



COMUNE DI PALERMO

Ufficio Staff del Segretario Generale

Piazza Pretoria n. 1 Palermo
Tel:091/7402305 – fax:091/7402478
e-mail:segretariogenerale@comune.palermo.it

Palermo **13/07/2015** prot. n.**562294/USG**

Responsabile del procedimento: Il Funzionario Amm.vo Dott.ssa M.C.Orlando
e-mail: m.c.orlando@comune.palermo.it

OGGETTO: Legge regionale 26 giugno 2015 n. 11 – art. 6 “*Obbligo di pubblicazione di atti nel sito internet*” – Nota informativa e direttiva

E-mail

Ai Sigg.ri Dirigenti
dirigenti@comune.palermo.it

E, p.c. Al Sig. Sindaco
sindaco@comune.palermo.it
capogabinettosindaco@comune.palermo.it

Al Sig. Presidente del Consiglio Comunale
presidenzacc@comune.palermo.it

Alla Sispi S.p.A.
sispi@sispi.it

Con la presente, per opportuna conoscenza e per quanto di interesse, si ritiene di dover segnalare, in relazione all'argomento indicato in oggetto, che è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 27 del 3 luglio 2015 (S.O. n.22) la **Legge regionale 26 giugno 2015 n. 11** (“*Disposizioni in materia di composizione dei consiglio e delle giunte comunali, status degli amministratori locali e di consigli circoscrizionali. Disposizioni varie*”) con la quale, in particolare, all'**art. 6 (rubricato “Obbligo di pubblicazione di atti nel sito internet”)** viene, tra l'altro, integralmente sostituito l'art. 18 della Legge regionale 16 dicembre 2008, n. 22, il cui testo – che si riporta – risulta del seguente tenore:

"Art.18.

Obbligo di pubblicazione di atti nel sito internet
1. Fermi restando gli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalla disciplina statale, è fatto obbligo alle amministrazioni comunali, ai liberi Consorzi comunali nonché alle unioni di comuni, fatte salve le disposizioni a tutela della privacy, di pubblicare per estratto nei rispettivi siti internet, entro sette giorni dalla loro emanazione, tutti gli atti deliberativi adottati dalla giunta e dal consiglio e le determinazioni sindacali e dirigenziali nonché le ordinanze, ai fini di pubblicità notizia. Le delibere della giunta e del consiglio comunale rese immediatamente esecutive sono pubblicate entro tre giorni dall'approvazione. In caso di mancato rispetto dei suddetti termini l'atto è nullo.

2. *Fermi restando gli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalla disciplina statale, è fatto obbligo alle aziende pubbliche ex municipalizzate di pubblicare nei rispettivi siti internet tutti gli atti adottati dal consiglio di amministrazione e le determinazioni presidenziali e dirigenziali, entro i termini di cui al comma 1.*"

Detta disposizione impone, dunque, la pubblicazione per estratto di tutte le deliberazioni di giunta e di consiglio comunale, di tutte le determinazioni e ordinanze, del sindaco e dei dirigenti, entro il termine di *“sette giorni dalla loro emanazione”*, ovvero entro il più breve termine di giorni tre dalla relativa approvazione nel solo caso degli atti deliberativi di giunta e di consiglio comunale resi con votazione immediatamente esecutivi.

Nel richiamare, per quanto sopra, l'attenzione delle SS.LL. sull'importanza dell'adempimento di legge in argomento – stante la prescritta sanzione, ivi sancita, della nullità degli atti adottati (*“In caso di mancato rispetto dei suddetti termini l'atto è nullo”*) - e, pur tuttavia, non omettendo di osservare l'onerosità di detta sanzione, invero sproporzionata rispetto alla violazione di regole in tema di mera pubblicità notizia, e non legale, dell'atto stesso - si sottolinea l'importanza del puntuale rispetto, ai fini della regolarità dell'azione amministrativa dell'A.C., del disposto normativo in questione, in relazione al quale si premette:

➤ Decorrenza del termine dalla “emanazione” dell'atto da pubblicare

- La prescritta pubblicazione per estratto degli atti in argomento va eseguita dal momento della *“loro emanazione”*; il termine *“emanare”* (fig. lett. *“dar fuori, pubblicare, rif. a leggi, ordini, ecc.”*)¹ viene usualmente utilizzato, nel linguaggio giuridico e burocratico², con il significato di *“emettere, promulgare una legge, un decreto, una sentenza”*;
- in modo analogo all'espletamento della funzione legislativa statale per l'emanazione delle norme giuridiche (valendosi della cosiddetta *“legge formale”*, quale *“atto di produzione normativa”* delle Camere, in esito ad un procedimento costituzionalmente preordinato)³, anche per la emanazione di un atto amministrativo, che sia perfetto (ossia, dotato di tutti gli elementi necessari per la sua giuridica esistenza) ed efficace (*“cioè idoneo a produrre gli effetti giuridici propri del tipo al quale l'atto appartiene”*)⁴, la legge impone che venga *“seguito un particolare iter, comprendente più atti ed operazioni che, nel loro complesso,*

¹ Cfr. F. Palazzi, *Novissimo dizionario della lingua italiana*, Torino, Loescher Editore, 1986, p.494.

² Cfr. *Grande dizionario Garzanti della lingua italiana*, Milano, Garzanti Editore s.p.a., 1987, p.634.

³ Cfr. P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto Costituzionale, istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, Casa Editrice Jovene, 1983, p. 366 e ss, ove l'A. definisce la *“legge formale”* quale *“...atto complesso, inserito in un procedimento rigidamente necessario...”*- il procedimento legislativo – *“...in cui possono distinguersi almeno tre diverse fasi: 1) una introduttiva, (la c.d. iniziativa legislativa nelle sue varie forme), 2) una costitutiva (l'approvazione delle Camere, cui talora si aggiunge, specie nelle forme monarchiche, la sanzione o l'assenso del Capo dello Stato), 3) una integrativa dell'efficacia (essenzialmente costituita, negli Stati europei continentali, dalla promulgazione e dalla pubblicazione, solo dopo le quali, la legge, già perfetta al termine della fase precedente, acquista efficacia erga omnes, cioè diventa obbligatoria per tutti)...”*.

⁴ Cfr. F. Caringella, L. Delpino, F. Del Giudice, *Diritto Amministrativo*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 442 e ss.

prendono il nome di procedimento amministrativo”, disciplinato – come è noto – dalla Legge 7 agosto 1990 n. 241 e succ. mm. e ii., in Sicilia recepita dalla Legge regionale 30 aprile 1991, n°10 da ultimo modificata dalla Legge regionale 5 aprile 2011, n°5;

- anche in relazione al procedimento amministrativo si individuano - come è altrettanto noto- in dottrina⁵ più fasi di svolgimento dello stesso: 1) fase di iniziativa, 2) fase istruttoria, 3) fase decisoria (“*E’ la fase deliberativa del procedimento, in cui si determina il contenuto dell’atto da adottare e si provvede alla formazione ed emanazione dello stesso*”)⁶, 4) fase integrativa dell’efficacia (“*E’ un momento solo eventuale, ricorrente nelle sole ipotesi in cui sia la stessa legge a non ritenere sufficiente la perfezione dell’atto, richiedendo il compimento di ulteriori e successivi atti od operazioni*”)⁷.

➤ Disciplina legislativa di riferimento

- Per quanto sopra esposto, il momento della “emanazione dell’atto amministrativo”, sebbene *prima facie* possa ricondursi alla mera adozione da parte del competente organo, si reputa non possa non essere considerato anche alla luce del dettato legislativo di cui all’art. 12 (rubricato “*Trasparenza e pubblicità degli atti*”) della citata Legge regionale 5 aprile 2011, n° 5 che, al comma 3, dispone: “***Tutti gli atti della pubblica amministrazione sono pubblici ed assumono valore legale dal momento del loro inserimento nei siti telematici degli enti, a tal fine opportunamente pubblicizzati***”;
- la prescrizione del menzionato art. 12, comma 3, della L.R. n. 5/2011 - posta, altresì, in relazione al dettato di cui al novellato art. 18 cit. che fa salvi “*gli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalla disciplina statale*” nonché “*le disposizioni a tutela della privacy*” – appare costituire specifico adempimento integrativo di efficacia dell’atto amministrativo pubblico adottato dal rispettivo organo istituzionale competente e, per ciò stesso, fondare il momento temporalmente rilevante ai fini della “emanazione” (“dar fuori”) dell’atto amministrativo già perfetto ed adottato, ed ai soli fini della produzione dei suoi effetti giuridici, con specifica attribuzione di “*valore legale*” all’atto pubblicato;
- a sostegno del superiore avviso milita la considerazione secondo cui, ove si ritenesse che il momento della emanazione dell’atto amministrativo coincidesse *tout court* con quello della materiale adozione (sottoscrizione e numerazione) dello stesso, ne conseguirebbe l’illogica ed insostenibile situazione in base alla quale, per una determinazione

⁵ Cfr. P. Virga, *Diritto Amministrativo Atti e ricorsi*, Milano. Giuffrè Editore, 1987, p. 62 e ss.; F. Caringella, L. Delpino, F. Del Giudice, op.cit, p.459 e ss.

⁶ Cfr. F. Caringella, L. Delpino, F. Del Giudice, p. 463.

⁷ Cfr. F. Caringella, L. Delpino, F. Del Giudice, p. 465, ove si specifica che la ragione della previsione degli ulteriori adempimenti costitutivi la fase integrativa dell’efficacia “*...risiede tanto nella necessità di valutare la legittimità o la congruità del provvedimento adottato, quanto nella stessa natura di questo, che può richiedere di essere portato a conoscenza dei destinatari per poter esplicare appieno i propri effetti giuridici. Per questo, in base alle funzioni accennate, sarà necessario, rispettivamente, assumere atti (e compiere operazioni) di controllo oppure di comunicazione, pubblicazione o notificazione...*”.

dirigenziale che – ad esempio – comporti impegno di spesa (e che, quindi, necessiti del visto contabile di attestazione della copertura finanziaria prima di poter acquisire effetto di pubblicità legale), il relativo estratto potrebbe venire ad essere pubblicato – stante lo stretto termine prescritto dal novellato art. 18 L.R. n. 22/2008 – antecedentemente alla acquisizione di tutti gli elementi (quali il visto di regolarità contabile) necessari per la sua perfezione e, viepiù, per la conseguente pubblicazione ex comma 3 dell’art. 12 cit.: circostanza che, nella fattispecie, produrrebbe una distorsione rispetto alla finalità, perseguita dal legislatore con il novellato art. 18 cit., di rendere tangibilmente effettiva l’informazione sull’azione amministrativa nell’interesse dei soggetti terzi.

Alla luce della superiore premessa e nella considerazione che il **testo del novellato art. 18 della L.R. n. 22/2008 entrerà in vigore a partire dal 18 luglio p.v.**, si impartiscono, a tal fine, a tutte le funzioni dirigenziali le seguenti indicazioni e direttive:

- Tutte le deliberazioni di giunta e di consiglio comunale, le determinazioni ed ordinanze del sindaco, le determinazioni ed ordinanze dirigenziali dovranno essere predisposte in conformità alla disciplina di cui al vigente “regolamento per la pubblicazione degli atti all’albo pretorio on-line” (allegato n. 12 al R.O.U.S), ove, all’art. 7, comma 5, si prescrive che *“Insieme all’atto da pubblicare dovrà essere elaborato un documento che contenga l’estratto del provvedimento”*, ai sensi dell’art. 18 della L.R. 22/2008 e dell’art. 10 della L.R. 6/2009 e succ. mm. e ii;
- Dalla data di avvenuta pubblicazione all’albo pretorio *on-line* – quale formale *“inserimento nel sito telematico dell’ente”* - dell’atto adottato⁸, dovrà essere fatto decorrere il termine per la pubblicazione “per estratto” dello stesso, così “emanato”, secondo le prescrizioni di cui al nuovo testo del citato art. 18 della L.R. n. 22/2008 (*“entro sette giorni dalla loro emanazione”*) e, in particolare:
 - Per le deliberazioni di giunta e consiglio comunale e per le determinazioni od ordinanze del sindaco, detti provvedimenti dovranno essere predisposti già corredati del proprio estratto, da far pubblicare successivamente alla pubblicazione all’Albo pretorio on-line, a cura degli Uffici diretti dal Vice Segretario Generale, conformemente alla previsione di cui all’ultimo comma dell’art. 7 del citato regolamento comunale;

⁸Il disposto di cui al comma 3 dell’art. 12 della L.R. n. 5/2011 (*“Tutti gli atti della pubblica amministrazione sono pubblici ed assumono valore legale dal momento del loro inserimento nei siti telematici degli enti, a tal fine opportunamente pubblicizzati”*) va coordinato con quello di cui al precedente comma 2 che impone alle pubbliche amministrazioni contemplate dalla L.R. n. 10/91 di adeguarsi ai precetti ex art. 32 della L. n. 69/2009 in tema di eliminazione della modalità cartacea della pubblicazione degli atti e provvedimenti amministrativi, provvedendovi esclusivamente attraverso l’utilizzo dei siti propri informatici: di talché – si può ritenere - con l’introduzione dell’Albo pretorio on line, la pubblicazione in detto Albo dei provvedimenti delle amministrazioni a ciò tenute è venuta, per esse, a costituire il (primo) *“momento del loro inserimento nei siti telematici”* di ciascun Ente.

- Per gli atti deliberativi di giunta e di consiglio resi immediatamente esecutivi in sede deliberante, il relativo estratto dovrà essere pubblicato entro giorni tre dalla relativa approvazione ex art. 18, comma 1, L.R. n. 22/2008 ed a cura degli Uffici diretti dal Vice Segretario Generale, a cui (conformemente alla previsione di cui all'ultimo comma dell'art. 7 del citato regolamento comunale) l'Ufficio Deliberazioni dovrà provvedere ad un puntuale e rapido inoltro degli atti deliberativi di immediata esecuzione;
 - Per gli atti deliberativi di giunta e di consiglio (ivi inclusi quelli di immediata esecuzione), ai quali siano state apportate modificazioni in sede deliberante rispetto all'originaria proposta formulata dall'Ufficio proponente, sarà cura dell'Ufficio Deliberazioni di rielaborare l'estratto di detti provvedimenti e di provvedere all'immediato e celere inoltro dello stesso, anche unitamente - laddove possibile - al correlativo provvedimento deliberativo da pubblicare all'Albo pretorio *on line* a cura degli Uffici diretti dal Vice Segretario Generale, conformemente alla previsione di cui all'ultimo comma dell'art. 7 del citato regolamento comunale;
 - Per tutte determinazioni (ivi incluse quelle che non comportano spesa) od ordinanze dirigenziali, sarà cura delle SS.LL. provvedere, entro sette giorni dalla relativa pubblicazione ai sensi dell'art. 7 del citato "regolamento per la pubblicazione degli atti all'albo pretorio on-line", alla predisposizione e pubblicazione del relativo estratto ai sensi di quanto previsto dal nuovo testo dell'art. 18 sopra riportato;
- Alla luce delle diverse fattispecie passate in rassegna, si suggerisce – con invito ad ottemperare – che ciascun Ufficio onerato per la pubblicazione all'Albo pretorio *on line* di uno dei superiori provvedimenti amministrativi provveda alla contestuale predisposizione e pubblicazione della correlativa versione per estratto degli stessi, secondo le medesime modalità fino ad oggi utilizzate;
 - La Società Sispi S.p.A, in indirizzo per conoscenza, provvederà – secondo accordi intercorsi – a porre in essere quanto necessario per l'automatico contestuale inserimento della versione integrale dell'atto amministrativo ai fini della sua pubblicazione all'Albo pretorio *on line* nonché ai fini della pubblicazione della relativa versione per estratto ex novellato art. 18 cit., avendo altresì cura di indicare nella apposita sezione "Atti di Governo Delibere/Ordinanze" la specifica dicitura "PUBBLICAZIONE PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI PER ESTRATTO EX ART. 18 L.R.. N. 22/2008".

Nel ringraziare per la cortese attenzione, si raccomanda puntuale esecuzione della presente direttiva.

Distinti saluti

**Il Segretario Generale
Dott. Fabrizio Dall'Acqua**