenza, impedimento permanente e morte del Presidente, limitatamente all'ordinaria amministrazione, fino alla proclamazione del Presidente della Regione neoeletto.

## **Governance**

Il termine anglosassone “*governance*” è divenuto popolare, negli ultimi venti anni, nel dibattito politico e accademico. La definizione stessa del concetto ha subito cambiamenti ed integrazioni: in generale, si può sostenere che il termine viene usato per marcare una distinzione e contrapposizione con il concetto di “*government*”, inteso quale istituzione, apparato e organizzazione.

Per una corretta definizione della *governance* è necessario specificare il settore in cui il concetto è utilizzato: il concetto usato in economia è altro da quello di cui si occupa la scienza politica ed è ancora altro se riferito alla pubblica amministrazione.

All'interno della pubblica amministrazione, la *governance* costituisce un nuovo modello di amministrazione con cui si esprime l'esigenza di allargare il consenso sociale, attraverso l'introduzione di meccanismi e prassi che rendano effettiva la partecipazione dei cittadini all'azione pubblica in un contesto di trasparenza amministrativa e che attribuiscono chiaramente la responsabilità delle decisioni e delle azioni ai vari attori coinvolti, in modo da migliorarne l'efficacia e l'efficienza.

## **Governo regionale** (*vedi forma di governo*)

### **Gruppi consiliari**

*Stat., artt. 22, co. 2 e 31*

*l.r. 6/2002*

*reg. cons., artt. 12 e 13*

*reg. org. cons., artt. 13 e 14*

I gruppi consiliari sono articolazioni interne del Consiglio costituite dai consiglieri regionali eletti nella stessa lista ovvero da consiglieri eletti in altre liste, che successivamente decidono di aderirvi. I consiglieri che dichiarano di non voler appartenere ad alcun gruppo consiliare confluiscono nel gruppo misto. I gruppi che si costituiscono successivamente all'elezione del Consiglio regionale devono essere formati da almeno due consiglieri, salvo il caso in cui siano espressione di un partito politico rappresentato in Parlamento. Ciascun gruppo, entro sei giorni dalla prima seduta del Consiglio, comunica al Presidente del Consiglio il nome del rispettivo Presidente. La Conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari collabora con il Presidente del Consiglio per l'organizzazione dell'attività e dei lavori dell'Aula.

L'Ufficio di presidenza assicura ai gruppi consiliari le risorse necessarie ad un libero ed efficace svolgimento delle funzioni e di-

sponde l'assegnazione di risorse aggiuntive in misura proporzionale alla presenza femminile nei gruppi stessi, con le modalità stabilite dal regolamento dei lavori. I gruppi si avvalgono, per l'esercizio delle proprie funzioni, di una struttura di diretta collaborazione disciplinata dal regolamento di organizzazione del Consiglio.

# I

## **Imposte** (*v. Tributi*)

### **Improcedibilità**

*reg. cons., art. 56*

L'improcedibilità di una proposta di legge si concretizza al verificarsi dell'impossibilità di proseguire nell'iter della sua approvazione. Un caso previsto dal regolamento dei lavori è quello secondo cui non possono essere assegnate alle commissioni consiliari, né essere discusse e votate in Aula, proposte di legge precedentemente respinte se non siano trascorsi almeno sei mesi dalla loro reiezione.

### **Incandidabilità**

*l. 55/1990*

*l. 165/2004, art. 2, co. 1*

L'incandidabilità costituisce una particolare causa di ineleggibilità che il legislatore ha configurato per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione. Chi versa in una situazione di incandidabilità è direttamente escluso dalla competizione elettorale senza che sia possibile, in alcun modo, per l'interessato rimuovere l'impedimento all'elezione, per cui l'eventuale elezione è da considerarsi nulla. Per contro, nei normali casi di ineleggibilità, l'impedimento giuridico è sempre rimovibile da parte dell'interessato, nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge.

L'incandidabilità, inoltre, può essere accertata in sede di ammissione della lista e il nominativo può così essere direttamente depen-

nato dalla stessa, mentre le cause di ineleggibilità possono essere sindacate solo in sede di convalida delle elezioni.

Le Regioni non hanno titolo ad intervenire in materia di incandidabilità, trattandosi di competenza da ascrivere al legislatore statale.

### **Inammissibilità**

*reg. cons., artt. 67, co. 10; 70*

Si parla di inammissibilità con riferimento ad emendamenti, subemendamenti, articoli aggiuntivi e ordini del giorno quando essi si riferiscano ad argomenti del tutto estranei all'oggetto della discussione, quando siano preclusi da precedenti deliberazioni ovvero comportino una spesa e non vi sia la relazione tecnica che ne attesti la copertura finanziaria. In tali casi, il Presidente del Consiglio dichiara, appunto, la loro inammissibilità.

### **Incompatibilità**

*Cost., art. 122*

*Stat., art. 19, co. 3*

*reg. cons., art. 10*

*l. 154/1981*

*l. 165/2004, art. 3*

*l.r. 27/2000, art. 2*

È la situazione giuridica in cui versa chi è impossibilitato a conservare la carica elettiva cumulandola con un'altra carica e deve quindi optare, entro termini prestabiliti, per l'una o l'altra, pena la decadenza.

L'istituto dell'incompatibilità nasce dall'esigenza di salvaguardare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva.

L'incompatibilità va tenuta distinta dall'ineleggibilità che pro-

duce, invece, un impedimento giuridico ad assumere la carica elettiva e ingenera l'annullamento dell'elezione.

La Costituzione riserva alla legge regionale la disciplina dei casi di incompatibilità del Presidente della Giunta, dei componenti della Giunta e dei consiglieri regionali, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale, e stabilisce direttamente l'incompatibilità tra la carica di consigliere e di componente della Giunta regionale con quella di parlamentare, di consigliere o componente della Giunta di altra Regione, di parlamentare europeo.

La procedura stabilita dal regolamento dei lavori del Consiglio prevede che l'Ufficio di Presidenza qualora riscontri l'esistenza o il verificarsi di una causa di incompatibilità la contesti al consigliere il quale ha dieci giorni di tempo per rispondere. Nei cinque giorni successivi, l'Ufficio di presidenza, ove confermi il suo giudizio sulla sussistenza della causa di incompatibilità, propone all'Aula di invitare il consigliere ad optare tra il mandato elettivo e la carica che ricopre. Entro i successivi cinque giorni il Consiglio delibera sulla proposta dell'Ufficio di presidenza e, ove l'accolga, chiede al consigliere di optare, avvertendolo che, ove non vi provveda entro i successivi quindici giorni, sarà considerato automaticamente decaduto.

Nel caso in cui una causa di incompatibilità si verifichi nei confronti di un assessore esterno, il Presidente della Regione invita l'interessato a rimuovere tale condizione entro dieci giorni; se questi non ottempera all'invito, lo dichiara decaduto dalla carica.

## **Indagine conoscitiva**

*Stat., art. 33*

*reg. cons., art. 106*

Le commissioni consiliari possono svolgere, d'intesa con il Presidente del Consiglio, indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili all'approfondimento di temi e questioni relativi alla propria attività e a quella svolta dall'Aula. A tal fine, le

commissioni individuano in un documento l'ambito e gli obiettivi dell'indagine, nonché il programma e gli strumenti per il suo svolgimento e possono avvalersi della collaborazione di esperti e acquisire le consulenze necessarie. Le Commissioni, infine, riferiscono all'Aula le conclusioni dell'indagine ed avanzano eventuali proposte.

### **Ineleggibilità**

*cost., art. 122*

*Stat., art. 19, co. 3*

*l. 154/1981, art. 2*

*l. 165/2004, art. 2*

*l.r. 2/2005, art. 7*

*reg. cons., art. 10*

È la situazione giuridica in cui versa chi è impossibilitato ad essere validamente eletto. L'istituto nasce dall'esigenza di escludere alcuni soggetti dalla possibilità di ricoprire determinati uffici elettivi, qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione del voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati.

L'ineleggibilità produce effetti invalidanti sull'elezione e comporta, pertanto, ove si accerti che l'eletto era ineleggibile, ai sensi della normativa vigente, l'annullamento dell'elezione stessa.

Le cause di ineleggibilità non hanno effetto, di norma, se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature.

La Costituzione prevede che le cause di ineleggibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali siano disciplinate con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

In base al regolamento dei lavori del Consiglio, i consiglieri eletti sono tenuti a trasmettere al Presidente del Consiglio l'elenco

delle cariche e degli uffici ricoperti. Qualora sussista una causa di ineleggibilità, l'Ufficio di presidenza, quale Giunta delle elezioni, propone al Consiglio l'annullamento dell'elezione. Ove il Consiglio accolta la proposta, dichiara annullata l'elezione e provvede ad attribuire il seggio vacante secondo la normativa elettorale vigente. Nel caso in cui la causa di ineleggibilità si verifichi in tempi successivi all'elezione, l'Ufficio di presidenza propone al Consiglio di dichiarare decaduto il consigliere e di sostituirlo con chi ne ha diritto.

### **Informazione**

*Stat., art.30*

*reg. cons., artt. 108 e 109*

I consiglieri hanno diritto di ricevere dall'Ufficio di presidenza e dalla Giunta regionale tutte le informazioni utili all'espletamento del proprio mandato e di ottenere dagli uffici regionali e da quelli degli enti pubblici dipendenti, delle agenzie e degli organismi istituiti dalla Regione le informazioni necessarie attinenti all'attività svolta.

L'Ufficio di presidenza è tenuto ad inviare tempestivamente agli enti locali, alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e ad altri organismi sociali informazioni sulle iniziative politiche, legislative ed amministrative proposte alle commissioni consiliari e all'Aula. Su richiesta dei consiglieri o su iniziativa della commissione, la trasmissione è dovuta anche nei confronti di altri enti ed organismi.

### **Iniziativa legislativa**

*Cost., art. 123, co. 1*

*Stat., artt. 37 e 60*

*l.r. 63/1980*

L'iniziativa legislativa è il potere di presentare una proposta di legge da parte dei soggetti a ciò abilitati dallo Statuto. Essi sono:

- la Giunta regionale;
- ciascun consigliere regionale;
- ciascun Consiglio provinciale;
- almeno cinque consigli comunali che rappresentino complessivamente una popolazione di almeno diecimila abitanti;
- almeno diecimila elettori della Regione ;
- il Consiglio delle autonomie locali, relativamente alle proposte di legge concernenti le funzioni degli enti locali, i rapporti tra questi ultimi e la Regione, la revisione dello Statuto.

Le proposte di legge, redatte in articoli ed accompagnate da una relazione illustrativa, devono essere presentate al Presidente del Consiglio, che decide circa la loro ricevibilità.

Le proposte di legge di iniziativa del Consiglio delle autonomie locali e di iniziativa popolare sono discusse entro sei mesi dalla loro presentazione. Quelle di iniziativa popolare restano valide fino al termine della legislazione successiva a quella nella quale sono state presentate.

### **Insindacabilità dei consiglieri regionali**

*Cost., art. 122, co. 4*

*Stat., art. 29, co. 2*

*l.r. 38/2003*

L'insindacabilità è una prerogativa riconosciuta a livello costituzionale ai consiglieri regionali a tutela della loro autonomia ed indipendenza, in forza della quale non possono essere chiamati a rispondere in sede giudiziaria delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Qualora ciò avvenga, il consigliere interessato deve darne immediata comunicazione al Presidente del Consiglio regionale, il quale investe il Consiglio stesso della questione. La Giunta delle elezioni svolge l'istruttoria della valutazione dell'insindacabilità e riferisce al Consiglio, il quale delibera entro il termine perentorio di trenta giorni.

## **Interpellanza**

*Stat., art. 30, co. 2*

*reg. cons., artt. 92, 93 e 98*

L'interpellanza è una domanda motivata che ciascun consigliere regionale ha diritto di rivolgere alla Giunta regionale circa i motivi e gli intendimenti della sua condotta su problemi specifici.

A differenza dell'interrogazione, il fatto oggetto dell'interpellanza è dato per scontato e conosciuto nella sua oggettività. L'interpellante chiede che la Giunta qualifichi la sua politica in relazione al fatto medesimo ed esponga in maniera motivata i suoi intendimenti.

L'interpellanza deve essere presentata al Presidente del Consiglio, che ne dà comunicazione all'Aula entro la seduta successiva e la iscrive all'ordine del giorno.

## **Interrogazione**

*Stat., art. 30, co. 2*

*reg. cons., artt. 99-105*

L'interrogazione è una domanda che ciascun consigliere regionale può rivolgere alla Giunta su fatti o questioni che riguardano la vita politica, economica ed amministrativa della Regione o che con essa abbiano relazione.

A differenza dell'interpellanza, l'interrogazione è quindi una semplice domanda su un fatto determinato: se è vero, se la Giunta possiede maggiori informazioni di quelle note, se intende intervenire in proposito.

L'interrogazione è formulata per iscritto e presentata al Presidente del Consiglio che la trasmette alla Giunta e ne dà sommario annuncio all'Aula.

La Giunta risponde oralmente alle interrogazioni, tranne il caso in cui il consigliere dichiara di volere una risposta scritta.

Una particolare categoria di interrogazioni è rappresentata da quelle a risposta immediata. Esse devono essere presentate in Aula

o in commissione consiliare entro le ore dodici del giorno antecedente a quello nel quale è previsto il loro svolgimento e consistono in una sola domanda, formulata in modo chiaro e conciso, avente ad oggetto un argomento connotato da urgenza o particolare attualità politica.

### **Intesa istituzionale di programma**

*l. 662/1996, art. 2, co. 203*

*del. Cipe 21 marzo 1997*

È lo strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la Giunta di ciascuna regione o provincia autonoma gli obiettivi da conseguire e i settori e le aree nei quali è indispensabile l'azione congiunta degli organismi predetti. Si tratta, quindi, di uno strumento di programmazione negoziata che, in quanto tale, mira allo sviluppo economico ed occupazionale di una determinata area, attraverso la definizione di un piano pluriennale di interventi.

L'intesa istituzionale di programma prevede, per ciascun settore d'intervento, la stipula di un accordo di programma quadro, rimandando a quest'ultimo la definizione puntuale delle opere e dei finanziamenti, nonché le procedure per il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti.

La gestione dell'intesa è garantita dalla presenza del Comitato istituzionale di gestione, un organo composto dai rappresentanti del Governo e della regione o provincia autonoma con il compito di verificare periodicamente il raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi. Il Comitato si avvale, per gli aspetti tecnici, del Comitato paritetico di attuazione, composto dai rappresentanti delle amministrazioni di volta in volta coinvolte.

L'intesa deve essere approvata, prima della sottoscrizione, dal CIPE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. La Conferenza è altresì sentita sugli argomenti sui quali si registri un dissenso tra le parti nel Comitato di gestione.

## **Ipab**

*d.p.r. 616/1977*

*l. 328/2000*

*d.lgs. 207/2001*

Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nascono come enti pubblici, dotati di autonomia amministrativa, per erogare assistenza ai poveri bisognosi, mediante propri mezzi economici e con vari strumenti: asili nido, orfanotrofi, scuole materne, convitti, ospizi per anziani ed invalidi.

La legge 328/2000, che detta norme per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, ha inserito le IPAB nella rete d'interventi pianificati dalle Regioni. Il Governo, con il decreto legislativo 207/2001, ha riformato radicalmente la materia, avviando, tra l'altro, un processo di privatizzazione ed indicando i principi e i criteri cui devono uniformarsi le Regioni nella disciplina delle IPAB attraverso proprie leggi.

## **Irricevibilità**

*Stat., art. 37, co. 4*

*reg. cons., art. 55*

Il Presidente del Consiglio può dichiarare irricevibile una proposta di legge, con conseguente arresto immediato dell'iter procedurale, qualora non sia conforme ai requisiti formali previsti dallo Statuto e dal regolamento dei lavori, come nel caso in cui non sia redatta in articoli e accompagnata da una relazione illustrativa, ovvero, nel caso di proposta d'iniziativa dei consigli provinciali e comunali, manchi la sottoscrizione rispettivamente dei presidenti delle province e del sindaco, ed ancora, nel caso di proposta di iniziativa popolare, non sia sottoscritta da almeno 10 mila elettori della Regione.

## **Istituzione nuovi comuni**

*Cost., art. 133, co. II*

*Stat., art. 23, co. 2, lett. b); art. 64, co. 2*

*l.r. 19/1980*

Il procedimento per l'istituzione di nuovi comuni è disciplinato dalla Costituzione, la quale prevede la competenza della legge regionale in materia. Nel caso di specie, si tratta di un procedimento legislativo aggravato, in quanto, prima dell'approvazione finale della legge regionale istitutiva del nuovo comune, occorre procedere, sulla base di una deliberazione del Consiglio regionale, all'indizione di un referendum consultivo per acquisire il parere delle popolazioni interessate.

Le modalità di svolgimento della procedura referendaria sono a loro volta disciplinate dalla legge regionale: spetta al Presidente della Regione indire il referendum e fissarne la data di convocazione, da individuare in una data compresa tra il 60° e il 120° giorno successivo a quello di emanazione del decreto presidenziale di indizione della consultazione popolare.

## L

### **Leale collaborazione (principio di)**

*Cost., art. 120, co. II*

*Stat., artt. 12, co. 1 e 49, co. 2*

Principio fondamentale che deve contraddistinguere l'operato di Stato, Regioni ed enti locali nelle materie in cui i rispettivi interessi e competenze si intersecano sino a sovrapporsi.

Assente nel testo originario della Costituzione, ha fatto la sua comparsa nella seconda metà degli anni ottanta grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale, attenta ad esigere che nei rapporti interistituzionali tutte le parti coinvolte ispirassero i propri comportamenti ad assetti cooperativi e ha trovato la sua prima consacrazione nella legge 59/1997, in cui la leale collaborazione compare tra i principi fondamentali per i conferimenti di funzioni alle Regioni e agli enti locali.

Il principio è oggi riconosciuto espressamente dalla Costituzione, a seguito della riforma del 2001, in materia di poteri sostitutivi; ma la collaborazione istituzionale può considerarsi un principio generale implicito al nuovo sistema costituzionale, in grado di imporsi come criterio guida di tutte le relazioni interistituzionali, allorché ci si trovi in situazioni di competenze connesse o interferenti spettanti ad enti diversi.

La leale collaborazione si realizza attraverso un'ampia e variegata gamma di strumenti, forme e moduli procedurali, idonei a garantire l'esercizio coordinato delle rispettive attribuzioni e che si traducono in obblighi di informazione reciproca, consultazioni informali, pareri, intese, conferenze di servizi, convenzioni, accordi di programma.

Sedi della leale collaborazione sono, principalmente, la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali

e la Conferenza unificata, sede congiunta delle precedenti, alle quali la riforma costituzionale del 2001 ha aggiunto la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella composizione integrata con rappresentanti regionali e locali. Tale ultima previsione non risulta, però, ancora attuata.

### **Legge regionale**

*Cost., artt. 70-82, 117, 121, 123 e 127*

*Stat., artt. 11, 36-39*

*d.lgs. 76/2000*

*l. 11/2005*

*l.r. 25/2001*

*l.r. 2/2005*

La legge è un atto normativo vincolante per tutti i destinatari, adottato dagli organi istituzionali ai quali la Costituzione attribuisce espressamente il potere legislativo.

Le leggi regionali sono approvate dal Consiglio regionale, promulgate dal Presidente della Regione, pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che la legge non preveda un termine diverso.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, è oggi riconosciuta alle Regioni, oltre alla potestà legislativa concorrente, una potestà legislativa residuale in tutte le materie non riservate dallo stesso articolo alla competenza esclusiva dello Stato e che non costituiscono oggetto di potestà legislativa concorrente. Nelle materie oggetto di legislazione concorrente, le Regioni continuano a poter legiferare, come avveniva prima della riforma, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

La potestà legislativa regionale, al pari di quella statale, è esercitata nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Assumono particolare importanza:

- *la legge statutaria*: leggi di approvazione e di modifica dello Statuto regionale; appartengono alla categoria delle cosiddette leggi “rinforzate” poiché la Costituzione prevede per la loro approvazione un procedimento aggravato;
- *la legge elettorale*: legge che disciplina l’elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale;
- *la legge di bilancio*: legge, di iniziativa della Giunta regionale, approvata annualmente dal Consiglio, con la quale si approvano il bilancio annuale di previsione ed il bilancio pluriennale;
- *la legge finanziaria*: legge che, in coerenza con gli indirizzi del DPEFR, espone annualmente il quadro di riferimento finanziario per un periodo compreso nel bilancio pluriennale regionale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla normativa vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari ai suddetti indirizzi. La proposta di legge finanziaria è presentata dalla Giunta al Consiglio contestualmente alla proposta di legge regionale concernente il bilancio annuale e pluriennale. Contestualmente alla stessa, la Giunta può presentare proposte di legge collegate alla manovra finanziaria annuale con le quali sono disposte norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio ed altre norme non inseribili nella legge finanziaria aventi però riflessi sul bilancio.
- *la legge comunitaria*: legge con la quale si provvede a dare attuazione alla normativa dell’Unione europea o si dispone che la Giunta vi provveda con regolamento; la legge comunitaria dispone in via diretta qualora l’adempimento degli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l’istituzione di nuovi organi amministrativi. La legge comunitaria, d’iniziativa della Giunta, è approvata annualmente dal Consiglio nell’ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata.

### **Libro bianco**

*l. 11/2005, art. 3, co. 2 e artt. 5 e 6*

È uno strumento che può essere utilizzato dalla Commissione europea in una fase prenORMATIVA. Di norma, segue un libro verde ed ha la funzione di presentare, in modo particolareggiato, una proposta di azione comunitaria in uno specifico settore. Quando un libro bianco è accolto favorevolmente dal Consiglio, può sfociare in un programma d'azione dell'Unione nel settore in questione.

### **Libro verde**

*l. 11/ 2005, art. 3, co. 2 e artt. 5 e 6*

È uno strumento che può essere utilizzato dalla Commissione europea in una fase prenORMATIVA. Si tratta di un documento pubblicato dalla Commissione per stimolare una riflessione e lanciare una consultazione a livello europeo su particolari tematiche. Le consultazioni effettuate attraverso un libro verde possono, a seconda di quanto emerso, essere seguite da un libro bianco che traduca i risultati della riflessione in concrete proposte di azione comunitaria.

## M

### **Maggioranza (quorum funzionale)**

*Stat., artt. 19, co. 2; 20, co. 3; 25, commi 1 e 5, 27, co. 3; 33, co. 3; 39, co. 2; 43, co. 1; 67, co. 4; 68, co. 8; 69, co. 3; 70, co. 2*  
*reg. cons., art. 36*

Con il termine maggioranza, o quorum funzionale, si intende il numero dei voti richiesto per la validità delle deliberazioni.

Si distingue:

- a) la maggioranza relativa: quando si raggiunge il maggior numero dei voti a prescindere dal rapporto degli stessi con il totale dei votanti;
- b) la maggioranza semplice: quando si raggiunge almeno la metà più uno dei votanti;
- c) la maggioranza qualificata: che può essere della metà più uno, di tre quinti, dei due terzi o dei tre quarti degli aventi diritto al voto. Nel primo caso, quando cioè è richiesta la metà più uno dei componenti dell'assemblea, si parla comunemente di maggioranza assoluta

Ai sensi dello Statuto, per la validità delle deliberazioni dell'Aula e delle commissioni è richiesta la presenza della maggioranza dei componenti (*si veda voce "numero legale"*) e il voto favorevole della maggioranza dei presenti, eccetto i casi in cui sia richiesta una maggioranza qualificata.

In particolare, lo Statuto prevede la maggioranza assoluta nelle deliberazioni del Consiglio per:

- a) l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione;
- b) l'approvazione della legge regionale di disciplina del sistema elettorale;
- c) l'approvazione del regolamento di contabilità e degli altri regolamenti interni;

- d) la dichiarazione d'urgenza sulla promulgazione della legge regionale;
- e) l'approvazione delle leggi di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali, a seguito di parere negativo espresso dal Consiglio delle autonomie locali;
- f) l'approvazione della legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nella pronuncia del Comitato di garanzia statutaria;
- g) l'elezione del Presidente del Comitato regionale di controllo contabile.

Una maggioranza qualificata più elevata è invece richiesta nei seguenti casi:

- a) l'elezione del Presidente del Consiglio regionale – maggioranza dei due terzi dei componenti nel primo scrutinio, dei tre quinti nel secondo, maggioranza assoluta dal terzo in poi;
- b) l'adozione e la modifica del regolamento dei lavori del Consiglio – maggioranza dei tre quinti e, dalla terza votazione, maggioranza assoluta;
- c) l'elezione del difensore civico – maggioranza dei tre quarti dei componenti;

Nel conteggio dei voti per determinare la maggioranza, il regolamento dei lavori del Consiglio prevede che siano computati i voti favorevoli e i voti contrari, mentre le dichiarazioni di astensione non vengono contate e se ne tiene nota a cura dei consiglieri Segretari.

## **Mozione**

*Stat., art. 30, co. 2*

*reg. cons., artt. 91, 93-97*

La mozione è uno degli atti di prerogativa dei consiglieri, con cui gli stessi concorrono a determinare l'indirizzo politico, sociale ed economico della Regione. Ciascun consigliere può presentare mozioni al fine di promuovere una deliberazione dell'Aula su un

determinato argomento. Con la mozione è anche possibile proporre all'Aula di formulare un voto o una proposta di legge al Parlamento.

La mozione deve essere presentata al Presidente del Consiglio, che ne dà comunicazione all'Aula entro la seduta successiva e la iscrive all'ordine del giorno della prima seduta della seconda settimana successiva a quella del suo annuncio, a meno che l'Aula non deliberi di anticiparne la discussione. La presentazione della mozione e di eventuali emendamenti e subemendamenti, la loro discussione e votazione sono disciplinati dal regolamento dei lavori del Consiglio.

### **Mozione di sfiducia**

*Cost. art. 126, co. II e III*

*Stat., art. 43*

La mozione di sfiducia è un atto mediante il quale il Consiglio regionale esprime la propria sfiducia nei confronti del Presidente della Regione.

Per la sua votazione la norma costituzionale richiede l'esistenza dei seguenti requisiti, la cui *ratio* viene individuata nell'esigenza di favorire la stabilità dell'esecutivo e la massima assunzione di responsabilità da parte del legislativo:

- a) la mozione deve essere motivata;
- b) per la presentazione della mozione è richiesta la sottoscrizione di almeno un quinto dei membri del Consiglio;
- c) la mozione di sfiducia non può essere discussa prima di tre giorni dalla presentazione;
- d) la votazione deve avvenire per appello nominale;
- e) la mozione deve essere approvata a maggioranza assoluta.

Il nuovo Statuto ha integrato la disciplina costituzionale prevedendo, per la discussione della mozione, il termine massimo di venti giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia comporta: le dimissioni della Giunta e lo scioglimento anticipato del Consiglio.

## N

### **Nomina**

*Stat., artt. 23, co. 2, lett. p); 41, co. 8; 55, co. 3*  
*reg. cons., artt. 79-86*  
*l.r. 14/2008, art. 1, co. 50*

Ai sensi dello Statuto, la nomina degli organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti dalla Regione, degli enti privati a partecipazione regionale, nonché dei membri di commissioni, comitati ed altri organismi collegiali spetta al Presidente della Regione. Nei casi in cui la legge istitutiva prescrive l'obbligo di assicurare la rappresentanza delle opposizioni, la designazione spetta al Consiglio regionale.

### **Non cumulabilità**

*reg. cons. art. 18, co. 1*

Il regolamento dei lavori del Consiglio prescrive che alcune cariche pubbliche, anche se compatibili, non siano tra loro cumulabili. In particolare, è previsto che le cariche di componente dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, di Presidente di commissione consiliare permanente, di Presidente del Comitato regionale di controllo contabile, non siano cumulabili fra di loro, né con la carica di componente della Giunta regionale.

## **Normativa dell'Unione europea**

*Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 288, 289, 290, 291, 292*

*Cost., art. 117, co. V*

*Stat., artt. 10, 11, 41, 47*

*l.131/2003, art. 5*

*l. 11/2005*

L'ordinamento giuridico dell'Unione europea è un ordinamento giuridico *sui generis* distinto sia dall'ordinamento internazionale, sia da quello interno degli Stati membri ed è caratterizzato dal principio della diretta applicabilità, secondo cui la norma dell'Unione europea, pur essendo adottata da un organo estraneo, raggiunge direttamente i soggetti dell'ordinamento statale e li vincola conferendo ad essi diritti e obblighi, e dal principio del primato sul diritto interno, ai sensi del quale allorquando nelle materie trasferite alla competenza dell'Unione europea vi è un contrasto tra norma dell'Unione europea e norma statale o regionale prevale la prima.

Le fonti del diritto dell'Unione europea si distinguono in fonti di diritto primario, costituite dai trattati istitutivi, ivi compresi quelli che introducono modifiche o che disciplinano l'adesione di nuovi Stati, e fonti di diritto secondario o derivato, costituite dagli atti che le istituzioni dell'Unione hanno il potere di adottare in virtù dei trattati. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea descrive cinque atti tipici che possono essere adottati dalle istituzioni europee: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri.

Il regolamento è un atto di portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno Stato membro. La portata generale distingue il regolamento dalla decisione, mentre l'obbligatorietà in tutti i suoi elementi lo distingue dalla direttiva.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi ritenuti più idonei a conseguirlo. Come il regolamento, è un atto vincolante di natura nor-

mativa, ma a differenza di esso è caratterizzata da un'efficacia mediata, cioè per produrre effetti nei confronti dei singoli deve essere recepita dallo Stato nell'ordinamento interno, mediante l'adozione di atti normativi completi e dettagliati, che attuino gli obiettivi e i principi generali fissati dalla direttiva stessa. Tuttavia, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia si è riconosciuta un'efficacia diretta verticale delle direttive, cioè la possibilità per i singoli di far valere nei confronti dello Stato inadempiente anche una direttiva non attuata, quando imponga solo obblighi di non fare, quando si limiti a ribadire un obbligo già previsto dai trattati, chiarendone la portata e i tempi di attuazione e quando sia molto dettagliata, ossia non si limiti a stabilire il risultato da raggiungere, ma indichi anche forme e mezzi per la sua attuazione (c.d. direttiva *self-executing*).

Nelle materie di propria competenza, le Regioni possono dare immediata attuazione alle direttive; lo Statuto della Regione Lazio prevede che ciò avvenga, di norma, con la legge comunitaria regionale, approvata annualmente nell'ambito di un'apposita sessione dei lavori consiliari.

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati, che possono essere uno o più Stati membri, persone fisiche o giuridiche. La decisione è, quindi, come il regolamento e la direttiva, un atto vincolante, ma a differenza di essi ha natura amministrativa.

La raccomandazione e il parere sono atti non vincolanti, quindi non impugnabili dinanzi la Corte di giustizia, e servono per ottenere dal destinatario un comportamento conforme a scopi comuni. Di solito, il parere è utilizzato per l'espressione di un'opinione su una data questione, mentre la raccomandazione come strumento di azione indiretta per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri.

Con il trattato di Lisbona la procedura di codecisione, secondo la quale, in base a un complesso meccanismo, un regolamento, una direttiva o una decisione sono adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione, è diventata la procedura legislativa ordinaria. In alcuni casi specifici è prevista

anche una procedura legislativa speciale, che consiste nell'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo. Gli atti giuridici adottati mediante la procedura legislativa ordinaria o speciale sono qualificati dal trattato di Lisbona atti legislativi. Il trattato prevede, inoltre, gli atti legislativi delegati aventi portata generale, che sono regolamenti o direttive la cui adozione è delegata da un atto legislativo alla Commissione per integrare o modificare elementi non essenziali di esso, e gli atti esecutivi, che sono regolamenti, direttive o decisioni adottati dalla Commissione o eccezionalmente dal Consiglio quando sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridici vincolanti dell'Unione.

Sul versante del diritto interno, a seguito della riforma costituzionale del 2001 ha acquisito più rilevanza il ruolo delle regioni, sia nella fase ascendente che in quella discendente della normativa dell'Unione europea. Nelle materie di loro competenza, infatti, le regioni partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti dell'Unione europea e provvedono alla loro attuazione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge statale.

## **Numero legale**

*Stat., art. 27, co. 3*

*reg. cons., artt. 34 e 35*

Con il termine numero legale, o quorum strutturale, si fa riferimento al numero minimo di consiglieri necessari affinché si possa procedere, nelle commissioni consiliari e in Aula, alla votazione dei rispettivi atti. Lo Statuto prevede che per la validità delle deliberazioni debba essere presente la maggioranza dei componenti del Consiglio che non abbiano ottenuto congedo a norma del regolamento dei lavori e il voto favorevole della maggioranza dei presenti, salvo il caso in cui sia prevista una maggioranza qualificata.

L'esistenza del numero legale si ritiene presunta. La verifica può essere richiesta in commissione, da uno o più consiglieri, oppure in Aula, da almeno tre consiglieri o da un Presidente di un gruppo consiliare costituito da almeno tre consiglieri. Sono considerati presenti, agli effetti della determinazione del numero legale, sia il richiedente la verifica, sia i consiglieri, autorizzati dall'Ufficio di Presidenza che risultino impegnati fuori dalla sede del Consiglio regionale per incarico istituzionale.

## O

### **Onlus**

*l. 460/1997, sez. II*

La sigla indica le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, ossia associazioni, comitati, fondazioni, cooperative o altri enti privati che perseguono esclusivamente finalità di solidarietà sociale in vari settori, quali assistenza, beneficenza, istruzione, ricerca, tutela naturalistica e dell'ambiente, cultura, arte, sport, tutela dei diritti civili, e che non possono distribuire gli utili ma devono impiegarli per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse. Le finalità di solidarietà sociali sono perseguite quando le loro attività sono dirette ad arrecare benefici a persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari o a componenti di collettività estere, limitatamente agli aiuti umanitari.

### **Opposizione**

*Stat., artt. 20, co. 2; 23, co. 2, lett. p); 25, commi 2 e 3, lett. f); 34, co. 3; 55, co. 3*

*l.r. 2/2005, art. 2, co. 5*

Per opposizione, in ambito parlamentare, si intende l'insieme dei gruppi politici che non si riconoscono nella maggioranza assembleare che sostiene politicamente l'esecutivo in carica, in quanto, a seconda della forma di governo vigente, non hanno votato ad essi la fiducia o sono espressione di partiti che hanno sostenuto l'elezione di un leader diverso da quello poi prescelto dal corpo elettorale. L'opposizione, conseguentemente, contrasta e controlla l'azione di governo, condizionandone l'indirizzo sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione. Il ruolo

dell'opposizione è più accentuato nei sistemi di governo maggioritari tendenzialmente bipolari, ove già prima delle elezioni si fronteggiano due coalizioni contrapposte, rispetto ai sistemi di governo parlamentare di tipo multipolare, ove si forma un governo di coalizione dall'accordo tra i partiti.

Nel Lazio, con l'elezione diretta del Presidente della Regione, si è aderito al primo modello, e si sono quindi introdotte norme che garantiscono la minoranza nel proprio diritto-dovere di opposizione, quale quella della legge elettorale che prevede la nomina a consigliere regionale del candidato alla carica di Presidente della Regione che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente.

Lo Statuto demanda al regolamento dei lavori del Consiglio il compito di assicurare l'effettivo esercizio dei diritti dell'opposizione e prevede l'attribuzione all'opposizione della presidenza degli organi consiliari di controllo e di vigilanza, la presenza di rappresentanti della minoranza nell'Ufficio di presidenza e la competenza del Consiglio in caso di nomine e designazioni in cui si debba assicurare la rappresentanza delle opposizioni.

## **Ordine del giorno**

*Stat., art. 30, co 2*

*reg. cons., artt. 25, co. 7, 8 e 9; 65, co. 2 e 3; 69 e 70*

Il regolamento dei lavori del Consiglio prevede tre tipologie di ordine del giorno:

- l'ordine del giorno di cui all'articolo 25, inteso come atto che contiene l'indicazione di tutti gli argomenti che l'Aula o le commissioni consiliari debbono esaminare nel corso della seduta, nonchè il loro ordine di trattazione. Per deliberare su argomenti che non siano iscritti all'ordine del giorno è necessaria una decisione adottata con la presenza di tutti i consiglieri assegnati e con il voto favorevole dei tre quarti degli stessi. Per i lavori dell'Aula, l'inversione

della trattazione degli argomenti iscritti è possibile quando è proposta dal Presidente del Consiglio, dal Presidente della Regione, da un Assessore, da un Presidente di gruppo consiliare costituito da almeno tre consiglieri, o da tre consiglieri. In commissione consiliare, invece, l'inversione della trattazione deve essere richiesta dal Presidente della commissione o da due consiglieri;

- l'ordine del giorno di cui all'articolo 69 è un atto, che ciascun consigliere può presentare, finalizzato a dare istruzioni alla Giunta regionale in relazione ad una determinata proposta di legge che si trovi all'esame dell'Aula per l'approvazione. L'ordine del giorno può essere svolto per non più di cinque minuti e deve riguardare articoli di legge già approvati o la proposta di legge nel suo insieme ma, salvo che l'Aula decida diversamente, non può riprodurre emendamenti ed articoli aggiuntivi che siano già stati respinti;
- l'ordine del giorno di cui all'articolo 65 è una richiesta che ciascun consigliere può presentare affinché non si proceda all'esame degli articoli ovvero al testo proposto per la deliberazione; è votato al termine della discussione generale e se presentato dopo la chiusura della stessa, non può essere svolto.

## **Organismi consultivi**

*Stat., artt. 71-75*

Gli organi consultivi sono organi collegiali – di solito denominati consigli, osservatori, comitati, consulte – che svolgono essenzialmente attività di studio, valutazione, divulgazione, proposta ed esprimono pareri facoltativi, e talvolta obbligatori, su specifiche materie e su richiesta di soggetti determinati.

Il capo IV dello Statuto prevede espressamente, quali organi di consultazione, il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro; l'Osservatorio regionale permanente sulle famiglie, la Consulta femminile regionale per le pari opportunità e la Consulta regionale per i problemi della disabilità e dell'handicap.

## **Organizzazione dei lavori** (*vedi Programmazione dei lavori*)

### **Organo**

L'organo di un ente pubblico è una componente dell'organizzazione più o meno complessa dell'ente, caratterizzata da una propria competenza, che l'ordinamento qualifica a porre in essere atti giuridici per conto dell'ente. L'organo è quindi la persona o il complesso di persone preposto ad un determinato centro di imputazione di competenza amministrativa e che, pertanto, esercita una pubblica potestà. Generalmente, gli organi sono assistiti da uffici, ossia apparati organizzatori costituiti da personale e mezzi destinati ad assolvere compiti ausiliari e strumentali rispetto alle funzioni degli organi.

La principale classificazione che si può operare tra gli organi è quella, in base alla composizione, tra organi individuali e collegiali, a seconda che l'esercizio della funzione sia demandato a un'unica persona fisica o a una pluralità di persone dotate di pari attribuzioni, che devono provvedervi in seduta comune attraverso una deliberazione unitaria.

### **Osservatorio sulla famiglia**

*Stat., art. 72*

*l.r. 32/2001, art. 10*

Lo Statuto prevede l'Osservatorio regionale permanente sulle famiglie, quale organismo di consultazione e di monitoraggio, istituito con legge regionale, con il compito, in particolare, di analizzare le situazioni di disagio familiare e di valutare l'efficacia degli interventi in favore delle famiglie realizzati dalla Regione, dagli enti locali, da gruppi e da associazioni.

La legge regionale sugli interventi a sostegno della famiglia, approvata anteriormente allo Statuto, ha previsto la sua istituzione presso la Giunta regionale.

## P

### **Parere**

*Stat., artt. 21, co. 4; 23, co. 2, lett. a); 25, co. 4; 26, co. 33, co. 1, lett.c); 41, co. ; 47, co. 3; 55, co. 3 e 8; 67, co. 2 e 4; 68, co. 6, lett. c); 70, co. 6; 71, co. 2; 72; 73, co. 2 e 3 e 74*

È un atto, avente carattere ausiliario, fornito da organi consultivi agli organi dell'amministrazione attiva; consiste in un giudizio su un'attività che dovrà essere compiuta da chi lo richiede. È un atto privo di autonomia funzionale, in quanto emesso in vista di un provvedimento finale, ed adempie a tre funzioni: conoscitiva, valutativa e di coordinamento. Può essere:

- *obbligatorio*, se espressamente previsto dalla legge; in tal caso l'atto adottato in mancanza del parere è illegittimo per violazione di legge;
- *facoltativo*, se è discrezione degli organi dell'amministrazione attiva richiederli o meno;
- *vincolante*, se l'organo richiedente è obbligato ad adeguare il provvedimento ai contenuti del parere rilasciato.

Nell'ordinamento regionale esprimono parere le commissioni permanenti in sede consultiva, gli organismi previsti dallo Statuto e dalle leggi regionali nonché gli uffici del Consiglio e della Giunta a ciò abilitati.

## **Pari opportunità**

*Trattato CE artt. 2, 3 par. 2*

*direttiva 2006/54/CE*

*Cost. artt. 3; 37, co. 1; 51, co. 1; 117, co. VII*

*Stat., artt. 6, co. 6; 19, co. 2; 20, co. 2; 45, co. 1; 53, co. 4 e 73*

*d.lgs. 198/2006*

*d.lgs. 5/2010*

*l.r. 58/1976*

*reg. org. Giunta, art. 344, artt. 438- 446 bis*

*rer. org. Consiglio, art. 2, artt. 370-376*

La parità fra uomini e donne è un principio fondamentale del diritto comunitario riconosciuto espressamente dal trattato quale “compito” e “obiettivo” della Comunità da promuovere in tutte le sue attività. Nell’ordinamento interno, è stato approvato recentemente il codice delle pari opportunità, in cui sono riunite e coordinate le disposizioni vigenti per la prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione basata sul sesso.

Le pari opportunità tra uomini e donne si attuano attraverso misure volte a eliminare ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l’esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo. Di particolare importanza sono le azioni positive, volte a favorire l’inserimento e la carriera delle donne attraverso l’adozione di misure per la rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità tra uomini e donne nel campo del lavoro e nella società, favorendo, anche attraverso una diversa organizzazione del lavoro, l’equilibrio tra responsabilità familiari e professionali.

La Costituzione e lo Statuto prevedono che la Regione rimuova ogni ostacolo che impedisca la piena parità delle donne e degli uomini nei vari settori di attività, attraverso l’attivazione di azioni positive e promuova la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Lo Statuto prevede anche l'istituzione della Consulta femminile regionale per la realizzazione delle pari opportunità e della parità giuridica sostanziale tra donne e uomini, con funzioni consultive e di proposta nei confronti degli organi regionali. Inoltre, i regolamenti di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta e del Consiglio regionale disciplinano rispettivamente il funzionamento e l'organizzazione del Comitato per le pari opportunità tra uomo e donna, organismo istituito con il compito di promuovere azioni volte a creare condizioni di parità sostanziale delle lavoratrici e dei lavoratori, nell'ambito dei luoghi di lavoro. Infine, presso il Segretariato generale della Giunta regionale è stato istituito l'ufficio del Consigliere di parità regionale, previsto dalla normativa statale, per lo svolgimento di funzioni di promozione e di controllo dell'attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e di non discriminazione tra donne e uomini nel lavoro.

### **Pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive**

*Cost., artt. 3, co. II, 51, co. I e 117, co. VII*

*d.lgs. 198/2006, art. 56*

*Stat. artt. 6, co. 6, 19, co. 2*

*l.r. 2/2005, artt. 3, co. 2 e 3*

Il principio delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive costituisce espressione del principio fondamentale di uguaglianza sostanziale sancito dalla Costituzione, che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del paese. A seguito delle modifiche apportate al testo della Costituzione nel 2001 e nel 2003 il principio delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive ha trovato una specifica collocazione al suo interno ed è stato anche imposto alle Regioni di promuovere con proprie leggi la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Anche molti dei nuovi statuti hanno introdotto analoghi principi, prevedendo che le leggi elettorali promuovano la parità di accesso

tra uomini e donne alla carica di consigliere regionale, anche mediante azioni positive.

In conformità al dettato degli statuti, le leggi elettorali regionali contengono disposizioni specifiche finalizzate a favorire il riequilibrio della presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative, consistenti per lo più nella previsione di una percentuale di una presenza nelle liste regionali e provinciali. Alcune leggi dettano anche norme sanzionatorie nel caso di mancato rispetto delle predette percentuali.

La legge elettorale della Regione Lazio prevede disposizioni diverse relativamente alle liste provinciali e alla lista regionale: per le prime vi è l'obbligo della rappresentanza dei due sessi all'interno di un gruppo di liste in misura non superiore ai due terzi e qualora tale proporzione non venisse rispettata è prevista la sanzione della restituzione, fino a un massimo della metà, dell'importo del rimborso delle spese elettorali in misura proporzionale ai candidati eccedenti il minimo consentito, mentre per le liste regionali vi è la previsione dell'obbligo di rappresentare entrambi i sessi in pari misura pena l'inammissibilità delle stesse.

La Corte costituzionale, modificando il proprio orientamento, alla luce del mutato quadro costituzionale, in ordine alla possibilità per il legislatore di introdurre meccanismi idonei a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, ha posto peraltro dei limiti, affermando che le misure specifiche volte a dare effettività alla parità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive si debbano proporre di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, ma non possono, direttamente o indirettamente, incidere sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini, attribuendo alle donne direttamente quei risultati medesimi. In una recente pronuncia ha ritenuto legittima l'introduzione della preferenza di genere, purché tale misura rivesta carattere promozionale e non coattivo e non alteri forzatamente la composizione dell'assemblea elettiva rispetto al risultato che si sarebbe determinato in assenza del meccanismo introdotto.

## **Partecipazione**

*Cost. art. 3, co. II*

*l. 241/1990, Capo III*

*Stat., artt. 60-65*

Il principio di partecipazione costituisce una delle fondamenta dell'ordinamento democratico ed indica la possibilità dei cittadini di partecipare in via diretta ed indiretta all'organizzazione politica, economica e sociale.

Particolare rilievo assume la partecipazione al procedimento amministrativo. Tale istituto, introdotto per la prima volta in misura generalizzata dal legislatore del 1990, rappresenta l'applicazione del principio del giusto procedimento, considerato dalla Corte costituzionale principio generale dell'azione amministrativa, secondo cui il procedimento amministrativo deve essere regolamentato in modo tale da non imporre limitazioni ai cittadini senza aver prima svolto gli opportuni accertamenti e aver messo gli interessati nelle condizioni di esporre le proprie ragioni.

L'evoluzione della sensibilità sociale e l'influenza del diritto comunitario hanno portato ad estendere il modello partecipato a procedimenti diversi da quelli di amministrazione attiva, come quelli normativi e legislativi. La Corte costituzionale ha ritenuto legittima l'introduzione, da parte delle Regioni, nei procedimenti normativi, dell'istruttoria pubblica e della motivazione degli atti normativi.

Il titolo VII dello Statuto prevede gli istituti di democrazia diretta e le forme di partecipazione popolare: iniziativa legislativa, referendum, petizioni e voti. Inoltre, tra i principi ispiratori dell'ordinamento finanziario e contabile regionale, è stato recentemente introdotto quello della promozione, da parte della Regione, della partecipazione degli enti, delle organizzazioni economico-sociali e dei cittadini alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio (*si veda voce Bilancio partecipato*).

## **Partecipazione alla normativa dell'Unione europea**

*Cost. art. 117, co. V*

*Stat. artt. 10, co. 4 e 41, co. 6*

*l. 131/2003, art. 5*

*l. 11/2005, artt. 2 e 5*

*reg. cons., art. 14 ter, co. 3*

*Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona, art. 6*

Due sono le principali forme di partecipazione delle Regioni alla normativa dell'Unione europea:

- a) la partecipazione al processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea, partecipazione c.d. indiretta;
- b) la partecipazione ai processi decisionali dell'Unione europea, partecipazione c.d. diretta.

Con riguardo alla prima, la normativa statale prevede una complessa procedura, con un diverso coinvolgimento delle Regioni, a seconda che si tratti di questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome, ovvero di materie di competenza regionale.

Quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome:

- a) il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato possono chiedere di partecipare alle riunioni del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), quale sede in cui si concordano le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea;
- b) gli assessori competenti per le materie in trattazione o loro delegati partecipano alle riunioni del comitato tecnico permanente, organo incaricato dell'attività istruttoria e di coordinamento, di cui si avvale il Comitato interministeriale per gli affari comunitari

europei (CIACE) per la preparazione delle proprie riunioni, convocato presso la Conferenza Stato-Regioni.

Quando invece si tratta di materie di competenza regionale:

i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, individuati in base a criteri da stabilire, partecipano ai tavoli di coordinamento nazionali convocati dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie per concordare una posizione unitaria ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea.

- a) una o più Regioni o Province autonome, quando un progetto di atto normativo riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa regionale, possono fare richiesta al Governo di convocare la Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa e, in questa sede, chiedere al Governo di apporre una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea;
- b) le Regioni e le Province autonome, entro venti giorni dalla data del ricevimento dei progetti di atti dell'Unione europea, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome o della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Con riguardo alla partecipazione diretta, nelle materie di competenza legislativa regionale, i rappresentanti di Regioni e Province autonome possono partecipare, nell'ambito della delegazione del Governo, ai lavori del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea.

Un recente accordo sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni, in attuazione della normativa statale, ha stabilito la composizione delle delegazioni che partecipano alle attività del Consiglio, dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione. In particolare, nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, è previsto che su istanza delle stesse e mediante apposita

intesa con il Governo da raggiungersi in sede di conferenza Stato-Regioni, la funzione di capo delegazione possa essere attribuita ad un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma.

Un esplicito riconoscimento del ruolo delle Assemblee legislative regionali nella fase di formazione degli atti dell'Unione europea è, infine, previsto dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona. Nell'ambito della procedura finalizzata al controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, il Protocollo prevede, infatti, che i parlamenti nazionali possano "consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi".

### **Patrimonio**

*Cost. art.119, co.VI*

*Stat., art. 17, co. 4*

*l. 281/1970, art. 11*

*c.c. artt. 826 e 828*

La Regione ha un proprio patrimonio attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. La legge statale del 1970, contenente i provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, ha disposto il trasferimento dal patrimonio statale al patrimonio regionale indisponibile di vari beni, quali le foreste, le cave e le torbiere sottratte al proprietario del fondo, le acque minerali e termali, gli edifici destinati ad uffici o servizi di spettanza regionale. L'indisponibilità comporta che tali beni sono vincolati ad una destinazione di utilità pubblica e non possono essere sottratti a tale destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano.

## **Patto di stabilità e di crescita**

*Trattato (CE), artt. 99 e 104*

*reg. (CE) n. 3605/1993 (applicazione del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato CE)*  
*reg. (CE) n. 1466/1997 (rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche)*

*reg. (CE) n. 1467/1997 (accelerazione e chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi)*

Il patto di stabilità e di crescita è un accordo, introdotto dal Trattato di Maastricht, che impone ai Paesi membri che partecipano alla Unione monetaria di mantenere un rapporto deficit/PIL al di sotto del 3% nonché un rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo non superiore al 60%.

L'obiettivo del patto di stabilità e di crescita è quello di prevenire un disavanzo di bilancio eccessivo nella zona euro dopo l'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria.

Si è raggiunto un accordo politico sul patto in occasione del Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996; il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio affari economici e finanziari (ECOFIN) ad elaborare una risoluzione sul patto di stabilità e di crescita che è stata adottata dal Consiglio europeo ad Amsterdam nel giugno 1997.

L'attuazione del patto si basa su due pilastri: il principio di vigilanza multilaterale delle posizioni di bilancio e la procedura dei disavanzi eccessivi.

La Commissione europea è incaricata di vigilare sull'attuazione del patto di stabilità e di crescita. Se risulta che uno Stato membro non rispetti i propri obblighi in materia di politica economica, il Consiglio può, su raccomandazione della Commissione, rivolgere allo Stato medesimo una raccomandazione specifica affinché lo Stato faccia cessare entro un determinato periodo la situazione di disavanzo eccessivo. Se lo Stato non si conforma alla raccomandazione viene avviata la procedura per disavanzo eccessivo.

## **Patto di stabilità interno**

*l. 448/1998, art. 28*

*l. 311/2004, art. 1, co. 21-53*

*l. 266/2005, art. 1, co. 138-150*

*l. 296/2006, art. 1, co. 656, 657, 663-669, 679, 681-691*

*d.l. 112/2008, artt. 77, 77bis e 77ter*

*l. 203/2008, art. 2, co. 41, 42 e 48*

*d.l. 5/2009, art. 7 quater*

*l.r. 27/2006, art. 4*

*l.r. 15/2007, art. 5*

*l.r. 27/2007, art. 10*

*l.r. 32/2008, art. 9*

*l.r. 22/2009, art. 1*

*l.r. 32/2009, art. 6*

Il patto di stabilità interno è un meccanismo introdotto con la legge finanziaria statale per l'anno 1999, che si propone di contemperare la crescente autonomia finanziaria degli enti territoriali con il rispetto dei vincoli di bilancio concordati in sede europea.

Il patto prevede che gli enti decentrati – Regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni – si impegnino a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguiti dal Governo centrale nel rispetto del patto di stabilità e di crescita. Ciò attraverso l'imposizione di tetti alla crescita del disavanzo o di talune tipologie di spese a carico delle amministrazioni locali e, nel contempo, la previsione di un sistema di incentivi e sanzioni nei confronti dei destinatari in relazione al raggiungimento o al mancato conseguimento degli obiettivi concordati.

Il patto, sottoposto a revisione annuale in sede di legge finanziaria, nel corso del tempo ha conosciuto adattamenti per quanto riguarda la tipologia delle amministrazioni interessate, la definizione degli obiettivi da raggiungere e la struttura degli incentivi e delle sanzioni.

La legge finanziaria statale 2005 ha introdotto due novità rilevanti:

- a) l'introduzione di un tetto alla crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, pari al limite del 2% rispetto all'anno precedente;
- b) l'assoggettamento a tale limite dell'intera spesa, compresa quella per gli investimenti pubblici.

Per il triennio 2006-2008 è stata inoltre prevista una diversificazione dei vincoli a seconda che si tratti di spese correnti o spese in conto capitale.

Nella legge finanziaria statale per l'anno 2007, la novità fondamentale introdotta nel patto di stabilità interno è costituita dall'imposizione, per le province e i comuni, di vincoli sui saldi, mentre per le Regioni viene avviata una sperimentazione in tal senso.

Nell'ambito della manovra di finanza pubblica contenuta nel d.l. 112/2008, oltre alla conferma della suddetta sperimentazione per le Regioni, vengono dettati limiti al complesso delle spese finali di ciascuna regione per gli anni 2009-2011. Si prevede inoltre che sulla base degli esiti della sperimentazione si proceda a ridefinire con legge, anche nei confronti di una sola o più regioni le regole del patto di stabilità interno. Viene confermata la facoltà delle regioni di estendere le regole del patto di stabilità interno nei confronti dei loro enti ed organismi strumentali, nonché degli enti ad ordinamento regionale o provinciale; la regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di consiglio delle autonomie locali, può altresì adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale.

Si prevede infine l'obbligo per le Regioni di trasmettere trimestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni riguardanti sia la gestione di competenza che di cassa e di inviare entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, una certificazione ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno.

Ulteriori disposizioni sono state introdotte dal d.l. 5/2009 che ha previsto in particolare per le regioni l'obbligo di definire e comunicare agli enti locali il nuovo obiettivo di patto di stabilità interno per ciascuno degli anni 2009/2011.

## **Petizione**

*Cost., art. 50*

*Stat., art. 65, co. 1*

*reg. cons., artt. 113-115*

È la richiesta che chiunque, in forma singola o associata, può rivolgere al Consiglio regionale per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità.

Tra gli istituti cosiddetti di democrazia diretta, quelli cioè che consentono interventi diretti dei cittadini a livello istituzionale senza avvalersi dei loro rappresentanti, la petizione costituisce uno strumento *sui generis*, in quanto ha come destinatari i rappresentanti degli stessi cittadini, ai quali si chiedono provvedimenti o si espongono comuni necessità. La petizione si distingue dall'iniziativa legislativa popolare perché è esercitabile senza particolari formalità, mentre l'iniziativa legislativa comporta la presentazione, da parte di un numero di elettori non inferiore a diecimila, di una proposta di legge redatta in articoli. Inoltre, mentre l'esercizio dell'iniziativa legislativa determina l'inizio del procedimento legislativo, la petizione ha lo scopo di sollecitare l'approvazione di provvedimenti ovvero di esporre comuni necessità.

La disciplina della petizione è contenuta nel regolamento dei lavori del Consiglio.

## **Piani settoriali ed intersettoriali regionali**

*Stat., artt. 23, co. 2, lett. f) e g) e 50, co. 3*

*d. lgs. 267/2000, art. 5*

*l.r. 17/1986*

*l.r. 38/1999, art. 12*

*l.r. 25/2001, artt. 5, 6 e 7*

Strumenti attraverso cui si realizza la programmazione economico-sociale e territoriale della Regione.

La legge regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione prevede:

- a) nell'ambito della programmazione economico-sociale, i piani economico sociali regionali, settoriali ed intersettoriali, che integrano e precisano il programma economico-sociale regionale generale, in coerenza con gli obiettivi e le linee in esso contenuti;
- b) nell'ambito della programmazione territoriale, i piani territoriali regionali di settore, che integrano e specificano il piano territoriale regionale generale, in coerenza con gli obiettivi e le linee di organizzazione territoriale da quest'ultimo previsti.

Lo Statuto ha stabilito che gli atti generali e settoriali della programmazione, le relative procedure e le modalità di raccordo con gli strumenti della programmazione locale siano disciplinati con legge.

Per quanto concerne i piani economico-sociali, settoriali ed intersettoriali, fino all'approvazione delle legge regionale di adeguamento ai principi contenuti nella normativa statale, si applicano le disposizioni della vigente legge regionale in materia di programmazione, concernenti il contenuto degli strumenti della programmazione economico-sociale, nonché le procedure di adozione degli strumenti stessi, ivi comprese le forme ed i modi di partecipazione degli enti locali.

La disciplina dei piani territoriali settoriali è contenuta nella legge regionale in materia di governo del territorio.

### **Potere estero (delle Regioni)**

*Cost., art. 117, co. IX*

*Stat., art.10*

*l. 131/2003, art.6*

Con questa locuzione si intende il complesso delle competenze che le Regioni e le Province autonome possono esercitare con proiezione esterna rispetto ai confini nazionali e che possono dar

luogo ad attività di mero rilievo internazionale, promozionali o pattizie.

Prima della riforma costituzionale del 2001, un lungo processo evolutivo, di natura soprattutto giurisprudenziale, ha portato a riconoscere due forme di esplicazione del potere estero delle Regioni. Innanzitutto, le Regioni potevano svolgere attività promozionali all'estero, purché legate da un nesso strumentale con le materie di propria competenza, la cui coerenza con la politica estera dello Stato era garantita da una previa intesa. In secondo luogo, le Regioni potevano svolgere attività di mero rilievo internazionale previo assenso, anche in forma implicita, del Governo che ne controllava la conformità ai propri indirizzi di politica internazionale.

Una vera attività di diritto internazionale delle Regioni è rinvenibile solo a seguito della riforma del testo costituzionale e alla conseguente legge di attuazione: ora, nelle materie di propria competenza, le Regioni possono concludere, oltre ad intese con enti territoriali interni ad altri Stati, anche veri e propri accordi con Stati, sia pure nei modi e nelle forme determinati da leggi statali, in quanto tale potere estero delle Regioni deve essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera, così da salvaguardare gli interessi unitari. Tanto le intese con enti infrastatali quanto gli accordi con altri Stati sono soggetti a comunicazione al Governo, al fine di porre l'esecutivo in condizione di verificare la non difformità della singola iniziativa rispetto agli indirizzi di politica estera e agli impegni assunti nel contesto internazionale.

## **Potere sostitutivo regionale**

*Stat., art. 49*

Il potere sostitutivo regionale è il potere, di natura amministrativa, di sostituirsi, nelle materie di propria competenza, agli enti locali destinatari di funzioni conferite in caso di inerzia o inadempimento degli stessi nel compimento di atti o attività obbligatori, al fine di

salvaguardare interessi unitari che ne sarebbero conseguentemente compromessi.

Nella Costituzione è espressamente previsto soltanto il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi indicati nella stessa disposizione costituzionale.

I dubbi interpretativi, conseguenti alla mancata previsione di un potere sostitutivo regionale, si sono risolti con l'intervento della Corte costituzionale che in più pronunce ha affermato la legittimità dello stesso, precisando che:

- a) deve essere disciplinato dalla legge, che ne definisce i presupposti sostanziali e procedurali;
- b) deve riguardare esclusivamente il mancato compimento di atti o di attività obbligatori;
- c) deve essere riconosciuto in capo ad organi di governo della Regione o sulla base di una decisione di questi;
- d) deve essere esercitato nel rispetto di congrue garanzie procedurali predisposte dalla legge, in conformità al principio di leale collaborazione, di modo che l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione e di interloquire con gli organi competenti alla sostituzione.

### **Prefettura (Ufficio territoriale del Governo)**

*d.lgs. 300/1999, art. 11*

*d.p.r. 180/2006*

Con la riforma dell'organizzazione del Governo, le Prefetture, organi periferici del Ministero dell'Interno e rappresentanti del Governo sul territorio, sono state trasformate in Prefetture-Uffici territoriali del Governo, a cui sono preposti i prefetti. Tali uffici, mentre mantengono tutte le funzioni già di competenza delle prefetture, quali lo svolgimento di compiti di amministrazione generale, di

tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di coordinamento degli interventi di protezione civile, assicurano l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici statali sul territorio e garantiscono la leale cooperazione tra gli uffici stessi e gli enti locali. Le Prefetture svolgono, quindi, un'azione propulsiva, di indirizzo, di mediazione sociale e di intervento, di consulenza e collaborazione in tutti i campi del "fare amministrazione" promuovendo il processo di semplificazione delle procedure amministrative. Dalla Prefettura ha quindi origine un continuo flusso di informazioni, in direzione del Governo, sulle maggiori problematiche di interesse nazionale che si sviluppano nel territorio della provincia.

Il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del governo è coadiuvato da una conferenza provinciale permanente, presieduta dallo stesso e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche statali operanti nella provincia nonché dal Presidente della provincia, dal rappresentante della città metropolitana, dal sindaco del comune capoluogo, dai sindaci dei comuni eventualmente interessati alle questioni trattate nonché da tutti quei soggetti di cui è ritenuta utile la partecipazione.

Il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del governo con sede nel capoluogo della regione svolge altresì tutte le attività connesse alle funzioni di rappresentanza dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie ed è altresì coadiuvato da una conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della Regione.

Va ricordato che la funzione di coordinamento tra le funzioni amministrative statali e quelle regionali, attualmente esercitata dalle Prefetture, era affidata dalla Costituzione, prima della riforma del Titolo V della stessa Costituzione, al Commissario del governo nella Regione.

## **Presidente della commissione consiliare**

*Stat., art. 32*

*reg. cons., artt. 15, 16, 22 e 24*

È eletto dalla commissione, unitamente ai due vice-Presidenti, con votazioni separate, in ognuna delle quali ciascun commissario esprime un solo nominativo. Presidente e vice-Presidenti costituiscono l'Ufficio di Presidenza della commissione che viene convocato dallo stesso Presidente per la predisposizione del programma e del calendario dei lavori.

Rappresenta la commissione, presiede le relative sedute e, sentito l'Ufficio di Presidenza della commissione, la convoca e ne forma l'ordine del giorno.

La carica di Presidente di commissione permanente è incompatibile con quella di componente dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

## **Presidente del Consiglio regionale**

*Stat., artt. 20 e 21*

*reg. cons., artt. 3 e 4*

È eletto a scrutinio segreto con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio; qualora nel primo scrutinio nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza prevista, nel corso del secondo essa è ridotta a tre quinti dei componenti e, dal terzo scrutinio, è sufficiente la maggioranza dei componenti.

Rappresenta il Consiglio ed è garante della sua autonomia e dei diritti dei consiglieri.

Convoca il Consiglio, lo presiede, ne dirige i lavori e formula il relativo ordine del giorno; può chiedere al Presidente della Regione di riferire al Consiglio sullo stato di attuazione delle politiche regionali.

Convoca e presiede l'Ufficio di Presidenza ed assicura il buon funzionamento dell'amministrazione interna.

Esercita le altre funzioni previste dalle leggi e dai regolamenti interni.

### **Presidente del gruppo consiliare**

*Stat., art. 31*

*reg. cons., artt. 12 e 19*

*reg. org. cons., artt. 13 e 14*

Il Presidente del gruppo consiliare rappresenta lo stesso e provvede alla gestione del personale e dei fondi erogati per il suo funzionamento.

Il nominativo del Presidente del gruppo consiliare è comunicato dal relativo gruppo al Presidente del Consiglio entro sei giorni dalla prima seduta del Consiglio.

La Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari, costituita da tutti i relativi Presidenti, collabora con il Presidente del Consiglio regionale per l'organizzazione dell'attività e dei lavori del Consiglio.

I poteri di iniziativa in Aula sono riconosciuti esclusivamente ai Presidenti di gruppi consiliari costituiti da almeno tre unità.

### **Presidente della Regione**

*Cost., art. 121*

*Stat., artt. 40-44*

*reg. cons., art. 27*

Organo “costituzionale” della Regione è eletto, ai sensi dello Statuto, a suffragio universale e diretto in concomitanza con il rinnovo del Consiglio regionale.

Rappresenta la Regione, dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti; indice i *referendum*; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato.

Entro dieci giorni dalla sua proclamazione nomina, scegliendoli anche al di fuori del Consiglio regionale, i componenti della Giunta regionale che può revocare, sostituire o modificarne gli incarichi, dandone comunicazione al Consiglio.

Esercita le altre funzioni previste dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi e, in particolare: su proposta della Giunta, promuove l'impugnazione delle leggi dello Stato e delle altre Regioni, solleva ricorso per i conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale e propone al Governo di ricorrere alla Corte di Giustizia dell'Unione europea; adotta misure amministrative urgenti e provvisorie per un tempestivo adeguamento agli atti comunitari immediatamente precettivi e alle sentenze della Corte costituzionale; nomina e designa membri di commissioni, comitati ed altri organismi collegiali per i quali non è prescritta la rappresentanza delle opposizioni; conferisce particolari riconoscimenti.

Può essere oggetto di espressa mozione di sfiducia da parte del Consiglio regionale la cui approvazione comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio; dimissioni e scioglimento che possono, altresì, verificarsi in caso di rimozione, decadenza, dimissioni volontarie, impedimento permanente e morte del Presidente.

## **Principi fondamentali (delle leggi dello Stato)**

*Cost., art. 117, co. III*

*l. 131/2003, art. 1*

Nelle materie di competenza legislativa concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, se assenti, da quelli desumibili dalla normativa statale vigente che costituiscono, pertanto, parametro di legittimità costituzionale della legge regionale.

Dal punto di vista strutturale, i principi fondamentali non si atteggiano, secondo la Corte costituzionale, sempre allo stesso modo, con lo stesso spessore e profondità. Vi possono essere settori in cui

i principi fondamentali si mantengono ad un livello estremamente vago ed elevato, altri settori, invece, in cui i principi fondamentali assumono quasi una struttura ed una conformazione autoapplicativa; questo dipende sia dai principi costituzionali che improntano le diverse materie, sia dalla tradizione legislativa, sia da esigenze di ordine tecnico.

### **Processo verbale**

*reg. cons., art. 25*

È l'atto redatto a seguito delle sedute dell'Aula e delle commissioni nel quale sono riportati i provvedimenti trattati, specificandone il contenuto, il nominativo di coloro che hanno partecipato alle discussioni e l'esito di eventuali votazioni.

Il processo verbale della commissione è redatto dal segretario della commissione, quello dell'Aula dal funzionario estensore ed è approvato con le modalità stabilite dal regolamento del Consiglio.

### **Procedura d'urgenza per esame leggi**

*(vedi urgenza)*

### **Proclamazione degli eletti**

*Stat., artt. 20, co. 1, 28, co. 1 e 42, co. 1*

*l. 108/1968, art. 15, co. 1, n. 2, co. 13, nn. 3, 4, 5, co. 18*

*l.r. 2/2005, art. 2*

*reg. cons., artt. 1 e 10, co. 2*

Al termine del procedimento elettorale, determinata la graduatoria di ciascuna lista, gli uffici centrali circoscrizionali e l'ufficio centrale regionale proclamano eletti i candidati nei limiti dei seggi ai quali la lista ha diritto.

È proclamato eletto Presidente della Regione il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale.

I consiglieri e il Presidente della Regione, ai sensi dello Statuto, entrano nell'esercizio delle loro funzioni all'atto della proclamazione.

Da tale data decorrono:

- a) il termine previsto dallo Statuto per la riunione in prima seduta del Consiglio regionale;
- b) il termine di dieci giorni previsto dallo Statuto per la nomina dei componenti della Giunta regionale da parte del Presidente della Regione;
- c) il termine di trenta giorni previsto dal regolamento dei lavori del Consiglio, per gli adempimenti cui sono tenuti i consiglieri nel procedimento di convalida delle elezioni.

## **Programmazione**

*Stat., art. 50*

*l.r. 25/2001, art. 4*

È assunta dalla Regione quale metodo di esercizio delle proprie funzioni, assicurando la partecipazione dei diversi livelli di governo.

La Regione, mediante i contributi degli enti locali e delle categorie sociali ed economiche interessate, determina gli obiettivi generali e settoriali della programmazione economico-sociale e della programmazione territoriale, nel rispetto degli indirizzi della programmazione nazionale.

Lo Statuto rinvia ad una specifica legge regionale la disciplina degli atti di programmazione, le relative procedure e le modalità di raccordo con gli strumenti della programmazione locale.

## **Programmazione dei lavori**

*Stat., artt. 21, co. 2 e 31, co. 2  
reg. cons., artt. 19, 20, 21 e 22*

I lavori del Consiglio regionale sono organizzati secondo il metodo della programmazione.

Gli atti fondamentali della programmazione dei lavori sono il programma dei lavori e il calendario dei lavori. Entrambi sono predisposti e approvati dalla conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari, sulla base delle indicazioni del Presidente della Regione e delle proposte dei gruppi consiliari.

La conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari inoltre stabilisce per ogni provvedimento la seduta nella quale procedere alla votazione finale.

Il programma dei lavori determina la ripartizione dei tempi di lavoro dell'Aula e delle commissioni permanenti, e riguarda un periodo di almeno due mesi e comunque non superiore a tre. In esso vengono indicati gli argomenti che l'Aula intende esaminare, le relative priorità e il periodo nel quale se ne prevede l'iscrizione all'ordine del giorno.

Il programma dei lavori diviene definitivo dopo la comunicazione all'Aula; è aggiornato almeno una volta al mese, anche in relazione alle esigenze istruttorie manifestate dalle commissioni consiliari permanenti.

Il calendario dei lavori ha una durata quindicinale e stabilisce modalità e tempi di applicazione del programma dei lavori; in esso sono individuati gli argomenti e sono stabilite le sedute per la loro trattazione.

Le proposte di legge finanziaria e di bilancio e gli atti dovuti sono inseriti nel programma e nel calendario dei lavori al di fuori dei criteri previsti per le altre proposte.

I metodi e le procedure di organizzazione dei lavori del Consiglio sono applicate anche ai lavori in commissione. Il programma e il calendario dei lavori delle commissioni consiliari permanenti sono predisposti dall'Ufficio di presidenza della commissione, integrato,

se ritenuto opportuno dal Presidente della commissione, dai rappresentanti dei gruppi consiliari.

Nel programma e nel calendario dei lavori delle commissioni deve essere assicurato in via prioritaria l'esame delle proposte di legge e degli altri argomenti compresi nel programma e nel calendario dei lavori dell'Aula.

### **Project financing (Finanza di progetto)**

*d.lgs. 163/2006, art. 153*

Di tradizione anglosassone, il project financing o “finanza di progetto”, consiste, in un'operazione attraverso la quale le amministrazioni realizzano opere pubbliche il cui onere finanziario è parzialmente o totalmente a carico del privato.

Il ricorso a questo particolare strumento consente, da un lato alle amministrazioni pubbliche di realizzare, anche in assenza delle necessarie disponibilità di bilancio, lavori pubblici o di pubblica utilità inseriti nella programmazione triennale e nell'elenco annuale, dall'altro all'investitore privato di ottenere la concessione per lo sfruttamento economico dell'opera realizzata.

Si sgrava, in tal modo, l'amministrazione pubblica dagli oneri relativi al finanziamento di un'opera, consentendo alla stessa di concentrare l'attenzione sui livelli qualitativi del servizio e si massimizza il livello di efficienza di quest'ultimo attraverso la gestione dell'opera da parte del privato.

A livello procedurale, l'amministrazione pubblica pone a base di gara uno “studio di fattibilità” per la costruzione e gestione di un'opera. La gara pubblica è aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenendo anche conto degli aspetti relativi alla qualità del progetto presentato, al valore economico e finanziario del piano e al contenuto della bozza di convenzione.

La realizzazione dei lavori non presenti nella programmazione triennale o negli altri strumenti di programmazione approvati dall'ammini-

strazione pubblica, sulla base delle vigenti disposizioni di legge, può essere direttamente proposta, mediante studi di fattibilità, dai soggetti dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali.

L'amministrazione pubblica, in questo caso, è tenuta a valutare le proposte presentate entro sei mesi dal loro ricevimento e può adottare, nell'ambito dei propri programmi, gli studi di fattibilità ritenuti di pubblico interesse.

L'amministrazione aggiudicatrice può richiedere al soggetto che ha presentato la migliore offerta (promotore), eventuali modifiche al progetto. Qualora il promotore rifiuti di apportare le modifiche, l'amministrazione può richiedere al concorrente successivo in graduatoria l'accettazione delle stesse.

Il disciplinare di gara, richiamato espressamente nel bando, indica, in particolare, l'ubicazione e la descrizione dell'intervento da realizzare, la consistenza e le tipologie del servizio da gestire.

### **Promulgazione (della legge regionale)**

*Cost., art. 121, co. 4*

*Stat., artt. 39 e 41, co. 2*

La promulgazione è un atto scritto a carattere solenne che si esprime in una formula tradizionale. Nella prima parte, avente natura certificativa, si dà atto dell'intervenuta approvazione della legge; nella seconda, parte costitutiva, si dichiara di promulgare la legge, enunciandone il testo; nella terza parte, avente natura esecutiva, si ordina ai competenti uffici di pubblicarla, ammonendo chiunque ad osservarla e a farla osservare.

La promulgazione costituisce uno dei momenti della c.d. "fase integrativa dell'efficacia" della legge.

Le leggi regionali sono promulgate dal Presidente della Regione entro trenta giorni dalla loro approvazione; tuttavia, ove il Consiglio regionale a maggioranza dei propri componenti ne dichiara l'urgenza, la legge regionale è promulgata nel termine da esso stabilito.

## **Proposta di legge**

*Stat., artt. 37 e 38*

*reg. cons., artt. 53-61*

È l'atto che dà avvio al procedimento legislativo.

Redatta in articoli ed accompagnata da una relazione illustrativa del contenuto è presentata dai titolari dell'iniziativa legislativa al Presidente del Consiglio regionale.

Il Presidente del Consiglio riceve ed assegna alle commissioni consiliari competenti per materia le proposte di legge che vengono distribuite a tutti i consiglieri.

Non possono essere presentate proposte di legge precedentemente respinte se non siano trascorsi almeno sei mesi dalla loro elezione.

Se all'ordine del giorno di una commissione sono iscritte proposte di legge identiche o vertenti su identica materia il relativo esame deve essere abbinato.

Dopo l'esame in commissione, la proposta di legge viene trasmessa al Consiglio che l'approva articolo per articolo e poi, nel suo complesso, con votazione finale.

Ciascun consigliere può richiedere al Consiglio l'esame della proposta di legge con procedura d'urgenza; anche il Presidente della Regione può farne richiesta motivata, ma limitatamente a quelle di iniziativa della Giunta regionale.

## **Prorogatio (organi amministrativi)**

*d.l. 293/1994, conv. dalla l. 444/1994*

*l.r. 12/1993*

Secondo la dottrina tradizionale, il principio di continuità postula che il titolare di un organo giunto alla scadenza dell'incarico continui ad esercitare le proprie prerogative fin quando non venga nominato il successore.

Tale orientamento dottrinale è stato messo in discussione negli anni '90 da una sentenza della Corte costituzionale e a partire dal 1992 dall'entrata in vigore di numerosi decreti legge. La prima ha affermato che non esiste nel nostro ordinamento un principio generale di tale natura e che pertanto il principio di continuità non può essere applicato in mancanza di una espressa disposizione legislativa; la normativa statale ha successivamente precisato che la *prorogatio* degli organi amministrativi non può protrarsi oltre 45 giorni dalla scadenza dell'incarico e che durante tale periodo gli stessi possono adottare esclusivamente gli atti indifferibili ed urgenti. Tali disposizioni legislative non trovano applicazione quando si tratta di organi rappresentativi delle regioni e degli enti locali, nonché di organi costituzionali.

La Regione Lazio ha adeguato la propria normativa ai principi dettati da quella statale, prevedendo la *prorogatio* degli organi amministrativi regionali scaduti e poteri sostitutivi nei confronti dei soggetti titolari della competenza al rinnovo, qualora non vi abbiano provveduto nei tempi previsti.

### **Prorogatio (organi elettivi)**

*Stat., artt. 22, co. 3, 28, co. 1, e 45, co. 6.*

La *prorogatio* è una figura organizzatoria che tende ad assicurare la continuità del funzionamento degli organi consentendo ai titolari degli stessi di continuare, nonostante la scadenza o la cessazione del loro mandato, ad esercitare le funzioni in attesa della nomina o elezione dei successori. Il carattere straordinario di tale prolungamento dei poteri incide però sul loro contenuto, nel senso che, di norma, l'organo in regime di *prorogatio* gode di poteri attenuati. L'istituto della *prorogatio* va distinto dalla vera e propria proroga, la quale invece prolunga l'esistenza normale di un organo, come prevede la Costituzione per le Camere in caso di guerra.

Quanto agli organi regionali, la Corte costituzionale ha ritenuto che la disciplina della eventuale *prorogatio* dopo la loro scadenza o

scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli stessi, sia oggi fundamentalmente di competenza dello Statuto, fatta eccezione per i casi di scioglimento o rimozione disposti da organi statali, ai sensi dell'art. 126 della Costituzione, in relazione ai quali la competenza spetta alla legge statale.

Lo Statuto disciplina espressamente la *prorogatio* della Giunta e dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, ma tace in relazione al Consiglio, limitandosi a stabilire che i consiglieri regionali entrano nell'esercizio delle loro funzioni all'atto della proclamazione e restano in carica fino all'insediamento del nuovo Consiglio regionale. Tuttavia, sebbene lo Statuto non rechi alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio, non può comunque ritenersi sussistente una generica proroga di tutti i poteri dell'organo in questione, in quanto, come ha affermato la Corte costituzionale, esistono dei limiti che sono immanenti all'istituto della stessa *prorogatio*, per cui nel periodo successivo alla scadenza o al suo scioglimento anticipato deve ritenersi ammissibile il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili.

Ed infatti, la giurisprudenza della Corte si è sempre riferita al riconoscimento alle Assemblee regionali della eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale.

## **Provvedimento amministrativo**

Nel diritto amministrativo il provvedimento viene definito come una manifestazione di volontà avente rilevanza esterna proveniente da una pubblica amministrazione, nell'esercizio di un'attività amministrativa, indirizzata a soggetti determinati o determinabili ed in grado di apportare una modificazione unilaterale nella sfera giuridica dei destinatari.

## **Pubblicazione**

*Cost., art. 123, co. 1*

*Stat., art. 39, co. 3, art. 52*

*l. 69/2009, art. 32*

*l.r. 4/1996*

Il legislatore statutario prevede che sia la legge regionale a disciplinare le modalità di pubblicazione delle leggi, dei regolamenti e degli atti di alta amministrazione sul bollettino ufficiale della Regione, nonché le ulteriori forme di pubblicità degli atti regionali, anche attraverso sistemi di diffusione telematica.

Con riferimento alla sola legge regionale, la pubblicazione costituisce la fase conclusiva del procedimento legislativo. In particolare, lo Statuto stabilisce che, successivamente alla promulgazione, la legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione ed entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che la legge stessa non preveda un termine diverso.

In relazione all'utilizzo dei sistemi telematici, il legislatore statale, al fine di eliminare gli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea, ha disposto che, a far data dal 1° gennaio 2010, le amministrazioni e gli enti locali debbono pubblicare i loro atti nei propri siti informatici perché si producano gli effetti della pubblicità legale.

## **Pubblicità dei lavori**

*Cost., art. 64*

*Stat., art. 27, co. 1 e 2*

*reg. cons., artt. 48, 49 e 50*

Il principio della pubblicità dei lavori è espressione diretta del principio democratico, giacché consente al corpo elettorale di controllare tempestivamente e con completezza di informazioni l'attività dei propri rappresentanti.

Tradizionalmente, la pubblicità dei lavori e delle sedute del Consiglio è assicurata consentendo l'accesso del pubblico alle sedute; attraverso la loro trasmissione sui canali radio-televisivi o su internet; nonché tramite la predisposizione e la pubblicazione dei relativi verbali e resoconti.

Lo Statuto sancisce espressamente il principio della pubblicità delle sedute del Consiglio e dispone, in via generale, che le deliberazioni siano adottate a scrutinio palese, a meno che non si tratti di votazioni concernenti persone.

Per le sedute dell'Aula il principio della pubblicità può essere derogato, prevedendo la facoltà di riunirsi in seduta segreta, quando vi sia la richiesta del Presidente del Consiglio o della Giunta regionale o di almeno tre consiglieri e si tratti di questioni riguardanti persone.

Per le sedute delle commissioni non è prevista la presenza del pubblico, ma il Presidente del Consiglio può disporre, sentito il Presidente della Commissione consiliare, che la stampa e il pubblico seguano lo svolgimento delle sedute anche in separati locali attraverso impianti audiovisivi; inoltre, è assicurata la distribuzione dei verbali a tutti i consiglieri.

## Q

### **Qualità normativa**

*Stat., art. 36*

*l. 246/2005*

*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi  
(Manuale OLI 2007)*

*Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 24 febbraio  
1986 “Formulazione tecnica dei testi legislativi”*

*Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 20 aprile  
2001 “Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei  
testi legislativi”*

Il tema della qualità della normazione è stato affrontato per la prima volta in documenti ufficiali con la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 1986 che rappresenta il primo tentativo, attuato d'intesa con le Presidenze dei due rami del Parlamento, di dare avvio al procedimento di miglioramento qualitativo della produzione legislativa.

Con la successiva circolare del 2001 si tenne conto degli apporti nel frattempo elaborati dalla dottrina nonché di quanto emerso dall'esperienza e dal confronto con le regole di tecnica legislativa straniera.

Il testo elaborato dall'Osservatorio legislativo interregionale nel marzo 2002 è più ampio e articolato di quello statale e comprende cinque parti: linguaggio normativo, scrittura del testo, struttura dell'atto normativo, riferimenti, modifiche ed un allegato di formulari.

Il manuale interregionale è stato formalmente adottato in diverse Regioni ed è stato rivisitato nel corso degli anni 2006 e 2007; le novità di maggior rilievo riguardano l'introduzione di un preambolo contenente alcuni principi generali per la redazione dei testi e le modifiche che hanno interessato la parte relativa al linguaggio normativo.

Il legislatore regionale ha prestato una particolare attenzione al problema della qualità della normazione; diversi Statuti regionali hanno, infatti, affrontato l'argomento. Quello del Lazio stabilisce, in particolare, che il regolamento dei lavori del Consiglio disciplini la verifica della redazione dei testi normativi affinché gli stessi siano chiari, di agevole interpretazione, coordinati con la normativa vigente ed abbiano ad oggetto materie omogenee.

La qualità della normazione si raggiunge non solo tramite le leggi di semplificazione o la redazione di testi unici, ma attraverso l'introduzione di nuove tecniche o metodologie di normazione. Si parla, pertanto, di "tecniche legislative", in quanto la qualità della normazione è garantita non solo dal linguaggio normativo ma attraverso anche altri strumenti, quali l'improcedibilità della proposta di legge presentata in Consiglio nel caso in cui non vengano rispettati i parametri di qualità; la comunicazione preventiva ai soggetti interessati al fine di garantire la partecipazione del cittadino al processo legislativo, con la possibilità di fare osservazioni o proporre modifiche; la valutazione degli effetti della legge, che si articola in valutazione *ex ante* e valutazione *ex post*.

### **Questione di legittimità costituzionale**

*Cost., artt. 127, 134 e 137*

*l. cost. 1/1948*

*l. 87/1953*

*Stat., art. 41, co. 4*

L'ordinamento costituzionale attribuisce alla Corte costituzionale la funzione, tra le altre, di giudicare se le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato ovvero le leggi delle Regioni e delle Province autonome siano conformi alla Costituzione ed alle leggi costituzionali. In realtà, è anche possibile che la norma che funge da parametro per la verifica della legittimità costituzionale sia rappresentata da una fonte sub-costituzionale: l'esempio classico è costituito dalla

legge delega, i cui principi vincolano, per espressa previsione costituzionale, il relativo decreto legislativo del Governo. In tali casi si adopera la locuzione di “norma interposta” per definire quella norma che, pur non avendo rango costituzionale, assurge, sia pure in modo indiretto, a parametro di legittimità.

Il procedimento di legittimità costituzionale è introdotto o a seguito della rimessione da parte di un giudice nell’ambito di una controversia di merito (cd. giudizio in via incidentale), ovvero a seguito di ricorso da parte dello Stato nei confronti di una legge regionale o di una Provincia autonoma, oppure da parte di queste ultime nei riguardi di una legge o atto avente forza di legge dello Stato o di una legge di un’altra Regione (cd. giudizio in via principale). Inoltre la Corte, attraverso la propria giurisprudenza, si è dichiarata legittimata a sollevare questioni di legittimità relativamente alle norme che è chiamata ad applicare nell’esercizio delle sue funzioni.

Per quanto concerne il giudizio in via principale, con la riforma del Titolo V della Costituzione è stato stabilito uno stesso termine sia per lo Stato che per le Regioni a statuto ordinario per poter presentare ricorso alla Corte: sessanta giorni dalla pubblicazione dell’atto. Inoltre, è facoltà della Corte sospendere, nelle more della decisione, l’efficacia dell’atto impugnato o di parti di esso, qualora ritenga che l’esecuzione dello stesso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico o all’ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini.

È da sottolineare il fatto che i parametri di riferimento per i ricorsi sollevati dallo Stato e per quelli sollevati dalle Regioni risultino asimmetrici: mentre il Governo può ricorrere contro una legge regionale ogni volta che questa “ecceda” la competenza della Regione stessa, le Regioni possono ricorrere avverso un atto legislativo statale esclusivamente nel caso in cui quest’ultimo “leda” le sue competenze. In altre parole, allo Stato è affidato, come d’altronde già avveniva prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il compito della tutela complessiva dell’ordinamento, mentre le Regioni possono

promuovere questione di legittimità costituzionale solo nel caso in cui la legge statale dovesse intervenire in ambiti di loro competenza.

Lo Statuto attribuisce al Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, la funzione di impugnare le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato nonché le leggi delle altre Regioni. L'impulso all'impugnativa può provenire dal Consiglio delle autonomie locali.

Il giudizio di legittimità costituzionale si conclude con una decisione di inammissibilità, di rigetto o di accoglimento.

Nel primo caso, inammissibilità, è riscontrata la mancanza dei presupposti per l'instaurazione del giudizio.

Nel secondo caso, rigetto, la questione di legittimità viene ritenuta infondata, almeno sotto il profilo in cui è stata prospettata al Giudice delle leggi.

Nell'ultimo caso, accoglimento, viene dichiarata l'illegittimità delle disposizioni impuginate; la sentenza ha valore costitutivo e la disposizione censurata non può essere più applicata a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione anche se, per un orientamento consolidato, tale tipo di sentenza esplica effetti anche sui rapporti precedentemente costituiti purchè non esauriti e pertanto ancora pendenti.

## **Questioni pregiudiziali e sospensive**

*reg. cons., art. 29*

Le questioni pregiudiziali precludono, qualora accolte, la discussione su un determinato argomento; le questioni sospensive invece, qualora accolte, producono l'effetto di rinviare la discussione ad altra data ovvero al verificarsi di scadenze determinate.

La procedura relativa alla proposizione delle due questioni è analoga: nel caso in cui la discussione sia già iniziata occorre la richiesta di tre Presidenti di gruppo; ove, invece, non abbia ancora

avuto inizio, è sufficiente l'istanza di un solo Presidente di gruppo consiliare che, però, sia composto da almeno tre consiglieri.

La discussione in merito alle questioni pregiudiziali e sospensive deve avvenire rispettivamente prima che essa abbia inizio o prima che continui; in ogni caso la discussione non può iniziare ovvero proseguire fin quando l'Aula non abbia respinto la richiesta.

Qualora venga approvata una questione sospensiva, deve essere indicata la data della ripresa della discussione.

**Quorum strutturale** (*vedi numero legale*)

**Quorum funzionale** (*vedi maggioranza*)

**Quote rosa**

(*vedi Pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive*)

## R

### **Ratifica**

*Cost., artt. 80, 87 e 117, co. VIII*

*Stat., artt. 12, co. 3, 23, co. 2, lett. n)*

Nel diritto amministrativo la ratifica viene definita come un provvedimento nuovo e costitutivo, attraverso il quale si pone rimedio al vizio di incompetenza relativa da cui è affetto un precedente provvedimento, poiché adottato, appunto, da un organo incompetente, ma dello stesso ramo o dello stesso ente. Legittimato alla ratifica è, quindi, l'organo competente in relazione all'atto in questione.

Accanto a tale fattispecie si pone la c.d. "ratifica per atti urgenti" che costituisce un atto di controllo successivo attraverso il quale un organo fa proprio un atto che, normalmente di sua competenza, è adottato da un altro soggetto nel presupposto, appunto, di una situazione di urgenza che trova espresso fondamento in una specifica disposizione normativa. In quest'ultimo senso rientra la possibilità prevista per la Giunta comunale di adottare in via d'urgenza variazioni di bilancio che, a pena di decadenza, devono essere "ratificate" dal Consiglio comunale entro i successivi sessanta giorni.

Nell'ambito del diritto costituzionale, la ratifica assume una connotazione del tutto diversa e peculiare; infatti, sia l'autorizzazione del Parlamento alla ratifica dei trattati internazionali, sia la ratifica da parte del Consiglio regionale di accordi con Stati e di intese con altri enti territoriali, rappresentano forme di partecipazione attiva e di controllo politico delle assemblee legislative verso l'operato dell'esecutivo.

## **Referendum**

*Cost., art. 123*

*Stat., artt. 61- 64*

*l.r. 19/1980*

*l.r. 78/1980*

*l.r. 8/2004*

Istituto di democrazia diretta che prevede l'intervento del corpo elettorale senza il tramite dei suoi rappresentanti; in senso lato, per referendum si intende la richiesta fatta al corpo elettorale di pronunciarsi su una determinata questione.

Lo Statuto prevede, rimettendo ad una specifica legge regionale le relative modalità di attuazione, il referendum:

- a) abrogativo di leggi, regolamenti ed atti amministrativi generali, indetto dal Presidente della Regione su richiesta di:
  - 1) almeno cinquantamila elettori;
  - 2) almeno due consigli provinciali;
  - 3) almeno dieci consigli comunali, che abbiano iscritti nelle liste elettorali non meno di cinquantamila elettori;
- b) propositivo di una proposta di legge regionale, presentato al Presidente del Consiglio dagli stessi soggetti titolari del potere di promuovere il referendum abrogativo;
- c) consultivo, indetto con decreto del Presidente della Regione in merito a provvedimenti di competenza del Consiglio o a proposte di leggi regionali concernenti l'istituzione di nuovi comuni ed i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, con l'obiettivo specifico, nel caso di tali proposte, di sentire le popolazioni interessate.

Non sono ammessi referendum abrogativi o propositivi in relazione a leggi di modifica dello Statuto, di bilancio e finanziarie, tributarie nonché a quelle che danno attuazione a intese con altre Regioni o con enti territoriali interni ad altri Stati ovvero ad accordi con Stati. Inoltre, l'esito dei referendum abrogativi e propositivi non è valido se non ha partecipato alla votazione almeno la maggioranza degli aventi diritto.

Un altro tipo di referendum è quello previsto dalla Costituzione per l'approvazione o modificazione dello Statuto qualora, entro tre mesi dalla sua prima pubblicazione avente carattere "notiziale", ne facciano richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. Lo Statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

### **Regolamento dei lavori del Consiglio regionale**

*Stat., art. 25*

*Delib. del. cons. reg. 62/2001*

È adottato e modificato con la maggioranza dei tre quinti dei componenti del Consiglio; qualora in due votazioni consecutive non sia raggiunta tale maggioranza, dalla terza votazione è sufficiente la maggioranza dei componenti del Consiglio.

Disciplina l'organizzazione e le modalità di funzionamento del Consiglio e dei suoi organi interni ed assicura l'effettivo esercizio delle prerogative dei consiglieri e dei diritti dell'opposizione.

### **Regolamento di contabilità del Consiglio**

*Stat., art. 25, co. 5*

*l.r. 25/2001, art. 63, co. 2*

*Delib del. cons. reg. 169/1981*

È un regolamento interno al Consiglio regionale espressamente richiamato dallo Statuto.

Disciplina le procedure contabili per la formazione del bilancio e del rendiconto del Consiglio regionale nonché per la gestione delle relative entrate e spese.

## **Regolamento regionale**

*Cost., artt. 117, co. VI, 121, co. IV*

*Stat., artt. 15, 23, co. 2, lett. o) e 47*

*l.r. 6/2002, artt. 30 e 39*

Le Regioni hanno potestà regolamentare in base a quanto previsto dalla Costituzione. Dopo la riforma costituzionale del 2001, la potestà regolamentare spetta alle Regioni, in via generale, nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale e, su delega dello Stato, nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale. Precedentemente alla riforma del Titolo V della Costituzione, tale potestà era attribuita al Consiglio regionale; oggi, essendo stato soppresso il riferimento al Consiglio regionale quale organo competente ad emanare i regolamenti, le Regioni sono state lasciate libere di attribuire la potestà regolamentare alla Giunta o al Consiglio.

Lo Statuto ha optato per la prima soluzione, ad eccezione dei regolamenti delegati dallo Stato, la cui competenza è rimessa al Consiglio regionale.

I regolamenti adottati dalla Giunta possono essere:

- a) esecutivi di leggi regionali;
- b) di attuazione ed integrazione di leggi regionali;
- c) di delegificazione, autorizzati da apposita legge regionale, che determina le norme generali regolatrici della materia e dispone, ove necessario, l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti, purchè relativi a disciplina non coperta da riserva assoluta di legge nè riservata alla legge regionale ai sensi dello Statuto;
- d) per l'organizzazione ed il funzionamento di strutture della Giunta;
- e) di attuazione della normativa dell'Unione europea, qualora ciò sia previsto dalla legge regionale comunitaria.

## **Relatore proposte di legge**

*reg. cons., artt. 58, co.3; 62; 65, co.1; 67, co.4; 71, co.1*

Consigliere regionale che illustra la proposta di legge nelle varie fasi dell'iter di approvazione della stessa in commissione e in Aula. In fase di discussione in commissione, relatore può essere il proponente o altro consigliere incaricato dal Presidente della commissione. Al termine della discussione viene nominato un relatore per la discussione in Aula. Possono essere nominati, da parte dei gruppi dissenzienti, relatori di minoranza, anche se non componenti della commissione che ha esaminato la proposta di legge.

In Aula, i relatori di maggioranza e minoranza intervengono nella discussione sulle linee generali del progetto di legge ed esprimono il loro parere sugli emendamenti prima che siano posti in votazione.

## **Relazione proposta di legge** (*vedi proposta di legge*)

### **Rendiconto generale (o bilancio consuntivo)**

*Stat., artt. 23, co. 2, lett. e); 24, co.4; 59*

*d.lgs. 76/2000, artt. 25; 26 e 27*

*l.r. 25/2001 artt. 48-52*

È un documento contabile approvato con legge, comprende il conto del bilancio, relativo alla gestione del bilancio, ed il conto del patrimonio. È deliberato dalla Giunta entro il 20 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce l'esercizio finanziario ed è trasmesso, per il parere, al comitato regionale di controllo contabile, organo che in base al nuovo Statuto ha sostituito il collegio dei revisori dei conti. Deve essere approvato dal Consiglio entro il 15 dicembre e, comunque, prima dell'approvazione del bilancio annuale relativo all'esercizio successivo di due anni a quello cui si riferisce il rendiconto.

## **Residui**

*d.lgs. 76/2000, art. 21*

*l.r. 25/2001 artt. 34, 40 e 41*

Si distinguono in residui attivi e passivi. Costituiscono residui attivi le somme accertate ma non riscosse o non versate al termine dell'esercizio.

I residui passivi sono le somme impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio; la conservazione dei residui passivi è consentita per non più di due anni successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato, sia per le spese correnti che per le spese in conto capitale; decorso tale termine, le relative somme sono, di norma, eliminate dal conto dei residui passivi per perenzione amministrativa.

## **Resoconto**

*reg. cons., art. 6, co. 1, lett. f); 25, co. 5 e 6; 42, co. 2; 93, co. 2; 99, co. 2; 101, co. 2*

Si distingue in stenografico e sommario. Il primo è un rapporto dettagliato a scopo informativo delle sedute dell'Aula; il secondo è un rapporto redatto in maniera sintetica, nel quale sono riportati gli interventi dei vari commissari e le decisioni adottate nelle commissioni consiliari.

## **Rete delle regioni europee con poteri legislativi (REGLEG)**

È una sede di cooperazione informale tra i presidenti delle regioni con potere legislativo appartenenti all'Unione europea. Attualmente ne fanno parte 73 regioni di 8 Stati membri dell'Unione europea, Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito, che condividono l'obiettivo di un sempre maggiore coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale e legislativo

dell'Unione europea, anche in considerazione dell'autonomia politica di cui è espressione la potestà legislativa che le caratterizza.

## **Revoca**

*Stat., art. 42, co. 2*

*l. 241/1990, art. 21 quinquies*

La revoca è un provvedimento con il quale si toglie efficacia ad un atto vigente, trovando la propria motivazione nella tutela di un interesse dell'amministrazione.

I presupposti per la revoca di un atto amministrativo risiedono in sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario.

Competente alla revoca è lo stesso organo che ha posto in essere il provvedimento di primo grado ovvero altro organo previsto dalla legge.

A differenza dell'annullamento, la revoca non ha efficacia retroattiva. Nel caso in cui il provvedimento di revoca comporti danni al destinatario, l'amministrazione è tenuta ad indennizzare quest'ultimo.

Del tutto estraneo a tale ambito di carattere prettamente amministrativo, poiché concernente quello politico-istituzionale, è l'istituto della revoca dell'incarico di componente della Giunta, espressamente contemplato dallo Statuto, che deriva dal ruolo di primazia attribuito, dalla Costituzione e dallo Statuto stesso, al Presidente della Giunta regionale eletto direttamente dal corpo elettorale.

## **Ricevibilità** (*vedi irricevibilità*)

*reg. cons., art. 4, co. 3, lett. f)*

Il Presidente del Consiglio decide sulla ricevibilità formale dei testi legislativi ed amministrativi, delle mozioni e delle altre proposte presentate al Consiglio.

## **Richiami**

*reg. cons., artt. 30; 32; 45 e 46*

I richiami al regolamento durante le sedute dell'Aula hanno la precedenza sulla discussione principale. Sono concessi solo nel caso facciano specifico riferimento ad articoli del regolamento dei lavori del Consiglio.

Il richiamo all'ordine da parte del Presidente del Consiglio è previsto quando un consigliere pronunci parole sconvenienti oppure turbi con il suo comportamento il regolare svolgimento della seduta. Qualora nel corso della stessa seduta un consigliere incorra in un secondo richiamo, ne è disposto il suo allontanamento dall'Aula per tutta la durata della seduta. L'allontanamento può essere disposto dal Presidente del Consiglio, anche dopo un solo richiamo all'ordine, quando il consigliere provochi tumulti o disordini nell'Aula o trascenda in ingiurie, minacce o a vie di fatto. Il consigliere richiamato all'ordine, qualora intenda dare spiegazioni del suo atto o delle sue espressioni, può avere la parola alla fine della seduta, o anche subito, a giudizio del Presidente del Consiglio.

## **Rimozione del Presidente della Giunta (della Regione)**

*Cost., art.126, co. I e III*

*Stat., art. 44, co. I*

L'ipotesi della rimozione di un Presidente della Giunta è espressamente contemplata dalla Costituzione.

Essa è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, sentita la Commissione bicamerale per le questioni regionali, a seguito del compimento di atti contrari alla Costituzione, di gravi violazioni di legge ovvero per motivi di sicurezza nazionale.

Nel solo caso in cui il suddetto Presidente sia stato eletto, in base alle previsioni statutarie della Regione, a suffragio universale e diretto, la sua rimozione provoca automaticamente l'effetto dello

scioglimento del Consiglio regionale (principio: *simul stabunt, simul cadent*).

### **Riserva di legge**

*Stat., artt. 1, co. 2; 11, co. 2 e 4; 12, co. 3; 16, co. 1; 17, co.2; 19, co. 2 e 3; 23, co. 2, lett. b), e), h), i), l), m), n); 28, co. 4; 30, co. 4; 35, co. 2 e 4; 36, co. 3 e 5; 40, co. 2; 45, co. 3; 47, co. 1 e 2; 49, co. 1 e 2; 50, co. 3; 52; 53, co. 1 e 2; 54, co. 1; 55, co. 1, 2, 3, 6 e 8; 56, co. 1; 57; 58, co. 1, 3, 4 e 6; 59; 60, co. 1; 63, co. 3; 64, co. 3; 66, co. 3, 4 e 5; 68, co. 5; 69, co. 4; 71, co. 1 e 3; 72; 75, co. 1; 76, co. 3*

Si ha riserva di legge quando una fonte normativa sovraordinata impone l'uso della legge per disciplinare un determinato argomento.

Tra le varie classificazioni di essa che possono darsi, la principale è quella che distingue la riserva di legge tra assoluta e relativa.

La riserva assoluta – prevista dalla Costituzione, ad esempio, in ordine alle ipotesi di restrizione della libertà personale – comporta l'obbligo inderogabile di disciplinare interamente con legge le materie o gli aspetti oggetto della riserva stessa.

La riserva relativa consente, invece, di intervenire anche attraverso fonti secondarie, quali ad esempio i regolamenti, a condizione che i principi generali siano stabiliti dalla legge.

### **Riserva di regolamento dei lavori del Consiglio**

*Stat., artt. 21, co. 2; 22, co. 2 e 4; 25, co. 2 e 3; 26, co. 1; 27, co. 2, 3 e 4; 28, co. 2 e 3; 31, co. 1; 32, co. 1 e 2; 34, co. 1 e 2; 36, co. 2; 38, co. 2; 65, co. 3; 73, co. 3*

Si ha una riserva di regolamento quando una fonte normativa primaria, quale ad esempio lo Statuto, imponga l'uso del regolamento per disciplinare un determinato argomento.

Nell'ordinamento della Regione rivestono particolare importanza le riserve di regolamento riferibili al regolamento dei lavori del Consiglio regionale, in nome dell'autonomia riconosciuta a tale organo.

Lo Statuto affida a tale strumento normativo, interno al Consiglio, la regolamentazione di diverse fattispecie.

### **Risoluzione**

*Stat., artt. 30, co.2; 33, co. 4  
reg. cons., art. 74, co.2*

La risoluzione è una prerogativa del consigliere che consiste in una proposta finalizzata a concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico, sociale ed economico della Regione. In occasione del dibattito in Aula sulle comunicazioni della Giunta regionale, ciascun consigliere può presentare una proposta di risoluzione, che è votata al termine della discussione.

Anche le commissioni consiliari possono adottare risoluzioni rivolte ad esprimere orientamenti o a formulare indirizzi su specifici argomenti, in merito ai quali non debbano riferire al Consiglio.

## S

### **Seduta consiliare**

*Stat., artt. 26 e 27*

*reg. cons., artt. 23; 25; 27; 48-50*

Rappresenta il momento ufficiale di riunione dell'organo assembleare. Le sedute del Consiglio regionale sono pubbliche, salvo i casi eccezionali previsti dal regolamento dei lavori.

Le convocazioni devono essere, di norma, diramate almeno cinque giorni prima, salvo i casi di urgenza per i quali il termine può essere ridotto fino a tre giorni. Il Presidente del Consiglio dichiara aperta la seduta e può sospenderla quando ne ravvisi la necessità. Di ogni seduta si redige un processo verbale.

All'inizio di ogni seduta, il Presidente dichiara approvato il processo verbale della seduta precedente, quando sullo stesso non vi siano osservazioni.

Alle sedute consiliari hanno diritto e obbligo di assistere, se richiesti dal Presidente del Consiglio, il Presidente della Regione e gli altri componenti della Giunta regionale anche se non fanno parte del Consiglio. Prima di chiudere ogni seduta, il Presidente del Consiglio annuncia l'ordine del giorno, la data e l'ora della seduta successiva.

### **Seduta delle commissioni**

*Stat. art 32, co.4*

*reg. cons., artt. 14, co. 5 e 6; 24 e 25*

Riunione ufficiale della commissione, convocata dal suo Presidente, di norma, almeno tre giorni prima della seduta, salvo i casi di urgenza, nei quali il termine è ridotto a giudizio del Presidente stesso e comunque con preavviso di almeno un giorno. La convocazione è

comunicata a tutti i consiglieri con le modalità e i tempi previsti dall'Ufficio di presidenza. Il processo verbale della seduta è redatto dal segretario della commissione. I componenti della Giunta e ciascun consigliere che non faccia parte della commissione permanente possono partecipare alle sue sedute con diritto di parola, di proposta e di emendamento, ma senza diritto di voto. Ogni gruppo consiliare, previo avviso al Presidente della commissione, può sostituire un commissario per il solo esame di un determinato argomento, con diritto di voto. Hanno l'obbligo di assistere alla seduta i componenti della Giunta, se richiesti dal Presidente della commissione.

### **Segretario generale (del Consiglio regionale)**

*l.r. 6/2002, art. 34*

*reg. org. cons., art. 75*

Il segretario generale svolge tutte le funzioni finalizzate a garantire la gestione organica ed integrata dei servizi del Consiglio, sulla base degli indirizzi e delle direttive impartite dal Presidente del Consiglio e dall'Ufficio di presidenza. Esercita, inoltre, la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Gli atti adottati dal segretario generale sono definitivi e non sono suscettibili di ricorso gerarchico.

L'Ufficio di presidenza, per soli motivi di legittimità, può esercitare il potere di annullamento, previa diffida a provvedere ed a seguito dell'inutile decorso del termine stabilito nell'atto di diffida.

## **Segreto d'ufficio**

*Stat., art. 30, co. 3 e 4*

*l. 241/1990, art. 24*

*d.lgs. 196/2003, artt. 59 e 60*

*d.p.r. 3/1957, art. 15*

*reg. org. giunta, art. 455*

*reg. org. cons., art. 390*

Il segreto d'ufficio si concretizza nel divieto, imposto al dipendente pubblico, di trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza nell'espletamento dei compiti istituzionali, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso.

Il segreto d'ufficio rappresenta, pertanto, un'ipotesi di limitazione del diritto di accesso agli atti amministrativi. Al principio generale della trasparenza dell'attività amministrativa, che si esplica anche attraverso la previsione legislativa del diritto di accesso, si contrappone, in ipotesi eccezionali e, quindi, non estensibili, il segreto della pubblica amministrazione in ordine ai documenti che sono da essa formati o da essa tenuti. La segretezza delle informazioni, nei casi di specifica previsione normativa, è preposta a salvaguardare interessi determinati e di preminente rilevanza rispetto a quelli che verrebbero, di contro, tutelati attraverso l'esercizio del diritto di accesso.

La normativa statutaria prevede, quale prerogativa del consigliere regionale, il diritto di visionare anche gli atti e i documenti che, in base alla legge, sono qualificati come riservati, con l'obbligo di mantenerne la segretezza. Tale norma, quindi, attraverso un'operazione di bilanciamento di esigenze contrapposte, quella di consentire al consigliere la piena esplicazione dei compiti istituzionali e quella di impedire la divulgazione di documenti riservati, riconosce al consigliere il diritto di visionare documenti riservati, prevedendo espressamente l'obbligo di mantenere la segretezza degli stessi.

## **Servizi pubblici locali**

*d.l. 112/2008 convertito dalla l. 133/2008, art. 23 bis;  
d.lgs. 267/2000, art. 113 bis*

Sono i servizi forniti dagli enti locali per la produzione di beni ed attività al fine di soddisfare i bisogni sociali della comunità e promuoverne lo sviluppo economico e civile.

Si distinguono tra servizi a rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza, anche se non è facile individuare gli elementi di chiara differenziazione tra gli uni e gli altri. La distinzione incide soprattutto sulla diversa disciplina delle modalità di affidamento e di gestione.

Nell'ambito dei primi, le forme di gestione sono tipizzate dal legislatore e l'ente locale può affidarli a:

- a) imprenditori o società individuati attraverso procedure competitive ad evidenza pubblica;
- b) società con capitale misto, pubblico-privato, nelle quali il socio privato, al quale deve essere attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento, viene scelto attraverso procedure competitive ad evidenza pubblica.

Accanto all'affidamento della gestione del servizio pubblico locale ad una società di capitali, da individuare a mezzo di una gara mirata a selezionare il gestore più idoneo, sussiste, quindi, il modello della società mista, la cui peculiarità consiste nel fatto che il ricorso alla gara per la scelta del socio privato è ritenuto sufficiente anche per la scelta del gestore e per l'affidamento del relativo servizio.

In deroga alle forme di gestione suindicate, i servizi pubblici locali possono essere affidati ad una società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. Si tratta del cosiddetto modello di gestione "in house", modello di derivazione comunitaria introdotto

dalla Corte di giustizia con la sentenza Teckal del 1999 ed ulteriormente definito e delimitato dalla giurisprudenza successiva.

Il ricorso alla gestione in house da parte dell'ente locale è tuttavia ammesso solo nell'ipotesi in cui situazioni eccezionali, relative al contesto territoriale di riferimento, non consentano un efficace ricorso al mercato. In tal caso l'ente locale deve motivare la propria scelta, darne adeguata pubblicità e trasmettere una relazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato che deve esprimere un proprio parere preventivo entro il termine di sessanta giorni, decorso il quale questo si intende favorevole.

Per quanto riguarda la disciplina inerente la distribuzione del gas, la distribuzione dell'energia elettrica, la gestione delle farmacie comunali ed il trasporto ferroviario regionale, resta ferma la relativa normativa di settore.

Nell'ambito, invece, dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, la scelta dei soggetti ai quali affidare la gestione è rimessa alle fonti regionali e locali. La Corte costituzionale ha, infatti, dichiarato illegittimo, per compressione dell'autonomia regionale e locale, l'art.113 bis del testo unico degli enti locali che tipizzava, anche per questi servizi, le forme di gestione. Ciò sul presupposto che, trattandosi di servizi non economici, la scelta delle modalità di gestione non rientrerebbe nella materia della tutela della concorrenza di competenza esclusiva dello Stato, ma nella competenza del legislatore regionale.

Di recente ha acquisito rilievo nel sistema dei servizi pubblici locali l'impiego del contratto di servizio, per indicare lo strumento che disciplina i rapporti tra l'ente locale e il soggetto esercente il pubblico servizio. Attraverso di esso, in particolare, sono disciplinate e periodicamente aggiornate le specifiche modalità di svolgimento. Per quanto non contraenti, gli utenti sono i destinatari delle prestazioni oggetto del contratto di servizio e l'eventuale previsione di obblighi concernenti lo svolgimento del servizio potrà essere fatta valere dagli stessi (ad es. la previsione di livelli minimi di qualità del servizio o determinati obblighi di informazione degli utenti).

### **Sessione dei lavori**

*Stat., art. 11, co. 3*

*Reg. cons., art. 77*

È il periodo di tempo destinato all'esame di una o più proposte di legge relative allo stesso argomento. I casi tipici sono rappresentati dalle sessioni relative alla manovra di bilancio e alla legge comunitaria regionale, con la quale si dà attuazione alla normativa dell'Unione europea.

### **Sindacato ispettivo**

*Stat., art. 30*

*reg. cons., artt. 92; 98-102 e 104*

È una prerogativa esercitabile dai consiglieri regionali sotto forma di atti finalizzati a verificare, in concreto, l'efficienza della gestione amministrativa dell'esecutivo.

Gli atti di sindacato ispettivo tipici, previsti dall'ordinamento, sono l'interrogazione e l'interpellanza.

A questi atti si affiancano altri strumenti, tra i quali il diritto di ciascun consigliere di ricevere dall'Ufficio di presidenza e dalla Giunta regionale tutte le notizie, le informazioni ed i documenti utili allo svolgimento del proprio mandato.

## **Sistema elettorale (formula elettorale)**

*Cost., art. 122, co. 1*

*l. cost. 1/1999, art. 5*

*Stat., art. 19, co.2*

*l. 108/1968*

*l. 43/1995*

*l. 165/2004*

*l.r. 2/2005*

La locuzione “sistema elettorale” sta ad indicare le procedure istituzionalizzate per la scelta dei rappresentanti di una determinata organizzazione. Nei moderni contesti politici queste procedure rappresentano lo strumento necessario per realizzare quella democrazia rappresentativa in cui l’azione di chi governa, in senso lato, è tendenzialmente conforme alle esigenze di chi è governato.

Il termine “sistema elettorale” può essere utilizzato con una accezione più o meno ampia, a seconda che ci si riferisca alla disciplina complessiva concernente il fenomeno elettivo oppure al procedimento di trasformazione dei voti in seggi. In quest’ultimo caso si parla più propriamente di formula elettorale, nel primo di sistema elettorale in senso lato. Esiste anche una terza nozione intermedia di sistema elettorale in senso stretto, che abbraccia quegli elementi tecnici riguardanti la procedura elettorale, ma che non si risolvono nella semplice formula elettorale, quali, ad esempio, la dimensione dei collegi o la struttura della scheda elettorale.

Le formule elettorali possono essere suddivise in tre grandi categorie: le formule maggioritarie, le formule proporzionali e le formule miste. In via del tutto esemplificativa, le formule proporzionali si basano sulla ripartizione proporzionale, tra le varie liste, dei seggi a disposizione in base al numero di voti ottenuti da ciascuna lista. Possono esservi anche forme di proporzionale corretto, con esclusione dalla ripartizione dei seggi delle liste che non abbiano conseguito una determinata percentuale di voti. Per contro, con le formule maggioritarie risulta eletto solo chi ottiene il più alto numero di voti.

I sistemi maggioritari più diffusi si basano su collegi uninominali in cui viene assegnato un solo seggio. L'elezione può avvenire in un unico turno, anche a maggioranza relativa, oppure in due turni, con secondo turno tra i candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti. Le formule elettorali miste si basano, invece, su una combinazione dei due sistemi sopra descritti.

Fino al 1995, la formula elettorale per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario era di tipo proporzionale; successivamente si è passati ad un sistema misto: proporzionale, con premio di maggioranza variabile.

A seguito delle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 1999, il sistema di elezione del Presidente della Giunta e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, è disciplinato con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

La Regione Lazio è intervenuta in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale, ma ha lasciato invariata la formula elettorale proporzionale con premio di maggioranza variabile introdotta dalla legge statale del 1995.

## **Sottocommissione**

Per l'analisi, l'approfondimento e la discussione di provvedimenti particolarmente complessi, come nel caso della redazione di un testo legislativo unificato a seguito di abbinamento di più testi, si è affermata la prassi, da parte delle commissioni consiliari, di procedere alla nomina di sottocommissioni formate da un numero ristretto di consiglieri che, al termine dei lavori, trasmettono un testo, ovvero proposte ed osservazioni su di un determinato provvedimento, alla commissione, la quale procede in via definitiva ad assumere le proprie determinazioni.

## **Spesa**

*l.r. 25/2001, artt. 15; 20; 36-39*

Somma erogata dall'ente attraverso le fasi dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento. Per alcune spese, tali fasi possono essere ricomprese nel medesimo atto.

A seguito di recenti modifiche apportate alla normativa sulla contabilità regionale, nel bilancio annuale le spese sono distinte per assessorato, per funzioni-obiettivo e, con esclusione delle contabilità speciali, per unità previsionali di base, secondo lo schema adottato per lo stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale.

Le spese sono articolate in unità previsionali di base, che costituiscono le unità fondamentali di classificazione delle spese e sono ripartite in uno o più capitoli secondo il rispettivo oggetto e contenuto economico. Non possono essere incluse nella stessa unità previsionale di base spese correnti, spese in conto capitale e spese che attengono a rimborsi di mutui e ad altre forme di indebitamento.

## **Spoil system**

*Stat., artt. 53, co. 2 e 55, co. 4 e 5*

*d.lgs. 165/2001, art. 19*

*l. 145/2002, art. 3, co. 7*

*d.l. 262/2006, art. 41*

*l.r. 9/2005, art. 71*

*l.r. 4/2006, art. 43*

L'istituto ha origine nei sistemi anglosassoni e si traduce letteralmente in "sistema delle spoglie" in quanto evoca la presa delle spoglie da parte del vincitore in battaglia. Sul piano giuridico, indica la facoltà riconosciuta in capo ad ogni nuovo governo, e quindi allo schieramento politico di maggioranza a seguito delle consultazioni elettorali, di collocare persone di propria fiducia nei posti chiave

dell'apparato burocratico, al posto di coloro che li occupano in virtù di assegnazioni effettuate dal governo precedente.

Con legge statale del 2002, nell'ambito di un contesto normativo caratterizzato dalle numerose riforme che si sono susseguite negli anni 1993-2001 in materia di privatizzazione del pubblico impiego, il legislatore ha previsto un meccanismo di cessazione automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale al momento dello scadere del termine dei sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa. Tali disposizioni sono state oggetto di disamina da parte della Corte costituzionale che, con una recente sentenza del 2007, ha dichiarato l'incostituzionalità delle stesse, in quanto in contrasto con i principi dell'imparzialità e del buon andamento di cui agli articoli 97 e 98 della Costituzione ed in particolare lesive dei principi del giusto procedimento e della continuità dell'azione amministrativa. Anche il successivo tentativo, compiuto nel 2006, di reintrodurre meccanismi di cessazione automatica dagli incarichi dirigenziali qualora non confermati, non ha superato il vaglio di costituzionalità ed è stato dichiarato illegittimo.

L'istituto in esame ha trovato applicazione anche in ambito regionale.

La Regione Lazio, nel proprio Statuto e nelle successive disposizioni legislative di attuazione, ha previsto la decadenza automatica degli incarichi conferiti con criterio fiduciario "ai dirigenti preposti alle posizioni di particolare rilievo e responsabilità della Regione" ed "ai componenti degli organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti dalla stessa, qualora non vengano riconfermati entro il novantesimo giorno successivo alla data di insediamento del nuovo Consiglio regionale.

La suddetta normativa regionale è stato oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale che, con riferimento agli incarichi dirigenziali apicali delle aziende sanitarie ed ospedaliere, ha dichiarato incostituzionale il combinato disposto delle disposizioni statutarie e di quelle della legge di attuazione in quanto in contrasto con i principi costituzionali sopra enunciati.

## **Statuto**

*Cost., art. 123*

*l. stat. 1/2004*

I contenuti essenziali degli Statuti regionali, in base a quanto stabilito dalla Costituzione, riguardano la scelta della forma di governo e l'indicazione dei principi fondamentali dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, la disciplina del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione nonché della pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Gli Statuti disciplinano anche il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali.

Lo Statuto viene approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi, con la possibilità per il Governo di promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla prima pubblicazione del testo sul Bollettino ufficiale. Tale pubblicazione riveste carattere notiziale.

Lo Statuto può essere sottoposto a referendum popolare entro tre mesi dalla data della sua approvazione, qualora ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei consiglieri regionali.

La Regione Lazio ha approvato il nuovo Statuto con la legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1.

## **Stralcio**

*reg. cons., art. 66, co. 7*

Ciascun consigliere può chiedere che uno o più articoli o disposizioni contenute in una proposta di legge di cui sia iniziato l'esame, e che abbiano autonoma rilevanza normativa, vengano stralciati per farne oggetto di una nuova deliberazione. Sulla proposta l'Aula di-

scute e delibera nelle forme e con i limiti previsti per le questioni sospensive.

### **Subemendamenti**

*reg. cons., artt. 66-68*

Sono emendamenti ad un emendamento la cui presentazione, discussione e votazione è disciplinata dal regolamento dei lavori del Consiglio. In particolare, è previsto che i subemendamenti possono essere presentati fino ad un'ora prima dell'orario stabilito per l'inizio della seduta; la Giunta e la commissione consiliare competente possono presentarli, invece, fino al momento dell'inizio della votazione dell'emendamento cui si riferiscono. Gli emendamenti presentati in Aula dalla Giunta o dalla commissione consiliare competente possono essere subemendati entro il termine, comunque non inferiore a un'ora, deciso dal Presidente del Consiglio.

I subemendamenti sono votati prima dell'emendamento cui si riferiscono.

### **Sussidiarietà (principio di)**

*Trattato CE, art. 5*

*Cost., art. 118, co. 1*

*Stat., artt. 16 e 48*

*l. 59/1997, art. 4, co. 3, lett. a)*

*d.lgs. 112/1998, art. 3*

*d.lgs 267/2000, art. 4*

*l. 131/2003, art. 7*

Il principio di sussidiarietà, sancito per la prima volta a livello comunitario, è stato recepito dalla normativa statale e successivamente elevato a rango costituzionale.

Tale principio, nella sua accezione verticale, si basa sul presup-

posto che gli enti territoriali più vicini alla cittadinanza siano quelli maggiormente in grado di comprendere e, quindi, soddisfare le istanze della collettività; esso comporta che i compiti di gestione amministrativa siano attribuiti generalmente ai comuni ovvero agli enti sovraordinati, nei soli casi in cui l'esercizio delle funzioni amministrative non sia compatibile con le ridotte dimensioni e le possibilità operative degli enti comunali. Ne consegue il delinearsi di una scala ascensionale di attribuzioni che inizia dai comuni e, passando per le province, le città metropolitane e le Regioni, termina con la configurabilità in capo allo Stato delle funzioni amministrative che, per la loro complessità, possono essere adeguatamente svolte solo attraverso la gestione statale.

Nella sua accezione orizzontale, il principio in esame impegna lo Stato, le Regioni, le città metropolitane, le province e i comuni a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

## T

### **Tempus regit actum**

*disp. prel. cod. civ., artt. 11, 15*

E' il principio in forza del quale ogni atto è disciplinato dalla legge vigente al tempo in cui l'atto stesso si è verificato. In altri termini, in esso è sintetizzato il principio della irretroattività della legge in forza del quale la norma non si applica a fatti o rapporti sorti prima della entrata in vigore della stessa e quello della non ultrattività della legge per cui la norma non si applica a fatti verificatisi dopo la sua estinzione.

### **Testo unico**

*Stat., art. 36*

È un testo normativo che raccoglie disposizioni di diversi testi normativi succedutisi nel tempo, accomunati dal fatto di disciplinare la stessa materia.

I testi unici possono distinguersi in compilativi e normativi; nel primo caso si tratta di mere raccolte organiche della normativa vigente in settori di materie omogenee senza carattere di innovatività; nel secondo caso, invece, si provvede ad apportare modifiche ed integrazioni alla normativa vigente.

Lo Statuto prevede espressamente che la Giunta regionale, al fine di perseguire l'obiettivo della semplificazione e dell'organicità della normativa in settori omogenei di materie, proceda periodicamente alla predisposizione ovvero all'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo previa comunicazione al Consiglio. Ove tale attività consista in un riordino normativo ovvero comporti modifiche di carattere non meramente formale, la Giunta è tenuta a sottoporre l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di pro-

posta di legge per la successiva approvazione da parte del Consiglio stesso.

### **Testo unificato** (v. *esame abbinato*)

## **Trattato di Lisbona**

Firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre 2007 dai rappresentanti dei 27 Stati membri dell'Unione europea, dopo molti anni di negoziati sulla riforma istituzionale, è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, a seguito della ratifica da parte di tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali. Modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, che diventa il trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Nell'intento di rendere l'Unione europea più democratica e trasparente, il trattato rafforza il ruolo del Parlamento europeo, facendo diventare, in particolare, procedura legislativa ordinaria la procedura di codecisione con il Consiglio per l'adozione di regolamenti, direttive e decisioni; prevede un coinvolgimento dei parlamenti nazionali soprattutto per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, nel qual caso riconosce anche la possibilità di consultare i parlamenti regionali; introduce il diritto di iniziativa dei cittadini europei.

Nell'ottica di una maggiore efficienza, semplifica il processo decisionale, estendendo gli ambiti del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, che dal 2014 si calcolerà sulla doppia maggioranza degli Stati membri (55%) e della popolazione (65%), e istituendo la figura del presidente del Consiglio europeo, che dura in carica due anni e mezzo. Vengono rafforzati i diritti e le libertà dei cittadini, rendendo giuridicamente vincolante la Carta dei diritti fondamentali, introdotta dal trattato di Nizza.

Infine, potenzia il ruolo dell'Unione europea sulla scena internazionale con la nuova figura dell'alto rappresentante dell'Unione

per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è anche vicepresidente della Commissione e fa scomparire la figura del Commissario alle relazioni esterne, nonché con l'attribuzione all'Unione di una propria personalità giuridica, in forza della quale potrà firmare trattati internazionali.

### **Tributi regionali**

*Cost., art. 119, co. II*

*l. 42/2009*

Le Regioni ai sensi della Costituzione:

- stabiliscono ed applicano tributi propri;
- dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La Costituzione distingue quindi tra “tributi propri”, che le regioni istituiscono e disciplinano con propria legge, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario statale e “tributi erariali”, che sono istituiti con legge dello Stato, indipendentemente dal fatto che il gettito sia devoluto, in tutto o in parte, alle regioni o agli enti locali. La distinzione è confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha in più occasioni sottolineato che la devoluzione del gettito al bilancio regionale, se è sufficiente a qualificare un tributo come regionale, non basta a far sì che il tributo stesso possa anche essere considerato come proprio.

Lo strumento scelto per dare piena attuazione alla Costituzione è la delega legislativa, realizzata con la legge in materia di federalismo fiscale che definisce principi e criteri direttivi sulla base dei quali spetterà ai decreti legislativi disciplinare i tributi regionali.

La legge delega individua, in particolare, le seguenti tipologie di tributi delle Regioni:

- tributi propri derivati, istituiti e disciplinati da leggi statali ma destinati alle regioni per far fronte alle loro competenze istituzionali;

- addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
- tributi propri in senso stretto, istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione a fenomeni produttivi ovvero di consumo non ancora assoggettati ad imposizione erariale.

Relativamente ai tributi propri derivati, le Regioni possono, con propria legge, modificare le aliquote applicabili nonché prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e in base ai criteri stabiliti dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa dell'Unione europea.

Relativamente, invece, alle addizionali da individuare sulle basi imponibili dei tributi erariali, le regioni possono, con propria legge, introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali nonché disporre detrazioni, nei limiti fissati dal legislatore statale.

In attesa dell'attuazione delle legge delega sul federalismo fiscale, rientrano nella categoria dei tributi istituiti con legge statale e devoluti, in termini di gettito, alle Regioni:

- a) l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile: istituita dalla l. 281/1970, si applica alle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato ubicati nel territorio della Regione (ad eccezione delle concessioni per le grandi derivazioni di acque pubbliche). L'ammontare è determinabile dalle regioni in misura comunque non superiore al triplo del canone di concessione;
- b) la tassa sulle concessioni regionali: istituita dalla l. 281/1970, è disciplinata dalla l.r. 30/1980, che determina le tariffe concessorie dovute suddividendole per materie: igiene e sanità, caccia e pesca, turismo e industria alberghiera, fiere e mercati, agricoltura, acque minerali e termali, cave e torbiere, trasporti, navigazione e porti lacuali, arti e mestieri;
- c) la tassa automobilistica regionale: istituita dalla l. 281/1970, si applica alla proprietà di mezzi di locomozione (veicoli, motocicli e ciclomotori) appartenenti a soggetti residenti nella Regione o immatricolati nella regione;

- d) la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche: istituita dalla l. 281/1970, soppressa dal d.lgs. 446/1997 e reintrodotta dalla l. 448/1998, trova applicazione limitatamente alle occupazioni su spazi ed aree appartenenti alla regione ed è accertata e riscossa direttamente dalle regioni;
- e) la tassa per il diritto allo studio universitario: istituita dalla l. 549/1995, è versata dallo studente al fine di incrementare le disponibilità finanziarie regionali finalizzate all'erogazione di borse di studio e prestiti d'onore a studenti universitari capaci, meritevoli e privi di mezzi;
- f) il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi: istituito dalla l. 549/1995 (finanziaria statale per il 1996) e disciplinato dalla l.r. 42/1998, con l'obiettivo di favorire la minor produzione di rifiuti ed il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, è dovuto, con obbligo di rivalsa nei confronti di chi effettua il conferimento, dal gestore dell'impianto di stoccaggio, dal gestore dell'impianto di incenerimento e da chiunque eserciti attività di discarica abusiva o abbandoni, scarichi o effettui depositi incontrollati di rifiuti. Una quota del 10 per cento del relativo ammontare spetta alle province;
- g) l'addizionale all'accisa sul gas naturale usato come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali e artigiane: istituita dal d.lgs. 398/1990, è dovuta dai soggetti che forniscono il gas ai consumatori. La relativa misura è attualmente determinata dalla l.r. 7/1995, come modificata dall'art. 7 della l.r. 11/1997;
- h) l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP): istituita dal d.lgs. 446/1997, presuppone l'esercizio abituale di un'attività diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi nel territorio regionale. Si applica sul valore della produzione netta derivante dall'attività esercitata nel territorio della regione;
- i) l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF): istituita dal d.lgs. 446/1997, è determinata applicando l'aliquota, fissata dalla regione in cui il contribuente ha la

residenza, al reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, al netto degli oneri deducibili riconosciuti ai fini di tale imposta;

- j) l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili: istituita dalla l. 342/2000, è dovuta dall'esercente o, in mancanza di questi, dal proprietario dell'aeromobile civile per ogni decollo e atterraggio negli aeroporti civili. Il relativo gettito è destinato prioritariamente al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico, al disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle zone più esposte ai danni da rumore;
- k) la tassa per l'abilitazione all'esercizio della professione: istituita dal r.d. 1592/1933, è dovuta da chi ottiene l'abilitazione all'esercizio professionale ed ha conseguito il titolo accademico in una università che ha sede legale nella regione;
- l) l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione: prevista dal d.lgs. 398/1990, le regioni possono istituirla sulla benzina per autotrazione erogata dagli impianti di distribuzione ubicati nei rispettivi territori.

Ai sensi e nei casi previsti dalla legge 311 del 2004 (art.1, comma 174) e dalla legge 191 del 2009 (art.2, comma 79), alle regioni che hanno evidenziato un disavanzo nel settore sanitario si applicano nella misura massima l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), con la possibilità di incrementi ulteriori.

## **Tumulto**

*reg. cons., art. 46*

Quando sorga un tumulto in Aula e risultino vani i richiami del Presidente, è sospesa ogni discussione. Se il tumulto continua, il Presidente del Consiglio sospende la seduta per un dato tempo o,

secondo l'opportunità, la toglie. In quest'ultimo caso, l'Aula o la commissione consiliare si intendono convocate, con lo stesso ordine del giorno, nel primo giorno non festivo alla stessa ora di convocazione della seduta che è stata tolta oppure anche nel giorno festivo quando l'Aula o la commissione consiliare abbiano già deliberato di tenere seduta in tale data.

### **Tutela della concorrenza**

*Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 101-109*

*(ex TCE, artt. 81-89)*

*Cost. art. 41 e 117, co II, lett. e)*

*l. 287/1990*

La concorrenza è un bene giuridico o giuridicamente protetto. La tutela della concorrenza si manifesta come un valore costituzionale ed ha il suo fondamento nella necessaria garanzia della libertà d'iniziativa economica come diritto fondamentale. Le regole e le tecniche poste a tutela della concorrenza debbono non solo garantire la presenza di una pluralità di soggetti sul mercato ma anche rendere effettiva la libertà economica.

La normativa europea sulla concorrenza permette di evitare che eventuali intese e pratiche anticoncorrenziali messe in atto da imprenditori o autorità nazionali ostacolino il sano gioco della concorrenza. Essa è volta ad impedire che una o più imprese sfruttino indebitamente il loro potere economico a discapito di imprese minori. Inoltre la politica europea deve impedire che i governi degli Stati membri falsino le regole del gioco della concorrenza.

L'applicazione della normativa dell'Unione europea è assicurata da un lato dalla Commissione e dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dall'altro dalle giurisdizioni nazionali, in conformità con i principi sviluppati nell'ambito della normativa dell'Unione europea e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità.

L'Italia si è dotata di una normativa specifica a tutela della concorrenza, con la quale il legislatore italiano ha deciso di aderire al "principio della barriera unica" che stabilisce la competenza esclusiva delle autorità comunitarie su tutti i casi di pratiche od accordi capaci di pregiudicare il commercio tra Stati membri.

L'applicazione della normativa nazionale è, pertanto, residuale rispetto all'applicazione di quella dell'Unione europea: la prima si applica, infatti, soltanto al di fuori dei casi previsti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal diritto comunitario derivato.

Se la competente autorità italiana reputa che una fattispecie sottoposta al suo esame non rientra nell'ambito di applicazione della l. 287/1990 ha l'obbligo di informare la Commissione, ovvero, nei casi in cui sia iniziata una procedura dinanzi alla Commissione, di sospendere l'istruttoria per tutti gli aspetti che non sono di esclusiva rilevanza nazionale; la legge nazionale torna ad essere applicata ogniqualvolta sopraggiunga una espressa declaratoria di competenza da parte della Commissione.

La dottrina dominante ritiene che la tutela della concorrenza, materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia tuttavia espressione di una competenza che taglia trasversalmente tutte le possibili materie. Questa interpretazione è stata confermata dalla Corte costituzionale che ha più volte chiarito come non si tratti di una materia in senso stretto ma di "una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie", quindi anche quelle affidate alla competenza residuale delle Regioni.

## U

### **Ufficio di presidenza**

*Stat., artt. 20 e 22*

*reg. cons., art. 7*

L'Ufficio di presidenza viene eletto nella prima seduta del Consiglio regionale ed è costituito dal Presidente del Consiglio, da due vice Presidenti, di cui uno in rappresentanza della minoranza, e da tre segretari, uno dei quali in rappresentanza della minoranza.

Nell'Ufficio di presidenza è garantita un'equilibrata presenza delle donne. I componenti dell'Ufficio di presidenza durano in carica l'intera legislatura, salvo i casi di dimissione o di grave impedimento. Le funzioni dell'Ufficio di presidenza sono inerenti all'autonomia organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile del Consiglio; tra queste si segnalano, in particolare, quelle relative alla predisposizione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, all'adozione degli atti relativi all'organizzazione delle strutture, alla necessità di assicurare ai gruppi consiliari le risorse per il loro funzionamento, alla garanzia e tutela delle prerogative dei consiglieri regionali.

### **Unione europea (UE)**

*Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007*

*Trattato sull'Unione europea*

*Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex trattato che istituisce la Comunità europea)*

L'Unione europea è un'organizzazione internazionale *sui generis* a cui gli stati membri attribuiscono competenze, da esercitare anche in via esclusiva, per il perseguimento degli obiettivi comuni legati alla promozione della pace, del benessere e della libertà per i propri

cittadini, anche attraverso la realizzazione di uno spazio di libera circolazione delle persone, di un mercato interno e di un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.

Con il trattato di Lisbona l'Unione europea succede alla Comunità europea, in cui si era già trasformata la Comunità economica europea istituita nel 1957, e viene superata la precedente struttura dell'Unione fondata sui tre pilastri (quello delle comunità europee, basato sul metodo comunitario, e quelli della politica estera e di sicurezza comuni nonché della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, basati sul metodo intergovernativo), creata dal trattato di Maastricht nel 1992.

Istituzioni dell'Unione sono: il Parlamento europeo, che rappresenta i popoli europei; il Consiglio, che rappresenta i governi nazionali e, insieme al Parlamento europeo, esercita la funzione legislativa e di bilancio; la Commissione europea, che rappresenta l'interesse comune europeo; il Consiglio europeo, formato dai capi di Stato o di governo, che definisce le priorità politiche generali; la Corte di giustizia dell'Unione europea, che assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione dei trattati; la Banca centrale europea, che è responsabile della gestione dell'euro; la Corte dei conti, che esegue il controllo finanziario delle attività dell'Unione.

Il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni sono organi consultivi e, come tali, vengono consultati dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nelle materie di rispettiva competenza.

Tra le maggiori novità introdotte dal Trattato di Lisbona spiccano inoltre due importanti figure istituzionali: l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la sicurezza comune, il quale è anche Vicepresidente della Commissione e guida della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, e il Presidente del Consiglio europeo, a cui compete la rappresentanza esterna dell'Unione nelle materie della politica estera e della sicurezza comune.

L'Unione europea comprende attualmente 27 Stati membri. Dall'Europa a sei del 1957, con la Germania, il Belgio, la Francia,

l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, 21 Paesi hanno via via aderito all'Unione, e cioè: la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito nel 1973, la Grecia nel 1981, la Spagna e il Portogallo nel 1986, l'Austria, la Finlandia e la Svezia nel 1995, la Repubblica ceca, l'Estonia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, Malta, la Polonia, la Slovenia e la Slovacchia nel 2004, la Bulgaria e la Romania nel 2007. L'ex-Repubblica iugoslava di Macedonia, la Croazia e la Turchia hanno lo statuto di paesi candidati, che non dà diritto all'adesione automatica ma consente di avviare i relativi negoziati.

### **Unità previsionali di base**

*d. lgs. 76/2000 artt. 4, 8-11*

*l.r. 25/2001, art. 17*

Le previsioni di bilancio, sia per le entrate che per le spese, sono articolate in unità previsionali di base determinate in relazione ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, nell'ambito delle funzioni di competenza della Regione.

### **Urgenza**

*Stat., artt 26, 38 e 39*

*Reg. cons., artt. 23, 24, 57 e 58*

L'urgenza viene presa in considerazione nell'ordinamento regionale nei seguenti casi:

- il Presidente della Regione, può richiedere la procedura d'urgenza, con richiesta motivata, per l'esame delle proposte di legge di iniziativa della Giunta, mentre i Consiglieri regionali possono chiedere l'esame con procedura d'urgenza di ogni proposta di legge;
- il Presidente della Regione promulga la legge regionale entro trenta giorni dall'approvazione, salvo che il Consiglio ne dichiari

- l'urgenza stabilendo un termine diverso;
- le convocazioni dell'Aula devono essere, di norma, diramate almeno cinque giorni prima delle riunioni, fatti salvi casi di urgenza, nei quali il termine è ridotto a giudizio del Presidente del Consiglio e, comunque, con preavviso di almeno tre giorni.
  - salvo accordo di tutti i gruppi, nessun provvedimento può essere discusso in Aula se la relativa documentazione non sia disponibile almeno quarantotto ore prima dell'inizio della discussione o ventiquattro ore in caso di urgenza;
  - le convocazioni delle commissioni consiliari devono essere, diramate, di norma almeno tre giorni prima delle riunioni, fatti salvi casi di urgenza, nei quali il termine è ridotto a giudizio del Presidente della commissione consiliare e, comunque, con preavviso di almeno un giorno;
  - la commissione consiliare in sede referente esprime il parere, di norma, nel termine di otto giorni, o di tre giorni in caso di urgenza, a decorrere dal giorno dell'effettiva distribuzione del testo.

## V

### **Vacatio legis**

*Cost., art. 73*

*Stat., art. 39, co. 3*

*disp. prel. cod. civ., art. 10*

Periodo di tempo, normalmente di quindici giorni – salvo che la legge non ne preveda uno diverso – che intercorre tra la pubblicazione della legge e la sua entrata in vigore.

La *vacatio legis* risponde all'esigenza di permettere a tutti di venire a conoscenza della legge medesima, di modo che, decorso tale termine, la non conoscenza della legge non può essere utilizzata come causa di esclusione della responsabilità di fronte ad essa.

### **Variazione di bilancio**

*d. lgs. 76/2000, art. 16*

*l.r. 25/2001, art. 28*

Nel corso dell'esercizio finanziario, mentre viene data esecuzione al bilancio di previsione, può accadere che si verifichino nuove o maggiori entrate rispetto a quelle previste in bilancio oppure vi sia la necessità di ricorrere a nuove o maggiori spese rispetto agli stanziamenti.

La normativa contabile prevede il ricorso a variazioni di bilancio, al fine di consentire l'adeguamento delle previsioni iniziali alla nuova realtà economico finanziaria venutasi a creare e garantire una flessibilità di gestione ed una maggiore rapidità e frequenza nell'adozione dei relativi provvedimenti.

La normativa regionale prevede diverse modalità per adottare una variazione di bilancio:

a) con deliberazione della Giunta regionale;

- b) con deliberazione della Giunta regionale previamente autorizzata dalla legge di bilancio o da altri provvedimenti legislativi;
- c) con decreto del Presidente della Regione.

Ogni variazione al bilancio, salvo quelle disposte con decreto del Presidente, deve essere disposta entro il 30 novembre dell'anno cui il bilancio si riferisce, comunicata al Consiglio regionale e pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione.

### **Ventotene (Manifesto di)**

*Stat., art. 3, co. 1*

“Manifesto per un'Europa libera e unita” scritto nel 1941 da Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, con la collaborazione di Eugenio Colorni e Ursula Hirshmann, durante il confino sull'isola di Ventotene.

Ispirato da un libro di Luigi Einaudi di circa venti anni prima e dagli scritti politici di Kant e Hegel, individua nel nazionalismo degli Stati sovrani la causa delle guerre, per il desiderio di prevaricazione sugli altri Stati e propugna “quindi” la necessità di creare una comunità sovranazionale europea, in cui le ricchezze avrebbero dovuto essere redistribuite, il governo si sarebbe deciso sulla base di elezioni a suffragio universale e si sarebbe seguita una terza via politico-economica che avrebbe evitato gli errori di capitalismo e comunismo e avrebbe permesso all'ordinamento democratico e all'autodeterminazione dei popoli di assumere un valore concreto.

Il Manifesto è alla base del movimento federalista europeo, che auspica la creazione di uno Stato federale con organi comuni che si sostituiscono agli Stati federati nell'individuazione degli obiettivi da raggiungere e degli strumenti per raggiungerli.

### **Verbale (vedi processo verbale)**

## **Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)**

*l. 246/2005, art. 14*

*dpcm 212/2009*

La verifica dell'impatto della regolamentazione, introdotta dalla legge di semplificazione per l'anno 2005, consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La VIR è attivata decorso un biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione. Successivamente essa è effettuata periodicamente a scadenze biennali. Spetta ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri definire i criteri generali e le procedure della VIR, nonché l'individuazione dei casi da sottoporre alla stessa. È intervenuto al riguardo un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha definito esattamente l'ambito di applicazione della VIR, i soggetti competenti a svolgerla e i contenuti della stessa.

Nell'ambito dell'accordo del 29 marzo 2007 sancito tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, L'ANCI, l'UPI e l'UNCEM, in sede di Conferenza Unificata, ed avente ad oggetto il miglioramento della qualità della regolazione, è stato previsto l'impegno da parte delle Regioni di definire, tra l'altro, con successive leggi regionali o con altri atti non normativi, i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR. Si prevede inoltre che la Conferenza Unificata debba successivamente individuare i criteri generali e il percorso dell'analisi; i criteri di selezione dei casi, articolandoli in criteri di inclusione e di esclusione; i tempi di applicazione della valutazione e i metodi di condivisione dei risultati delle VIR effettuate.

## **Vice Presidente del Consiglio**

*Stat., art. 20*

*reg. cons., art. 5*

Lo Statuto prevede due vice Presidenti del Consiglio, di cui uno

in rappresentanza della minoranza, eletti a scrutinio segreto con separate votazioni. I vice Presidenti collaborano con il Presidente e lo sostituiscono in caso di assenza o impedimento.

### **Vice Presidente della Giunta**

*Stat., artt. 42 e 45*

Il Vicepresidente della Giunta viene nominato dal Presidente della Regione tra i componenti della Giunta.

Il Vicepresidente sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento temporaneo. Presiede la Giunta dimissionaria nei casi di rimozione, decadenza, impedimento permanente e morte del Presidente fino alla proclamazione del nuovo Presidente.

### **Vigilanza**

*Stat., art.55*

*l.r. 14/1999, art. 182*

La nozione di vigilanza comprende tutte quelle funzioni e compiti amministrativi l'esercizio dei quali è finalizzato all'individuazione di fattispecie sanzionabili o, comunque, di carenze che richiedono interventi, anche non sanzionatori, diretti ad assicurare il rispetto di una determinata disciplina. Va considerata come una sorta di "accessorio naturale" della competenza sanzionatoria, sia statale che regionale.

La Regione, direttamente o tramite gli enti regionali, nonché gli enti locali, esercitano la vigilanza e l'irrogazione delle sanzioni amministrative in relazione alle funzioni ed ai compiti ad essi rispettivamente riservati e conferiti nelle singole materie. In altri termini, l'ente titolare dell'esercizio di una funzione attinente ad una specifica materia è altresì titolare dell'esercizio della corrispondente attività di vigilanza. La vigilanza può tuttavia essere espressamente conferita

ad un ente diverso da quello titolare della funzione: in questo caso, l'applicazione delle sanzioni spetta all'ente vigilante che provvede, altresì, ad introitare gli importi delle sanzioni stesse.

È invece di esclusiva titolarità della Giunta regionale la vigilanza sull'attività e sugli organi degli enti pubblici dipendenti dalla Regione, ai sensi dell'articolo 55 dello Statuto. Alla Giunta spetta, inoltre, l'adozione dei conseguenti adempimenti nonché riferirne periodicamente alla commissione consiliare competente per materia.

## **Votazione**

*Stat., art. 27*

*reg. cons., artt. 37 e 39*

Al termine della discussione su di un determinato argomento si passa alla fase della votazione che, di norma, avviene a scrutinio palese.

Si vota a scrutinio segreto per conferire o revocare incarichi e, comunque, sulle questioni concernenti persone.

Nello scrutinio segreto, i voti sono espressi deponendo nelle urne una pallina bianca o una pallina nera ovvero, se si tratta di elezioni, apposita scheda, nonché mediante procedimento elettronico.

Per quanto riguarda le votazioni a scrutinio palese, occorre distinguere quelle in cui il voto è palese solo a coloro che hanno assistito alla votazione, da quelle in cui il voto è anche rilevato e registrato. Alla prima categoria vanno ricondotti, ad esempio, il voto per alzata di mano, il voto per divisione dell'Aula e il voto per alzata e seduta; metodi, questi, più celeri che hanno in comune la caratteristica della indeterminatezza del voto, non essendo accertato il risultato numerico, ma solo la prevalenza dei voti favorevoli sui contrari. Alla seconda categoria vanno ricondotte, invece, le votazioni nominali, in cui vi è la registrazione non solo dei voti, ma anche dei votanti. Le votazioni nominali hanno solitamente luogo mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi ovvero tramite appello nominale.

Pubblicazione a cura  
del Servizio Legislativo del Consiglio regionale del Lazio\*

*Coordinamento*

Costantino Vespasiano, *Direttore del Servizio legislativo*

*Redazione:*

Laura Bruni

Paola Carra

Francesco Drago

Giovanni Lavitola

Enrico Laurenti

Ida Maietta

Anastasia Sciubba Di Nunzio

Alessandra Tartaglia

Paola Tiburzi

Salvatore Tripodi

---

\* Il presente lavoro è frutto dell'aggiornamento delle precedenti edizioni del Manuale del Consigliere regionale a cui hanno contribuito anche: Luigi Lupo (coordinatore della II edizione), Anna Nalbone (coordinatore organizzativo della I edizione), Patrizia Fernandez, Serena Finizia, Teresa Malavenda e Rita Pizziconi.

La grafica è stata curata dal Servizio Ufficio di Presidenza,  
Comunicazione, Stampa e Relazioni esterne

*Stampa*

Tipografia TIPAR Arti Grafiche – Roma

Aprile 2010





