



comune di trieste  
segretario generale

PROT: B 10/I - I - 18/I - 2022 (1834)

Spett.li Direttori di Dipartimento  
Spett.li Dirigenti di Servizio

e per conoscenza:

Al Direttore generale  
Al Vicesegretario generale suppl.  
Al Signor Sindaco  
Alle/i Signore/i Assessori

oggetto : direttiva in merito al procedimento decisionale degli organi collegiali: chiarimenti e indicazioni sulla redazione delle proposte deliberative e relativi allegati.

Spett.li Tutti,

nel far seguito a quanto preannunciato nel corso della Conferenza dei Dirigenti, tenutasi lo scorso 14 marzo, nell'esercizio delle funzioni attribuitemi dall'art. 97, comma 2, del Tuel e in virtù del ruolo di responsabile dei controlli interni di regolarità amministrativa di cui all'art. 147 bis Tuel, sottopongo alla Vostra attenzione talune osservazioni, riflessioni e valutazioni di seguito esposte, rese con spirito collaborativo e funzionale a una crescente qualità dell'azione amministrativa, orientata sempre di più al soddisfacimento dei fabbisogni dei cittadini e delle aspettative dell'Ente.

Dall'esame delle proposte deliberative che pervengono al sottoscritto per la loro successiva trasmissione agli organi deliberanti, ho riscontrato una certa disomogeneità nella loro formulazione e, in alcuni casi, talune criticità nella tecnica di redazione.

Desidero, quindi, soffermarmi, in particolare, su cinque temi :

1. cd "verdi di Giunta"
2. proposte di deliberazioni giuntali che si sostanziano in mere "prese d'atto"
3. documenti costituenti allegati al provvedimento, giuntale e consiliare
4. tempistiche del flusso documentale deliberativo e uso della formula dell'immediata eseguibilità
5. qualità degli atti

---

"verdi di Giunta"

---

Una delle peculiarità più evidenti che ho potuto riscontrare in questi primi mesi di servizio presso il Comune di Trieste è costituita dai cosiddetti "**verdi di Giunta**". Con tale termine gergale sono classificate le note scritte, di

variegato contenuto, che vengono sottoposte all'organo esecutivo con l'obiettivo sostanziale di assumere agli atti la condivisione, o meno, della Giunta rispetto un determinato affare oppure la preventiva approvazione, o il motivato diniego, ad una certa proposta in itinere proveniente da un assessorato piuttosto che da un altro, in altri termini : un nulla osta a procedere.

Pur riconoscendo una parziale intrinseca utilità a tale prassi, limitatamente però ad una determinata casistica, non posso non notare che tale consuetudine, propria del Comune di Trieste, ha perso nel corso del tempo il suo significato originario ed ha assunto una valenza generalizzata e frequente, ma che in realtà non è supportata da alcun fondamento normativo - né di rango primario né di rango regolamentare - e rischia di porsi, a mio avviso, in antitesi con il **principio di tipicità degli atti amministrativi** e con **quello del riparto di competenze tra organi di indirizzo politico e organi gestionali**.

A questo riguardo richiamo una maggiore attenzione al rispetto del principio costituzionale di buona amministrazione contenuto nell'articolo 97 della Costituzione così come declinato nei principi di snellimento e non aggravamento del procedimento (l. 241/1990).

Ho avuto modo di verificare, in alcuni casi, che detti "verdi di Giunta" risultano richiamati nelle proposte deliberative quale elemento di diritto o, addirittura, costituiscono presupposto per l'avvio di un determinato procedimento senza tenere conto che le fasi del procedimento amministrativo sono pre-definite e che l'inserimento di ulteriori elementi e / o fasi potrebbe aggravare il procedimento medesimo sino a configurare, in caso limite, anche un danno da ritardo nella conclusione espressa di un determinato procedimento.

Suggerisco, in conclusione, un ripensamento circa l'utilizzo di tale strumento, riconducendo la sua utilità al suo significato originario **quale mezzo comunicativo e conoscitivo attraverso il quale la Giunta viene notiziata** circa una determinata questione posta alla sua attenzione, riservando a pochi e circostanziati casi un più ampio contenuto di indirizzo.

---

proposte di deliberazioni giuntali che si sostanziano in mere "prese d'atto"

---

E' ben noto che la Giunta comunale è, ai sensi dell'**articolo 48, comma 2, del decreto legislativo 267/2000**, organo a competenza generale di carattere residuale, posto che essa ha competenza relativa a tutti quegli atti che non ricadono, per volontà di legge o di statuto, nella sfera di attribuzione di altri organi. Le sue attribuzioni sono funzionali agli atti con i quali viene esplicitata la funzione di governo. E', quindi, un organo a vocazione "politica", privo di competenze della gestione oggi affidate ai Dirigenti ed ai responsabili degli uffici e dei servizi. L'attività di collaborazione si svolge in tutti i casi in cui il Sindaco, attraverso i propri Assessori delegati, dà attuazione al proprio programma. Egli che è il capo dell'amministrazione comunale, agisce con la collegialità della Giunta.

Il richiamato articolo 48 va inoltre coordinato con la previsione di cui all'**articolo 107, comma 2, del medesimo decreto legislativo 267/2000** che attribuisce analoga competenza residuale ai Dirigenti,

L'apparente conflitto andrà risolto, in primis, alla luce del principio di distinzione delle competenze:

- a) la Giunta è titolare della competenza generale residuale relativamente ad attività di indirizzo e di controllo sull'attuazione degli indirizzi di programma,
- b) i Dirigenti sono titolari della competenza residuale relativamente all'attività gestionale,

in secundis, sulla base dell'ampiezza del concetto di "competenza residuale".

Il combinato disposto dell'articolo 48, comma 2, e dell'articolo 107, comma 2, del decreto legislativo 267/2000 introduce una linea di demarcazione rappresentata dall'avverbio "espressamente" presente nell'articolo 107 ma non nell'articolo 48. Ne consegue che, mentre potrebbero desumersi ulteriori competenze per implicito in capo ai Dirigenti, non altrettanto potrebbe dirsi per gli organi politici con la conclusione che nell'incertezza sulla inclusione di un atto nell'ambito della funzione di indirizzo e controllo o in quella gestionale, dovrà ritenersi prevalere la seconda in assenza di ogni espressa previsione legislativa e statutaria sul punto<sup>1</sup>.

Dalla sintetica descrizione suesposta si intuisce la irritualità, oltreché inutilità considerata l'assenza di qualsivoglia margine di discrezionalità e di qualsivoglia elemento di indirizzo politico, a sottoporre all'approvazione della Giunta comunale deliberazioni che si risolvono in mere prese d'atto di novelle normative o attuazioni legislative.

Richiamo, dunque, la Vostra attenta valutazione in ordine al tema sollevato.

---

#### documenti costituenti allegati al provvedimento

---

Spesso i provvedimenti deliberativi sono costituiti da atti e documenti non trascritti all'interno del testo ma redatti a parte e costituenti "**allegati parte integrante**" alla proposta. Detti allegati, di varia natura, formano, sul piano sostanziale, un corpo unico con la deliberazione. Tutte le parti, anche se formalizzate in modo distinto, saranno sempre *integrate* tra loro condividendone la sorte dalla fase della predisposizione, della eventuale modifica a seguito di possibili emendamenti, della approvazione e della integrazione di efficacia.

Una schematica e sistematica allegazione, dunque, soddisfa l'esigenza di una pianificazione del testo rendendolo, presumibilmente, più chiaro perché meno appesantito e concorre ad una distribuzione razionale, coerente e logicamente connessa dei contenuti.

Per raggiungere tale scopo, però, occorre porre debita attenzione :

- a) alla **elencazione degli allegati**: il testo del provvedimento amministrativo cui è collegato oggettivamente l'allegato deve contenere un rinvio espresso all'allegato, o agli allegati, e il rinvio e richiamo deve essere coerente e corrispondente tra quanto dichiarato, nel frontespizio o nelle premesse o ancora nel dispositivo del provvedimento, e quanto effettivamente allegato alla deliberazione,
- b) alla **formulazione degli allegati** : i documenti che costituiscono l'allegato, o gli allegati, devono essere denominati <allegato/i> e contraddistinti con una lettera maiuscola (*allegato A, allegato B*). L'eventuale partizione interna degli allegati deve consentire con chiarezza la citazione delle singole parti in cui si suddivide l'allegato.
- c) il rispetto della **riservatezza dei terzi**: la formulazione degli allegati, e non solo, deve tenere conto che l'allegato sarà, congiuntamente al provvedimento, oggetto di pubblicazione obbligatoria integrativa dell'efficacia (pubblicità legale). Va da sé l'obbligo e la responsabilità da parte dell'ufficio proponente di evitare, od almeno oscurare, il riferimento a dati personali ridondanti o superflui (*vedi "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati"* e "*Guida all'applicazione del Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali*" [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)). I testi devono rispondere ai **principi di necessità, pertinenza e non**

<sup>1</sup> commentario testo unico degli enti locali \_ volume I \_ autori vari

**eccedenza.** Su questo aspetto si richiama la massima attenzione all'osservanza della normativa sulla privacy con l'avvertenza che, in caso di indebita diffusione e/o pubblicazione di dati personali in violazione dell'indicata normativa (in particolare, in caso di mancato oscuramento dei dati "eccedenti") sono previste severe sanzioni da parte del Garante dei dati personali. *A tal proposito preannuncio che è in fase di elaborazione una circolare applicativa dei principi sottesi alla normativa sulla protezione dei dati personali.*

Un particolare aspetto su cui desidero soffermarmi è dato dalla **scelta degli allegati**. Ritengo di poter caratterizzare gli allegati come quei documenti che devono necessariamente essere acquisiti al contenuto della deliberazione in quanto costituenti il presupposto oggettivo del deliberato perché integrativi delle informazioni contenute nel testo del provvedimento concorrendo a comporre un tutto organico.

Se teniamo in evidenza una siffatta definizione, appare chiaro che vanno evitati tutti quei documenti istruttori ed endoprocedimentali preliminari (*pareri, corrispondenza, verbali ecc..*) certamente utili ed indispensabili nella formazione dell'atto, ma non costitutivi del provvedimento e non sottoponibili all'approvazione da parte dell'organo deliberante.

Non tenere conto di siffatta natura e finalità comporta la snaturazione del significato di "*allegato parte integrante*"; una classificazione difforme al senso sopra descritto palesa il reale rischio di confondere e sovrapporre strumenti amministrativi con finalità diverse : l'allegato, come già detto, è un documento indispensabile per la completezza del provvedimento, altri e diversi documenti privi di tale natura, invece, costituiscono semplicemente tutti quegli atti, note, scritti ecc. che sono prodotti nel corso di uno stesso affare, attività o procedimento e formano il "fascicolo", cartaceo o digitale, quale unità base dell'archivio corrente. Ogni fascicolo contiene, non solo il provvedimento con i suoi allegati, ma anche tutta una serie di documenti concorrenti che sono classificati in maniera omogenea, in base al contenuto e secondo il grado divisionale attribuito dal piano di classificazione (o titolare).

---

tempistiche del flusso documentale deliberativo giuntale e uso della formula dell'immediata  
eseguitività.

---

Accade che gli schemi di provvedimento da sottoporre all'Organo esecutivo pervengano nell'imminenza della riunione, talvolta accompagnati da sollecitazioni per la loro tassativa adozione legata a motivazioni di diversa natura ma, in svariate occasioni, di assoluta prevedibilità. Tale asserita improcrastinabilità è suggellata dalla **formula della immediata eseguibilità** che compare, pressoché, in tutte le proposte costituendo, a mio parere, un eccesso nell'utilizzo della predetta formula di cui, invece, occorre fare un uso più appropriato, correlato a situazioni oggettivamente urgenti, scongiurando il rischio che la formula diventi una mera espressione di stile presente negli atti.

Rammento che più volte la giurisprudenza amministrativa e la migliore dottrina hanno posto in evidenza il fatto che **il legislatore non ha ritenuto la dichiarazione di immediata eseguibilità quale attributo necessario di ogni delibera**, ma ha inteso farla dipendere da una scelta discrezionale dell'amministrazione procedente purché sempre connessa al requisito dell'urgenza che deve ricevere adeguata motivazione attraverso l'esplicitazione delle concrete ragioni retrostanti la scelta; ragioni non troppo agevolmente sindacabili in sede

giurisdizionale, stante la sfera di discrezionalità amministrativa, ma che tuttavia non possono trascendere nell'uso improprio.

Una prassi amministrativa, fortemente caratterizzata dal requisito dell'urgenza e dell'impellenza, non può che considerarsi *extra ordinem* ed è, conseguentemente, per sua natura antitetica al **principio di programmazione e pianificazione dell'attività amministrativa** che deve declinarsi non solo nelle propedeutiche fasi della progettazione strategica, della indicazione delle risorse e dei centri di responsabilità, ma anche nella fase di attuazione della programmazione stessa. Invero, l'attività di programmazione, con la sua capacità ordinante, svolge un ruolo significativo nella necessaria ricerca di una sistematicità e razionalità nell'esercizio dei pubblici poteri ed emerge, in maniera altrettanto evidente, che la prospettata urgenza di una proposta di provvedimento deve trovare legittimazione in fatti estranei all'amministrazione e, in nessun caso, può colmare lacune, ritardi, difficoltà interne all'Ente che vanno, eventualmente, affrontate e risolte, perlomeno mitigate, con diversi strumenti di carattere organizzativo.

Nell'ambito della distinzione delle competenze tra organi di indirizzo politico e organi di gestione, si richiama una particolare attenzione alla **necessità di un compiuto, proficuo e propedeutico confronto e coinvolgimento dell'assessore di riferimento** non già solo nella fase finale del "confezionamento" della proposta ma ben prima, cioè all'inizio e nel corso della formazione delle proposte di deliberazione, condividendone contenuti e tenore. Con l'avvertenza di relazionarsi con la parte politica per tempo e in tempo utile, in base alla minore o maggiore complessità del provvedimento in itinere, il tutto nell'ottica della condivisione del risultato a cui tendere.

Chiedo, quindi, il Vostro apporto, e quello dei Vostri collaboratori, affinché il processo di formazione degli atti tenga in debito conto tutte le fasi del procedimento computando con attenzione i tempi necessari all'intera procedura e destinati non solo ad una doverosa ed approfondita istruttoria tecnica iniziale ma, pure, ad una altrettanto doverosa ponderata valutazione, anche politica, dell'Organo decisionale, evitando, in tutti i modi, che la fase conclusiva sia compressa da esigenze di accelerazione.

L'arrivo intempestivo delle proposte disattende quanto sopra espresso e comprime, o rischia di comprimere, la **preventiva attività di verifica e controllo contabile** che norme di rango primario e, secondo il grado gerarchico, anche regolamentari, attribuiscono in capo al servizio Ragioneria: in tal senso si richiamano sia l'articolo 153 Tuel, che prevede come necessario il parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione, sia l'art. 147 bis del medesimo Tuel, che affida il controllo contabile, nella fase preventiva della formazione dell'atto, proprio al responsabile del servizio finanziario, che lo esercita attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile, attività che per la delicatezza e per l'elevato grado di tecnicità, merita di trovare un congruo spazio operativo.

Inoltre, una tempistica troppo ravvicinata rispetto all'ora di apertura della seduta di Giunta comunale finisce per inibire **la funzione di assistenza giuridico amministrativa che il Segretario comunale, ai sensi dell'articolo 97, comma 2, del d.lgs 267/2000, è chiamato a svolgere** nei confronti dell'Organo deliberante impedendogli una disamina approfondita degli elementi di fatto e di diritto alla base dei provvedimenti in adozione.

In conclusione, fatte salve circostanze impreviste ed imprevedibili che legittimino l'adozione di provvedimenti con procedura d'urgenza, la fase di controllo preventivo sugli atti va svolta con la dovuta ponderazione ed il debito approfondimento, **nel rispetto dei ruoli, delle competenze e dei carichi di lavoro degli altri uffici interessati dalla "filiera"**: uffici di ragioneria, segretario comunale, ufficio di segreteria nonché, come già evidenziato, **tenendo nella dovuta considerazione il rapporto di leale confronto e collaborazione con l'assessore di riferimento.**

Certo della Vostra collaborazione nel ricondurre l'iter procedurale a fasi e tempistiche idonee alle attività sopra sinteticamente descritte, Vi invito a far pervenire le proposte secondo la seguente organizzazione :

a) al Servizio Finanziario :

- ordinariamente **entro le ore 20:00 del penultimo giorno lavorativo antecedente la seduta di Giunta comunale quando questa si riunisce in giornate diverse dal lunedì;**
- ordinariamente **entro le ore 20:00 del giovedì antecedente la seduta di Giunta comunale quando questa si riunisce nella giornata del lunedì.**

A tal fine, nel dare per presupposta, oltrech  auspicabile, una fattiva e continuativa collaborazione tra il Dipartimento proponente il provvedimento ed il Dipartimento Finanziario, si precisa che i termini sopra indicati hanno valore meramente organizzativo e di indirizzo operativo, utili ai Dipartimenti interessati i quali nella loro autonomia potranno scaglionare e modulare al meglio, in base al grado di complessit  finanziaria/contabile del singolo provvedimento, i necessari adempimenti in coerenza con quanto sino ad ora sostenuto. Rimane comunque in capo al Dipartimento proponente l'onere e la responsabilit  circa la tempestivit  e il buon esito delle iniziative assunte nei confronti del Dipartimento Finanziario.

b) alla Segreteria Generale : **entro e non oltre le ore 20:00 del giorno antecedente quello di svolgimento della seduta della Giunta comunale.**

**A quest'ultimo riguardo si precisa quanto segue:** le ipotesi residuali di provvedimenti contraddistinti dal requisito dell'urgenza, derivante da motivi di imprevedibilit  adeguatamente motivati nelle premesse del provvedimento, vanno anticipate - anche per le vie brevi - al Segretario comunale, in copia ai Vice segretari vicari, alla Responsabile di posizione organizzativa attivit  organi istituzionali ed alla Segreteria di Giunta. **In assenza di tali specifiche**, gli schemi di provvedimento saranno trattati come ordinari e, pertanto, saranno iscritti all'ordine del giorno della **seduta di Giunta successiva.**

---

qualit  degli atti

---

Oltre agli aspetti tecnico giuridici, ritengo vada posta la giusta attenzione anche sull'aspetto formale e stilistico degli schemi deliberativi al fine di verificare il rispetto degli elementi essenziali dell'atto amministrativo e la chiarezza delle informazioni accessibili a terzi e, in generale, ai cittadini.

Sovente si ritiene che la qualit  degli atti e dei provvedimenti amministrativi costituisca un elemento secondario che assume un'autonoma rilevanza solo quando la sua carenza arriva ad integrarne un vizio che ne inficia la legittimit . Ritengo, al contrario, che una corretta modalit  di redazione dei provvedimenti consente di assicurare all'ente locale un valore in pi  : **la qualit  degli atti.**

Il controllo riguardante le modalità di redazione dei provvedimenti assolve inoltre alla finalità di creare una sorta di **linguaggio comune** per tutte le articolazioni della struttura organizzativa restituendo un quadro di rappresentazione dell'ente attraverso la lettura dei provvedimenti dallo stesso emessi.

Uno dei principi cardine di una amministrazione pubblica è che essa deve essere riconoscibile, deve avere uno stile che la contraddistingua attraverso le modalità in cui agisce. La modalità principale di azione di una pubblica amministrazione è l'assunzione di atti e provvedimenti attraverso cui svolge le funzioni che l'ordinamento le attribuisce ed attraverso i quali è conoscibile e riconoscibile all'esterno.

Dalla mia, finora pur breve, esperienza al Comune di Trieste ho certamente potuto apprezzare le professionalità e competenze di chi vi lavora, conseguentemente le osservazioni e riflessioni ivi rese non riguardano gravi motivi di illegittimità, formali o sostanziali, ma mi spingono a ritenere che vi siano margini per una più ordinata esposizione dei fatti e per una più ponderata comparazione degli interessi coinvolti. Inoltre, a fronte di quanto esposto nella premessa degli atti, con l'elencazione dei presupposti di fatto e in diritto, suggerisco di rappresentare, con maggior grado di efficacia, il fondamento della motivazione del provvedimento in base all'art. 3 della legge 241/90. Pertanto, invito alla massima attenzione all'iter logico che conduce alla decisione esponendone in maniera fluida e lineare tutti i passaggi.

A questo punto, mi permetto di suggerire poche e semplici regole utili per tendere ad una migliorata qualità degli atti ed in particolare delle deliberazioni degli Organi collegiali.

Chi scrive dovrebbe seguire una progressione informativa rispettosa dei punti cardine di un testo ben formato (*Chi? Che cosa? Perché? Dove? Quando?*) e la redazione testuale dovrebbe rispondere a criteri di chiarezza, precisione, coerenza, semplicità, economia.

Un testo è **chiaro** se i suoi contenuti informativi sono ben riconoscibili ed interpretabili da parte del destinatario e se la loro concatenazione logica rispetta uno sviluppo coerente e graduale.

Un testo è **preciso** se le parole usate e le connessioni logiche tra le frasi risultano univoche ed esplicite.

Un testo è **coerente** se permette di riconoscere senza equivoci quando ci si riferisce a uno stesso argomento e se permette di seguirne lo sviluppo logico.

Un testo è **semplice** se dà la preferenza a parole conosciute dalla maggior parte dei cittadini o se riesce a parafrasare o a spiegare con sinonimi gli inevitabili tecnicismi, e se organizza i periodi in maniera lineare con poche subordinate e con un uso adeguato della punteggiatura,

Un testo è **economico** se contiene tutto quello che è necessario e solo quello che è adeguato allo sviluppo del suo contenuto. In particolare, un testo ben costruito è privo di ridondanze, cioè parole e frasi che ripropongono inutilmente concetti già espressi.

Tali principi possono, in determinati e singoli contesti, entrare in conflitto. Certamente un testo amministrativo deve essere linguisticamente accessibile nei limiti permessi dalla complessità dei suoi contenuti e nella redazione si dovrà tenere conto delle conoscenze tecnico/giuridiche di coloro ai quali i testi si rivolgono e di coloro che li applicano.

Ulteriori elementi essenziali sono la **punteggiatura e organizzazione grafica** che consentono di rappresentare visivamente la strutturazione del testo e garantirne la leggibilità. Una **strutturazione ordinata**

del testo ne agevola la lettura e la comprensione.<sup>2</sup>

Tutti gli elencati principi comunicativi e testuali vanno tenuti in considerazione nel corso della **revisione finale del testo che è operazione fondamentale di ogni processo di scrittura efficace**. La rilettura consente di verificare sul piano testuale la **completezza informativa, la correttezza formale e l'adeguatezza del testo** al destinatario e alla situazione.

Certo della condivisione e collaborazione di Tutti, mi è gradito porge cordiali saluti.

Trieste, (*data firma digitale*)

IL SEGRETARIO GENERALE

dott. Giampaolo GIUNTA

**2** Il **dispositivo**, solamente per fare un esempio, va composto da uno o più paragrafi contrassegnati da un numero in cifre arabe seguito da un punto (1. 2. 3. ecc.) e termina con un punto (.) e a capo. Se il paragrafo si suddivide in sotto paragrafi, l'allinea del paragrafo inizia con il numero del paragrafo e termina con due punti (:) e a capo. All'allinea seguono i sotto paragrafi numerati secondo la sequenza 1.1 1.2 1.3 ecc.