

COMUNE DI GIOIA TAURO

Città Metropolitana di Reggio Calabria

UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE



Ai Responsabili Apicali di Settore
Ai Responsabili di procedimento
e p.c. Alla Commissione Straordinaria

SEDE

OGGETTO: Direttiva sulla redazione e presentazione delle proposte di deliberazioni da presentare agli Organi di governo e delle determinazioni dei Responsabili apicali dei settori

Tenuto conto di talune criticità emerse in relazione al procedimento deliberativo, si ritiene utile fornire le seguenti indicazioni che i soggetti in indirizzo avranno cura di seguire scrupolosamente.

Le deliberazioni e le determinazioni, come tutti gli atti amministrativi, devono seguire un preciso iter formativo, per cui non possono essere inserite nell'ordine del giorno delle sedute collegiali delibere prive di una formale bozza di provvedimento, ovvero **la proposta**: la carenza di questo atto determina **l'illegittimità del provvedimento**.

La proposta di deliberazione / determinazione viene formulata dall'ufficio competente di propria iniziativa, oppure su richiesta del Sindaco o dell'Assessore di riferimento (ora Commissione Straordinaria) e comunque sempre sulla base della normativa disciplinante la materia.

La proposta recherà i seguenti elementi:

1. Intestazione, ovvero l'organo competente ad adottare l'atto (giunta o consiglio)
2. UOR, ovvero l'Unità Organizzativa Responsabile (Settore /Servizio) e il RPA, ovvero Responsabile del procedimento amministrativo
3. Oggetto
4. Preambolo (premesse di fatto e di diritto)
5. Motivazione
6. Pareri e controlli finanziario contabili
7. D Pareri e controlli finanziario - contabili
8. dispositivo, articolato in punti, preceduto dal *nomen juris* dell'atto

In relazione al **punto n. 2** si segnalano le seguenti previsioni normative:

- Art. 4, comma 1, Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale".
- Art. 5, comma 1, Legge 7 agosto 1990, n. 241 " Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale."
- Art. 5, commi 2 e 3, Legge 7 agosto 1990, n. 241 "2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'art. 4. 3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'art. 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse."
- Art. 6, Legge 7 agosto 1990, n. 241 "1. Il responsabile del procedimento: a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento; b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali; c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'art. 14; d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti; e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione.

In relazione al punto n. 4 si evidenzia quanto segue:

Il preambolo può essere distinto in due parti:

Parte Procedurale, nella quale è descritto l'iter del procedimento, le sue fasi con riferimento agli adempimenti istruttori necessari all'adozione di quella determinata tipologia di atto amministrativo. La stessa deve dare, altresì, evidenza attraverso la lettura dell'atto, che sono state eseguite tutte le procedure di legge; Parte Contenutistica, che descrive gli elementi più significativi emersi nell'iter procedimentale, di fatto e di diritto:

- **Fatti:** situazioni, circostanze, comportamenti;
- **Atti:** atti e documenti prodotti o acquisiti;
- **Accertamenti:** risultanze emerse da controlli, ispezioni, accertamenti tecnici, etc.
- **Norme giuridiche:** norme primarie e secondarie, giurisprudenza etc., applicabili all'atto amministrativo

NB: La parte contenutistica del preambolo relativa agli *elementi di fatto* può essere indicata in due modi: *Ordine logico* oppure *ordine cronologico*, mentre quella relativa agli *elementi di diritto* deve essere indicata solo in *Ordine cronologico*. Inoltre, nell'espone i:

- *presupposti di diritto*, si useranno formule quali visto, richiamato, etc. ..., che introdurranno, in ordine cronologico, i richiami a leggi, regolamenti e provvedimenti completi del titolo o dell'oggetto a cui si riferiscono;

- *presupposti di fatto*, si useranno formule quali **premesso, atteso, dato atto**, etc.che introdurranno, in ordine logico e cronologico, gli eventi che hanno determinato la necessità di deliberare sull'argomento.

Ai presupposti di fatto e di diritto faranno seguito, se compiuti:

- *accertamenti e/o pareri tecnici*, per i quali si useranno formule quali **accertato, rilevato, verificato, tenuto conto**, etc.

In relazione al **punto n. 5** è appena il caso di ricordare che:

Gli artt. 49 e 147 bis del D.Lgs. 267/2000 TUEL stabiliscono che su ogni proposta di deliberazione che non sia mero atto di indirizzo, e su ogni proposta di determinazione deve essere il parere in ordine alla regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato.

Qualora la proposta comporti anche *riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio* dell'ente è necessario altresì richiedere il parere del responsabile del servizio finanziario in ordine alla regolarità contabile.

Tali pareri, espressione di un'ampia attività istruttoria compiuta dai responsabili dei servizi, sono obbligatori ma non vincolanti e devono essere espressi in forma scritta ed allegati alla deliberazione, costituendo contenuto necessario ai fini della sua regolarità. Laddove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ad essi, sono tenuti a darne adeguata motivazione nella deliberazione stessa.

1) Il parere di regolarità tecnica

Deve essere espresso dal responsabile del servizio interessato e consiste nella verifica della **regolarità dell'atto** sotto l'aspetto dell' **esatta descrizione dei precedenti** (atti o fatti) citati e posti a base della proposta, nonché della **fattibilità** del provvedimento e della **rispondenza alla normativa** in vigore nella materia oggetto della proposta stessa.

2) Il parere di regolarità contabile

Viene espresso dal responsabile del servizio finanziario ed attiene al controllo della **gestione delle spese con l'attuazione delle entrate**, dovendo consistere nella verifica diretta a garantire che **non venga compromesso l'equilibrio di bilancio** e che vi sia **l'impiego effettivo delle risorse messe a disposizione delle risorse** per il settore di che trattasi, nel rispetto dell'indirizzo politico.

Con tale parere non viene verificata esclusivamente l'esatta imputazione della spesa al bilancio e la disponibilità finanziaria dell'intervento o capitolo sul quale la spesa viene imputata, ma vengono compiute tutte quelle **verifiche circa la regolarità della documentazione** a corredo della proposta e valutazione del procedimento di formazione dell'atto sotto l'aspetto finanziario, economico e fiscale.

NB: per giurisprudenza ormai consolidata il principio fondamentale in materia di regolarità contabile è da rinvenire nell'art.20 del R.D.1214/1934 TU Corte dei conti laddove per regolarità contabile deve intendersi legittimità della spesa, ossia conformità di essa alle leggi ed ai regolamenti (cfr. ex multis Corte conti sez.Puglia 207/2006, confermata anche da Corte conti sez.Toscana 114/2010)

Ai fini di cui sopra la proposta deve:



- ✓ specificare con chiarezza se siano previsti impegni di spesa o oneri di vario titolo a carico del Bilancio (se non comporta oneri o spese a carico del bilancio, questo deve essere specificamente indicato);
- ✓ riportare con chiarezza l'importo della spesa a carico del bilancio, specificandone l'eventuale ricaduta su più esercizi (spese pluriennali), e distinguendo l'eventuale compartecipazione finanziaria di altri enti o soggetti esterni;
- ✓ indicare con esattezza il capitolo sul quale dovrà gravare la spesa.

In relazione al **punto n. 6** si ribadisce quanto più volte segnalato dalla scrivente, ovvero che:

La motivazione del provvedimento amministrativo ha lo scopo di consentire al cittadino la ricostruzione dell'iter logico-giuridico attraverso cui l'amministrazione si è determinata ad adottare un determinato provvedimento, controllando, quindi, il corretto esercizio del potere ad essa opportune sedi, giustiziali o giurisdizionali, le proprie ragioni (Consiglio di Stato, sez. IV, 29 aprile 2002 n. 2281)

Si richiamano in argomento le conferenti disposizioni di legge:

- Art. 3, comma 1, Legge 7 agosto 1990, n. 241 "1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria"
- Art. 3, commi 2 e 3, Legge 7 agosto 1990, n. 241 "2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. 3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.

NB: Gli **atti vincolati** (o "dovuti") si limitano a richiamare ed attuare la scelta già fatta dal legislatore per tutti i casi della stessa specie. La motivazione, quindi, si riduce a descrivere la valutazione dei presupposti di fatto e l'applicazione delle ragioni giuridiche che hanno portato all'obbligo di adottare un determinato provvedimento.

Gli **atti discrezionali** (cd. **Discrizionalità tecnica**) vanno adeguatamente motivati e per essi in generale vale il principio che più l'atto è discrezionale più la motivazione deve essere ampia ed articolata. La discrezionalità può essere definita come la facoltà di scegliere tra più comportamenti, tutti giuridicamente leciti e legittimi , per soddisfare o perseguire un interesse pubblico:

- ❖ AN – Scegliere o meno di adottare un atto;
- ❖ QUOMODO – Scegliere in che modo agire;
- ❖ QUANDO – Scegliere quando agire;
- ❖ QUANTUM – Scegliere con quale entità.

Nella esposizione degli *elementi discrezionali* si useranno formule quali **considerato, ritenuto, valutato, ravvisata l'opportunità**, etc.

In relazione al dispositivo della delibera (**punto n. 7**) si rileva che lo stesso è una logica conseguenza delle premesse; la sua formulazione deve essere semplice e chiara, in modo da far emergere in maniera inequivocabile l'espressione e la volontà dell'Organo deliberante.

Infine, successivamente alla formulazione della proposta, è necessario che la stessa venga **depositata** al fine di consentire ai componenti dell'organo collegiale di prenderne visione e quindi di deliberare con cognizione di causa.

Da ultimo, è necessario affrontare il tema della **distinzione tra atti di gestione e atti di indirizzo politico**, al fine di porre un freno alla diffusa prassi dell'utilizzo scorretto dello strumento della direttiva che troppo spesso, lungi dal limitarsi a dettare indicazioni di carattere generale, dissimula in realtà scelte gestionali che competono ai responsabili dei servizi.

Come affermato dai giudici di Palazzo Spada con sentenza n. 1775 del 27 marzo 2013, infatti *"Il criterio discrezionale tra attività di indirizzo e di gestione degli organi della P.A. è rinvenibile nella estraneità della prima al piano della concreta realizzazione degli interessi pubblici che vengono in rilievo, esaurendosi nella indicazione degli obiettivi da perseguire e delle modalità di azione ritenute congrue a tal fine"*.

E, ancora, *"gli atti di gestione includono funzioni dirette a dare adempimento ai fini istituzionali posti da un atto di indirizzo o direttamente dal legislatore, oppure includono determinazioni destinate ad applicare, pure con qualche margine di discrezionalità, criteri predeterminati per legge, mentre attengono alla funzione di indirizzo gli atti più squisitamente discrezionali, implicanti scelte di ampio livello"*, come la fissazione di linee generali e scopi da perseguire.

Il rigoroso rispetto delle indicazioni fornite dal Consiglio di Stato, oltre a garantire chiarezza in ordine alle diverse responsabilità, permetterà una semplificazione e un alleggerimento delle procedure, evitando ad esempio pronunciamenti non necessari ed evitando inutili ridondanze procedurali.

Si assicuri adempimento con l'invito a rendere Edotti della presente anche il personale assegnato al proprio Settore con funzioni di responsabile del procedimento -

Gioia Tauro , 9.4.2018

IL SEGRETARIO COMUNALE

Caterina Paola Romanò