

Comune di Iglesias

Segreteria Generale

Ai Sigg. Dirigenti

Sede

e c.a.

Al Sig. Sindaco

Ai Sigg. Assessori

Al Sig. Presidente del Consiglio

Sede

Oggetto: Predisposizione atti amministrativi. Direttiva n. 3/2013.

Al fine di utilizzare in modo più funzionale e completa la procedura informatica degli atti amministrativi, ritengo necessario e opportuno formulare il presente atto di Indirizzo per fornire indicazioni operative per la presentazione e formulazione delle proposte di deliberazione all'attenzione degli organi di direzione politica.

Per rendere facilmente individuabili le proposte di deliberazione di competenza del Consiglio e della Giunta comunale, le "camicie" sulle quali inserire le proposte ed i relativi allegati sono contraddistinte da due distinti colori: il giallo per quelle di competenza della Giunta e il celeste per quelle di competenza del Consiglio.

Sulle proposte di deliberazione deve risultare il "visto" dell'Assessore di riferimento, da apporre nei frontespizio della "camicia", così da evitare qualsiasi scollamento tra l'attività spettante agli organi di direzione politica e l'attività gestionale;

Redazione proposta

Sarà cura dei Dirigente di settore, il quale all'interno della propria unità organizzativa dovrà tenendo conto dei carichi di lavoro e della categoria contrattuale - attribuire a ciascun dipendente, sia esso nominato responsabile di procedimento o semplice istruttore, le varie attività inerenti la redazione degli atti, provvedere:

- alla predisposizione della proposta di deliberazione;
- alla precisa e sintetica indicazione dell'oggetto da trattare: tale operazione consiste nell'indicare il sunto della proposta stessa, in maniera tale da rendere in modo chiaro l'idea del contenuto del provvedimento;

- alia stesura dell'atto nella forma dello "schema di deliberazione", contenente una corretta e puntuale descrizione degli elementi di fatto e di diritto aventi rilevanza per lo specifico atto amministrativo, nonché delle fasi significative del procedimento amministrativo svolto per la loro individuazione. All'esposizione degli elementi di fatto deve accompagnarsi l'indicazione delle ragioni giuridiche che giustificano l'adozione dell'atto amministrativo e l'attribuzione allo stesso di un determinato contenuto. Nell'ipotesi di atti discrezionali è necessario evidenziare l'interesse pubblico concretamente perseguito e la valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici, collettivi e privati coinvolti.

Lo schema di provvedimento dovrà essere redatto utilizzando un linguaggio semplice e facilmente comprensibile, al fine di facilitare i rapporti tra l'Ente e i propri interlocutori abituali od occasionali, pubblici o privati;

- la normativa va richiamata solo se strettamente attinente all'oggetto della deliberazione e, in particolare, vanno esplicitati in sintesi gli articoli che vengono applicati nella formazione della decisione;

Pareri

Ai sensi dell'art. 49 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio, che non sia atto di mero indirizzo, deve essere munita del parere in ordine alla regolarità tecnica del dirigente del settore interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del parere del dirigente del settore finanziario in ordine alla regolarità contabile.

I pareri, oltre ad essere inseriti nella procedura informatica, che costituisce condizione necessaria per la formulazione della proposta, devono essere apposti nella "camicia".

Nell'utilizzo della procedura informatica, richiamo l'attenzione delle SS.LL. sul corretto inserimento dei dati: infatti, già dall'inizio dell'inserimento dei dati è necessario individuare se sulla proposta è necessaria l'acquisizione del parere di regolarità contabile o del visto attestante la copertura finanziaria. Infatti, qualora richiesto e, correttamente apposto il "flag", la proposta viene inviata automaticamente al settore finanziario.

L'acquisizione del parere dovrà risultare nello schema di deliberazione nella parte narrativa antecedente alla votazione del collegio con la seguente formula di rito: "Acquisito, ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267, il parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, che si riporta in calce", oppure in caso di più pareri ""Acquisiti, ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267, i pareri favorevoli in ordine alla regolarità tecnica e contabile, che si riportano in calce".

Le proposte di deliberazione sottoposte all'organo deliberante con parere sfavorevole del responsabile di settore dovranno contenere una esauriente motivazione. Il parere deve essere chiaro e completo delle eventuali indicazioni normative di riferimento.

Relativamente alla formulazione dei pareri, colgo l'occasione per far rilevare che, a volte, viene apposto un parere favorevole condizionato.

Sotto tale profilo il predetto parere, pur essendo obbligatorio e non vincolante, appare inficiato da un vizio dell'iter logico seguito: infatti lo stesso non può accertare la mancata conformità dell'atto rispetto alle norme dell'ordinamento giuridico - contabile e poi concludere per l'approvazione del provvedimento stesso.

Il nostro ordinamento non conosce altre vie: o il provvedimento è legittimo e quindi viene espresso un parere favorevole, ovvero è illegittimo e, quindi, deve essere espresso un parere sfavorevole.

In tal senso anche un parere fornito dall'Ufficio Studi per la Finanza Locale, presso il Ministero dell'interno.

La giurisprudenza amministrativa, peraltro, ha avuto modo di sottolineare come il parere condizionato rappresenti una invasione di competenza nei confronti dell'organo che emana il provvedimento; invasione che si pone in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico atteso che l'apposizione di un parere condizionato comporta una cosiddetta suppleanza tra funzioni e poteri pubblici che è "indice di disordine e non di ordinamento giuridico, che, per definizione, deve essere ordinato (Tar Puglia, Bari, 16.05.1992, n. 296). Ancora, i giudici amministrativi hanno ritenuto che i pareri previsti per l'adozione delle deliberazioni degli enti locali non possono porre dei limiti alla potestà deliberante degli organi collegiali, non potendo questi ultimi disporre del contenuto delle proposte di deliberazione dopo che su queste ultime sia stato acquisito, quale elemento formale dell'iter procedimentale, il parere degli organi tecnici. Ove si opinasse diversamente, si finirebbe inammissibilmente con il conferire ai citati organi consultivi l'effettivo potere di amministrazione, relegando l'organo di amministrazione attiva ad una funzione di mera ratifica di determinazioni amministrative sostanzialmente imputabili ad altri soggetti (Cons. Stato 25.05.1998, n. 680).

Qualora la proposta di deliberazione contenga un atto di indirizzo, è necessario apporre l'apposito flag sul frontespizio della procedura informatica. (Tipologia/Atto indirizzo).

I "meri" atti di indirizzo, sui quali non devono essere apposti i pareri, sono alquanto circoscritti, in quanto difficilmente le scelte politiche possono prescindere dal quadro normativo di riferimento e non toccare in alcun modo aspetti tecnici.

Su tale aspetto è necessario effettuare un'attenta valutazione della proposta da sottoporre all'attenzione dell'organo deliberante e inquadrare fra i "meri" atti di indirizzo quelli non comportanti alcuna valutazione tecnica.

Relativamente alla natura giuridica dei pareri, gli stessi hanno natura di dichiarazione di giudizio e non di manifestazione di volontà: sono atti interni endoprocedimentali rientranti nella fase preparatoria del procedimento amministrativo.

Per quanto concerne il contenuto dei pareri, ricordo che:

- Il parere di regolarità tecnica "si riferisce a conoscenze tecniche proprie di settori specifici della conoscenza amministrativa" ed è il frutto di "valutazioni che vengono rese con riferimento (...) a regole certe esistenti e che sono dirette ad assolvere ad una funzione di garanzia". "Il parere di regolarità tecnica presuppone che il dirigente di settore abbia necessariamente e pertinentemente valutato la normativa tecnica in

modo da assicurare la regolarità di tale aspetto e di quello relativo alla correttezza e all'ampiezza dell'istruttoria effettuata." Il parere, pertanto, deve riguardare:

- a. il rispetto delle competenze proprie dei soggetti che adottano i provvedimenti;
 - b. la correttezza, regolarità e legittimità dell'azione amministrativa;
 - e. la corrispondenza delle scelte amministrative con i riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria e sul patrimonio dell'ente, per l'esercizio in corso e per gli anni successivi, evidenziati anche attraverso apposita relazione allegata al provvedimento in corso di formazione;
 - d. il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
 - e. la regolarità e la completezza della documentazione, anche sotto l'aspetto fiscale;
 - f. la correttezza e la completezza dell'istruttoria, nonché il rispetto delle regole e dei criteri che presidono le tecniche di redazione degli atti amministrativi;
 - g. la conformità dell'atto alla vigente normativa comunitaria, nazionale, regionale, statutaria e regolamentare;
 - h. la coerenza della proposta di deliberazione con i programmi e progetti della relazione previsionale e programmatica;
 - i. la coerenza della determinazione con i programmi e progetti della relazione previsionale e programmatica e con il piano esecutivo di gestione;
 - j. la compatibilità del programma dei pagamenti conseguenti agli impegni di spesa con gli stanziamenti di bilancio e le regole di finanza pubblica.
- Il parere di regolarità contabile, reso dal dirigente del relativo settore, deve riguardare:
 - a. il rispetto delle competenze proprie dei soggetti che adottano i provvedimenti;
 - b. la verifica della sussistenza del parere di regolarità tecnica rilasciato dal soggetto competente;
 - e. il corretto riferimento del contenuto della spesa alla previsione di bilancio annuale ed ai programmi e progetti del bilancio pluriennale;
 - d. la giusta imputazione al bilancio e la disponibilità dello stanziamento iscritto sul relativo intervento o capitolo;
 - e. il rispetto del vincolo di destinazione delle entrate e l'esistenza del presupposto dal quale sorge il diritto dell'obbligazione;
 - f. la coerenza della proposta di deliberazione con i programmi e progetti della relazione previsionale e programmatica;
 - g. la coerenza con gli stanziamenti di bilancio e le regole di finanza pubblica e con i vincoli connessi al patto di stabilità interno;
 - h. il mantenimento degli equilibri finanziari.

È preclusa al dirigente del settore finanziario qualsiasi altra forma di verifica della legittimità degli atti, la cui responsabilità resta in capo ai soggetti che li hanno emanati.

In tal senso si è espresso anche il Ministero dell'interno con la circolare n. 25/1997 precisando che il parere o visto di regolarità contabile "non può intendersi sostitutivo del soppresso parere di legittimità a rilevanza esterna espresso dal segretario comunale ed esula pertanto dall'attività richiesta al responsabile del servizio finanziario qualunque accertamento sulla legittimità della spesa e sull'attinenza o meno ai fini istituzionali dell'ente."

"La conseguenza che ne deriva è che la responsabilità della verifica della legalità della spesa è insita nel parere di regolarità tecnica espresso dal dirigente del settore interessato *ratione matenae* sulle proposte di deliberazione del consiglio o della giunta, ovvero è implicito ed elemento essenziale nella costruzione dell'iter logico sistematico poi sfociato nella determinazione adottata dal singolo dirigente, sulla quale non è reso il parere tecnico poiché ciascuno si troverebbe ad attestare la regolarità del proprio operato." (Vedasi anche Corte dei conti, Sez. giurisdizionale d'appello Regione Sicilia 13.01.2009, n. 1).

Dispositivo

Il dispositivo costituisce la parte precettiva dell'atto. In esso va riportato in modo chiaro e univoco la decisione adottata dall'organo deliberante, che deve contenere tutti gli elementi utili a far comprendere, anche con ricorso a formule rituali, con chiarezza e senza possibilità di dubbi, quale provvedimento viene adottato.

Si deve procedere, successivamente, alla corretta imputazione della spesa derivante dall'adozione del provvedimento.

La procedura informatica, correttamente, richiede da parte del dirigente proponente, l'indicazione del capitolo di spesa e dell'importo della somma da utilizzare.

Questo comporta da parte del dirigente proponente una corretta conoscenza dei capitoli e delle risorse finanziarie assegnategli con il piano esecutivo di gestione.

In assenza di tali elementi, cioè l'individuazione del capitolo e l'indicazione delle risorse finanziarie, la proposta di deliberazione verrà respinta dal dirigente del settore finanziario.

Immediata eseguibilità

La dichiarazione di immediata eseguibilità costituisce una volontà dispositiva autonoma e diversa rispetto a quella contenuta nella deliberazione "principale" che si aggiunge ad essa e che, a sua volta, richiede una distinta e separata votazione. Al riguardo si può utilizzare, almeno per le deliberazioni di competenza della Giunta comunale, una formulazione del seguente tipo "Di dichiarare, con ulteriore e separata votazione (lasciare libero il risultato della votazione, che verrà inserito dalla segreteria..), la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267".

Allegati

Alle proposte di deliberazione dovranno essere allegati tutti i documenti, elaborati, relazioni richiamati nella medesima proposta e/o aventi rilevanza o ritenuti significativi alla decisione da assumere (ad esempio: alla proposta di deliberazione di approvazione di un progetto dovranno essere allegati tutti gli elaborati progettuali;...).

Alle proposte di competenza del Consiglio comunale dovrà essere allegato anche il verbale dell'apposita commissione consiliare.

Gli allegati alla proposta deliberativa devono essere indicati espressamente nel testo della medesima, usando la consueta "frase di stile", "...allegato A), parte integrante e sostanziale del presente provvedimento ...".

L'elencazione e la descrizione degli allegati / elaborati progettuali che si approvano con la deliberazione devono corrispondere agli elaborati cartacei.

La gestione degli allegati risulta complessa: per tale ragione è opportuno contenerne il numero, dando atto della presenza della documentazione agli atti, soprattutto ove la stessa documentazione abbia una fonte certa (protocollo, registrazione, sistema informatico, ..). In tal caso, però, il contenuto dell'atto dovrà essere meglio esplicitato nel testo del provvedimento.

Gli allegati vanno trasformati in formato pdf e inseriti nella procedura informatica. Gli allegati dovranno riportare la numerazione delle pagine; quelli in formato cartaceo dovranno riportare anche la firma del dirigente del settore proponente.

Una volta adottata la deliberazione, gli allegati, nel frontespizio, dovranno riportare:

- numero della deliberazione e data della seduta;
- la firma del Segretario generale e del Sindaco o del Presidente del Consiglio.

Una volta adottata dal competente organo, l'Ufficio segreteria provvedere a dare apposita comunicazione al settore proponente per gli adempimenti conseguenti.

Le considerazioni sopra svolte valgono anche per le proposte di deliberazione da sottoporre all'attenzione del Consiglio comunale per le quali evidenzio la necessità che, senza aspettare sollecitazioni o la convocazione del Consiglio, vengano prontamente istruite e trasmesse, previa acquisizione del "visto" dell'assessore di riferimento, all'Ufficio Segreteria.

Indicazioni operative

Oggetto

La formulazione dell'oggetto deve essere sintetica e precisa: esso deve rendere chiaro ed evidente il contenuto del provvedimento. Il carattere "maiuscolo" deve essere utilizzato solo all'inizio del periodo.

L'oggetto di tutti gli atti, siano deliberazioni o determinazioni, deve essere redatto utilizzando il tipo di carattere "Arial", stile normale e corpo "12", evitando corsivi e grassetto e l'uso improprio delle maiuscole. Il carattere "maiuscolo" deve essere utilizzato solo all'inizio del periodo.

Quando si modifica, rettifica, integra, revoca o annulla un precedente provvedimento è necessario evidenziare, nell'oggetto, non solo il numero e la data dell'atto modificato o rettificato, ma anche il relativo oggetto, così da consentire una completa informazione e facilitare la ricerca.

Tale informazione, inoltre, andrà inserita anche nell'apposito spazio della procedura informatica.

Quando si tratta di atti collegati (es: l'approvazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo di un'opera, ..) deve essere utilizzata la medesima denominazione per individuare l'oggetto, ad esempio "Completamento strada x. Approvazione progetto preliminare."; "Completamento strada x. Approvazione progetto definitivo."; "Completamento strada x. Approvazione progetto esecutivo.". Tutto ciò non solo per una funzione informativa nella successiva ricerca dell'atto, ma anche per una maggiore chiarezza del provvedimento.

Soggetto

Nel testo del provvedimento, in aito e centrato, non prevedendo la procedura alcun automatismo, dovrà essere specificato, l'autorità emanante l'atto: "La Giunta comunale", "Il Consiglio comunale".

Gabbia di impaginazione

Superiore: cm. 2 Inferiore: cm. 2
(Margini) Sinistro: cm. 3 Destro: cm. 2

Testo

Per la redazione del testo deve essere utilizzato il tipo di carattere "Arial", stile normale e corpo "12", evitando corsivi e grassetto, così da garantire una maggiore facilità di lettura e uniformità del testo. L'allineamento deve essere giustificato. Il corsivo deve essere utilizzato per i titoli e per le parole straniere e i latinismi, ma non per mettere in evidenza parte del testo.

il carattere "maiuscolo" deve essere utilizzato solo all'inizio del periodo, pertanto, l'inizio di ogni premessa va scritto col carattere "minuscolo" (visto, considerato, ritenuto, ..) essendo una continuazione del periodo che ha come soggetto "La Giunta comunale" o "Il Consiglio comunale". Lo stesso dicasi per il verbo "delibera" che precede il dispositivo.

Vanno evitati spazi non compilati. Al riguardo all'interno della gabbia di impaginazione dovrà essere impostata la spaziatura: prima e dopo ogni paragrafo dovrà essere previsto uno spazio di 6 pt (formato/paragrafo/spaziatura: prima e dopo 6 pt); interlinea: multipla; valore: 1,2.

E' bene limitare l'uso di abbreviazioni e acronimi: spesso sono ovvi per chi scrive ma non per chi legge. Se, comunque, si usano, è opportuno, per la prima volta, farla precedere dall'espressione per intero e racchiuderla tra parentesi tonde; nelle citazioni successive si riporta solo la sigla o l'abbreviazione.

Determinazioni

La "determinazione" è l'atto amministrativo tipico, avente efficacia obbligatoria, esterna e interna all'Ente, di competenza degli organi gestionali (segretario generale e dirigenti di settore).

Relativamente alla stesura dell'atto ed al contenuto del medesimo, valgono le medesime considerazioni svolte per le deliberazioni e le indicazioni operative appresso riportate.

Sulle stesse mi riservo di fornire ulteriori indicazioni operative.

Dal prossimo 1 gennaio 2014 le determinazioni devono essere pubblicate all'albo pretorio on line, allo stesso modo delle deliberazioni, con tutti gli effetti tipici della "pubblicità legale".

Tale obbligo è prescritto dall'articolo 124 del Tuel 267/2000: su questo, oramai, l'interpretazione della giurisprudenza amministrativa è univoca e condivisa.

La pronuncia più nota è del Consiglio di Stato, sezione V, 15 marzo 2006, n. 1370, nella quale si afferma che: "*... la pubblicazione all'albo pretorio del Comune è prescritta dall'art. 124 del T.U. n. 267/2000 per tutte le deliberazioni del comune e della provincia ed essa riguarda non solo le deliberazioni degli organi di governo (consiglio e giunta municipali) ma anche le determinazioni dirigenziali, esprimendo la parola 'deliberazione' ab antiquo sia risoluzioni adottate dagli organi collegiali che da organi monocratici ed essendo l'intento quello di rendere pubblici tutti gli atti degli Enti locali di esercizio del potere deliberativo, indipendentemente dalla natura collegiale o meno dell'organo emanante (V. Corte così nn. 38 e 39 del 1° giugno 1979 e Cons. di Stato, sez. IV, n. 1129 del 6.12.1997). Detta conclusione ha trovato recentemente conferma nella decisione di questa Sezione n. 3058 del 3.6.2002 e nella sentenza TAR Lazio, sez. II, n. 3958 del 31.10.2003 ...*".

La pubblicazione delle determinazioni, ancor più delle deliberazioni della giunta e del consiglio, pone problemi relativi al temperamento degli obblighi di pubblicità legale con la tutela di riservatezza

Pubblicazione all'albo pretorio e privacy

La pubblicazione delle deliberazioni e delle determinazioni degli organi dell'amministrazione sull'albo pretorio on line, come anticipato precedentemente, è richiesta espressamente dall'articolo 124 del Tuel 267/2000.

La pubblicazione di tali atti amministrativi non contrasta con la protezione dei dati personali se si rispettano alcune minime precauzioni.

Il documento che, oggi, fornisce maggiori elementi di valutazione sono le "*Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web*", approvate dal Garante per la protezione dei dati personali con la deliberazione n. 88 del 2 marzo 2011.

Le regole generali, desumibili dalle precitate Linee guida relativamente alla fattispecie che qui interessa, si possono riassumere nei seguenti punti:

- i soggetti pubblici possono pubblicare dati ed informazioni personali in base ad espresse previsioni normative (di legge o di regolamento) nonché quando strettamente necessari al perseguimento di finalità istituzionali;
- gli obblighi di pubblicazione aventi effetto di pubblicità legale, compreso l'albo pretorio *on line*, devono rispettare accorgimenti che assicurino correttezza e proporzionalità di conoscibilità (impedendo la reperibilità delle informazioni in modo indiscriminato e incondizionato), esattezza e durata limitata di disponibilità *on line*;

- i dati personali devono essere pertinenti per il corretto svolgimento delle funzioni istituzionali dell'ente;
- in ogni caso, non possono essere pubblicati i dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale;
- i dati personali non pertinenti e quelli sensibili o giudiziari non indispensabili devono essere resi non intellegibili.

Alla luce di quanto sopra, risultando impensabile intervenire sugli atti per privarli degli elementi identificativi degli interessati, è necessario porre la massima attenzione già al momento della redazione degli stessi utilizzando al meglio la procedura informatica come ad esempio, soprattutto per le determinazioni, riportare su un allegato i dati personali e apporre il "flag" per non farlo trasformare in formato pdf insieme al testo principale. In questo modo le informazioni personali restano all'interno della procedura a disposizione del settore finanziario per gli adempimenti conseguenti.

Per quanto riguarda le determinazioni, che sono gli atti più esposti alla problematica della privacy, ritengo che, per un periodo transitorio dal 1 gennaio al 31 marzo 2014, una volta scaduto il termine di pubblicazione all'albo pretorio on line, gli stessi vadano rimossi e non spostati in altra sezione del sito istituzionale: nel frattempo si cercherà di approfondire la problematica e adottare gli opportuni accorgimenti per evitare ricorsi presso il Garante per la protezione dei dati personali.

Tanto si è ritenuto dover rappresentare per un efficace utilizzo della procedura informatica e una redazione degli atti in maniera più corretta e uniforme sia sotto l'aspetto formale che sostanziale.

Iglesias, 30 dicembre 2013

Il Segretario Generale
Dr. Giovanni Mario Basolu

