



## CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

Ai Dirigenti  
e p.c. Al Sindaco Metropolitan  
Al Direttore Generale  
All'Organismo Indipendente di Valutazione  
Al Collegio dei Revisori dei conti  
Sede

Oggetto: indicazioni operative in materia di redazione di provvedimenti amministrativi.-

*Buongiorno,*

*a meno di un mese dall'inizio del mio servizio presso questo Ente, appare necessario emanare le direttive che seguono - che non hanno la pretesa di essere esaustive dell'argomento trattato, ma che rappresentato un primo, indispensabile approccio per uniformare l'azione amministrativa dell'Ente a parametri di legittimità e di conformità alle leggi e alla consolidata giurisprudenza prodottasi nel tempo - con espresso invito a ciascuno dei Dirigenti di metterne a parte tutti i propri collaboratori che, a vario titolo, contribuiscono e partecipano alla formazione, redazione e proposta dei provvedimenti amministrativi.*

\* \* \* \*

Ciascuna Direzione avrà cura di predisporre i provvedimenti amministrativi di propria competenza e le proposte per gli Organi di indirizzo e controllo, complete in ogni loro parte, secondo le indicazioni che seguono. Nello specifico, le proposte dei provvedimenti dovranno pervenire all'ufficio di segreteria generale, per la preventiva istruzione da parte dello scrivente, prima di essere sottoposte all'esame per l'adozione dell'Organo preposto, con congruo anticipo.

A ogni buon fine, è appena il caso di rammentare che, sotto il profilo strutturale, i provvedimenti amministrativi, siano essi deliberazioni, determinazioni oppure ordinanze, comprendono 7 parti:

- Intestazione
- Preambolo
- Motivazione
- Dispositivo
- Luogo
- Data
- Sottoscrizione

Dopo l'indicazione del proponente dell'atto, individuato con riferimento al provvedimento amministrativo col quale è stato nominato (responsabile del procedimento o dirigente della direzione), seguito dalla dichiarazione di non trovarsi in conflitto di interessi, anche potenziale, resa ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 6 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, si procede come di seguito.

Esempio:

*“Il sottoscritto Responsabile del procedimento,  
nominato con determinazione dirigenziale n. \_\_\_ del \_\_\_,*

*sottopone all'esame di (organo che deve adottare il provvedimento) la seguente proposta di (tipologia di provvedimento).*

*A tal fine, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 6 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, dichiara che nella istruttoria e predisposizione della presente proposta di deliberazione non si trova in conflitto di interessi, anche potenziale”.*

## 1. PREAMBOLO

Descrive gli **elementi (presupposti) di fatto e di diritto** pertinenti e rilevanti rispetto allo specifico atto che si deve adottare.

Il preambolo, in particolare, descrive o indica:

- **FATTI, SITUAZIONI, CIRCOSTANZE E COMPORAMENTI** costituenti i presupposti dell'atto;
- **ATTI E DOCUMENTI** acquisiti dall'ente che deve adottare il provvedimento o esibiti dagli interessati (PARERI, VALUTAZIONI TECNICHE, DOCUMENTI attestanti l'esistenza o meno di certi requisiti);
- **ACCERTAMENTI, VERIFICHE, CONTROLLI** svolti e i risultati di essi;
- **LE NORME GIURIDICHE, CIRCOLARI, MASSIME DI GIURISPRUDENZA** applicabili alla materia oggetto del provvedimento;

### GLI ELEMENTI DI FATTO

possono comportare l'illegittimità dell'atto per **eccesso di potere** in caso di **TRAVISAMENTO o ERRONEA VALUTAZIONE** dei fatti stessi (es: si ritiene esistente un fatto inesistente; si dà ai fatti una valutazione erronea, irrazionale, illogica).

### GLI ELEMENTI DI DIRITTO

delineano la cornice normativa entro la quale il soggetto che adotta l'atto può muoversi; essi possono differenziarsi in due diverse tipologie:

- GENERALI
- SPECIFICI

#### 1.1 **Elementi di diritto generali del preambolo**

Gli elementi in questione debbono essere inseriti nel preambolo e si sostanziano nelle “norme giuridiche applicabili in via generale a tutti gli atti amministrativi di un determinato ente pubblico”. Essi sono, a titolo di esempio:

- **Le norme che disciplinano la sfera di competenza tra organi di un ente.**

Alcuni atti debbono contenere, nel preambolo, il riferimento alle norme di carattere generale statutarie e regolamentari che disciplinano la competenza degli Organi di indirizzo e controllo e dei Dirigenti (artt. 42, 48, 50 e 107 del T.U.E.L. 267/2000, come recepiti nell'O.R.EE.LL. in Sicilia; artt. 12 e 14bis della L.R. 15/2015; ...). Le norme che disciplinano le attribuzioni di detti organi

OPERANO IN MODO AUTOMATICO, anche se non inserite nel preambolo; il richiamo diventa, tuttavia, opportuno e necessario nei casi dubbi.

Pertanto, nei casi dubbi è necessario specificare le ragioni e le norme che giustificano l'adozione del provvedimento da parte di un determinato Organo.

Nella parte finale del preambolo, su ogni proposta di provvedimento (che non sia semplice atto di indirizzo e che non comporti, neppure in via remota, riflessi diretti o indiretti sulla situazione economica o patrimoniale dell'Ente) debbono essere inseriti, in quanto ELEMENTI DI DIRITTO GENERALI:

- il parere di REGOLARITÀ TECNICA, rilasciato dal Dirigente della DIREZIONE INTERESSATA;
- il parere di REGOLARITÀ CONTABILE, rilasciato dal Dirigente di RAGIONERIA, se l'atto comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o patrimoniale (art. 49, Dlgs. 18.8.2000, n. 267);
- in ipotesi di provvedimenti DIRIGENZIALI che comportano impegni di spesa occorre acquisire, ai fini della loro esecutività, il visto di REGOLARITÀ CONTABILE ATTESTANTE LA COPERTURA FINANZIARIA, rilasciato dal DIRIGENTE DELLA DIREZIONE FINANZIARIA (art. 183, comma 7, Dlgs. 18,8,2000, n. 267).

## 1.2 **Elementi di diritto specifici del preambolo**

Tali elementi attengono alla normativa che disciplina la particolare materia oggetto del singolo atto amministrativo.

## 2. **MOTIVAZIONE**

Attraverso la motivazione l'Organo che adotta il provvedimento esplicita il ragionamento logico che, sulla base dei presupposti di fatto riguardanti il caso oggetto, è stato seguito:

- nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme che costituiscono le ragioni giuridiche dell'atto;
- nella valutazione e graduazione degli interessi coinvolti che hanno portato all'adozione di un certo provvedimento, con un determinato contenuto.

La motivazione comprende due elementi:

- LA RAGIONE GIURIDICA, che è presente in tutti i provvedimenti, a prescindere dal carattere vincolato o discrezionale degli stessi. Difatti, ai sensi dell'art. 3 della L. R. 7/2019, **i provvedimenti amministrativi debbono essere motivati, indicando i presupposti di fatto e le RAGIONI GIURIDICHE che hanno determinato la decisione della P.A;**
- LA VALUTAZIONE DEGLI INTERESSI, che è presente solo nelle ipotesi di provvedimenti a contenuto DISCREZIONALE. In tali ipotesi gli interessi, pubblici e privati, coinvolti spesso sono in conflitto e in contrasto tra loro (espropriazione per pubblica utilità, provvedimenti di concessione di un contributo economico o di uso di un bene pubblico); essi debbono essere attentamente valutati, soppesati e graduati, in quanto la scelta di privilegiarne uno implica inevitabilmente il sacrificio degli altri (*compito dell'amministrazione è di scegliere la soluzione capace di soddisfare gli interessi più meritevoli di tutela, ma che al tempo stesso consenta il minor sacrificio degli altri interessi*).

### **2.1 Differenza concettuale tra gli elementi di diritto del preambolo e ragioni giuridiche della motivazione.**

Gli elementi di diritto, generale e specifici, esaminati ai paragrafi 1.1 e 1.2 delineano il contesto normativo nel quale si deve muovere il soggetto che istruisce il provvedimento (*normativa applicabile in via generale a tutti gli atti amministrativi e normativa applicabile alla particolare materia oggetto del singolo atto amministrativo*). Le **RAGIONI GIURIDICHE DELLA MOTIVAZIONE**, viceversa,

costituiscono la **NORMA SPECIFICA** che, nel caso concreto, giustifica l'emanazione dell'atto con un dato contenuto.

In buona sostanza, le norme che motivano e giustificano il provvedimento, in un primo momento fanno parte del contesto delle disposizioni che compongono gli elementi di diritto del PREAMBOLO; nella fase della MOTIVAZIONE si identificano con la RAGIONE GIURIDICA.

È bene tuttavia precisare che, operativamente, non è agevole distinguere in modo netto e preciso gli elementi di diritto del preambolo dalle ragioni giuridiche della MOTIVAZIONE (*normalmente preambolo e motivazione si fondono tra di loro*), anche se concettualmente la motivazione non può essere confusa con le altre componenti dell'atto, anche perché essa ha una sua autonoma rilevanza per le seguenti ragioni:

- Ai sensi dell'art. 3 della L.R. 7/2019, la **sua mancanza** determina l'illegittimità dell'atto per VIOLAZIONE DI LEGGE (*è esclusa la motivazione per i soli atti normativi e quelli a contenuto generale, quali ad es. statuti e regolamenti, ...*);
- **La sua carenza, illogicità o contraddittorietà** determina la illegittimità dell'atto per ECCESSO DI POTERE. La **contraddittorietà** in particolare può essere:
  - **INTERNA ALL'ATTO**: tra preambolo e motivazione, tra motivazione e dispositivo;
  - **ESTERNA ALL'ATTO**: quando la motivazione è in contrasto con un altro atto.

Da ultimo, va richiamata la possibilità di **MOTIVARE PER RELATIONEM** (*le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'ente espressamente richiamato nell'atto adottato*).

In tal caso, così come previsto dall'art.3, comma 3, della L.R. 7/2019, l'atto richiamato deve essere reso disponibile. È tuttavia opportuno che la **MOTIVAZIONE PER RELATIONEM** sia limitata ai soli casi in cui sia oggettivamente difficoltoso riportare la motivazione stessa nell'atto.

### 3. DISPOSITIVO

Il dispositivo si sostanzia nella parte dell'atto amministrativo che esprime **LA DICHIARAZIONE DI VOLONTÀ** (IL VOLERE) dell'Organo che adotta l'atto. Sotto il profilo contenutistico, il dispositivo può stabilire di: **APPROVARE, AUTORIZZARE, CONCEDERE, ATTESTARE, DICHIARARE, MODIFICARE** un precedente atto e così via. Il dispositivo può anche contenere più volontà, in tal caso deve essere espresso in più punti successivi, progressivamente numerati (1, 2, 3, 4 ...). In altri casi, il dispositivo **APPROVA** il contenuto di un documento distinto e separato dal provvedimento amministrativo, che viene allegato a quest'ultimo per costituirne parte integrante e sostanziale (provvedimento che approva un regolamento, una convenzione).

Ovviamente, se la VOLONTÀ espressa nel dispositivo dell'atto comporta un impegno di spesa, per legge debbono essere espressamente indicati anche i mezzi per farvi fronte.

Occorre ricordare che il PREAMBOLO E LA MOTIVAZIONE ADEMPIONO ALLA FUNZIONE DI INTRODURRE E GIUSTIFICARE IL DISPOSITIVO (NON DI RIPETERLO); nel senso che **le statuizioni dei provvedimenti sono solo ed esclusivamente quelle riportate nel dispositivo stesso, mentre sono irrilevanti quelle disposizioni contenute solo nel preambolo o nella motivazione.**

### 4. FORMULE UTILI PER LA REDAZIONE DEL DISPOSITIVO

L'elaborazione del dispositivo ha inizio sempre con la formula: DI APPROVARE, DI STABILIRE, DI DISPORRE e così via. Qualora il dispositivo presenti più contenuti la formulazione deve prevedere una numerazione progressiva:

(*Propone di*) Deliberare / Determinare / Ordinare / Decretare ...

1. DI APPROVARE \_\_\_\_\_

2. DI \_\_\_\_\_

3. DI \_\_\_\_\_

Dunque, **il responsabile del procedimento deve esplicitare, coerentemente a quanto esposto nelle premesse, la proposta di dispositivo.**

## **5. ULTERIORI INDICAZIONI OPERATIVE**

L'art. 5 della citata l.r. n. 7/2019 stabilisce che *il dirigente assume direttamente la qualifica di responsabile del singolo procedimento nel caso in cui non individui il dipendente cui affidare la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento.*

Il successivo articolo 8 dispone che *il responsabile del procedimento, a conclusione dell'attività istruttoria e nel caso in cui non abbia titolo ad adottare il provvedimento finale, trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione.*

Pertanto, nell'ambito di ciascuna Direzione si possono verificare le seguenti situazioni:

- a) il *Dirigente* è anche responsabile del procedimento, perciò istruisce e adotta il provvedimento finale: **la determinazione**;
- b) il *Responsabile del procedimento*, soggetto diverso dal Dirigente, istruisce la proposta e la trasmette al Dirigente per l'adozione del provvedimento finale: **la determinazione**;
- c) il *Responsabile del procedimento* (Dirigente o dipendente individuato nell'ambito della Direzione con specifico provvedimento dirigenziale) istruisce la *proposta* e la trasmette all'Organo di indirizzo e controllo per l'adozione del provvedimento finale: **deliberazione, decreto, ordinanza, ...**

La resa dei pareri deve avvenire in relazione alla proposta di provvedimento formata e sottoposta all'organo per l'adozione, con il loro inserimento nel testo della stessa. L'organo titolare del potere di adozione del provvedimento può discostarsene in sede di approvazione dell'atto, ma deve darne adeguata motivazione (articolo 8, comma 2, legge regionale 7/2019).

Anche se potrebbe apparire superfluo e ridondante, occorre specificare l'obbligo di completare i provvedimenti e le proposte con l'apposizione del luogo, della data e della sottoscrizione.

La sottoscrizione, coerente con l'indicazione in intestazione prima del preambolo, dovrà constare della qualifica rivestita dal redattore dell'atto e da nome e cognome dello stesso e apposizione di firma.

La presente abroga e sostituisce ogni precedente atto con il quale venivano disposte misure organizzative in merito alla predisposizione di provvedimenti amministrativi nell'Ente che sia in contrasto con quanto qui indicato e disposto.

**Si rende necessario, all'uopo, invitare le SS.LL. a verificare attentamente i provvedimenti sin qui prodotti, molti dei quali in corso di pubblicazione all'albo pretorio, che appaiono mancanti di elementi essenziali da cui ne scaturisce la nullità, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 21-septies della legge 241/1990, come introdotta nell'Ordinamento della Regione Siciliana con la citata L.R. 7/2019, poiché mancanti del dispositivo.**

**In tali casi, occorre procedere, con l'urgenza che il caso richiede, alla riapprovazione degli stessi, in conformità alle vigenti disposizioni di legge e secondo le presenti direttive, anche al fine di scongiurare l'esposizione di questo Ente anche a responsabilità nei confronti di terzi e a possibili contenziosi che lo potrebbero vedere, con ogni probabilità, soccombente.**

In questa sede si soprassiede sugli effetti - dichiarativi e non già costitutivi, come nel caso della annullabilità - che la nullità produce sugli atti.

I Dirigenti sono invitati a uniformarsi ai contenuti della presente direttiva con effetto immediato, organizzando coerentemente gli uffici dipendenti che, al riguardo, dovranno essere convenientemente informati ed istruiti.

Si rimane in attesa di cenno di riscontro e di assicurazione sulle iniziative che le SS.LL. potranno in essere.

Il Segretario Generale  
*dott. Francesco Mario Fragale*