



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 12623 12 bis/11/2016 del 10 GIU. 2016 / Pos. n. 3

Assessorato delle Autonomie Locali e
della Funzione Pubblica
Dipartimento delle Autonomie Locali

(rif. note 5 febbraio 2016 n. 1680, 16 febbraio 2016 n. 2137,
14 marzo 2016, n. 3518, 31 maggio 2016 n. 8043)

OGGETTO: Art. 6 L.r. n.11/2015 e art.18 L.r. n. 22/2008. Validità, efficacia e pubblicazione di atti. Quesiti.

1. Con la prima delle note in riferimento sono stati posti diversi quesiti relativi all'interpretazione sia dell'art. 2, comma 1, della L.r. n.11/2015, recante disposizioni in materia di indennità di funzione e gettoni di presenza per gli amministratori locali, sia del successivo art.6, rubricato *Obbligo di pubblicazione di atti nel sito internet*.

In considerazione della complessità della consulenza richiesta, lo Scrivente con nota n.10601 del 12 maggio 2012 ha già reso un primo parere sui quesiti relativi all'art.2, comma 1, della citata L.r. n.11/2015.

Con il presente parere vengono esaminati i quesiti posti in relazione all'art. 6 della stessa legge, riguardanti il predetto obbligo di pubblicazione di atti nel sito internet gravante sulle amministrazioni comunali, sui liberi consorzi e sulle unioni di comuni.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

Al riguardo codesto Dipartimento rappresenta che l'art.6, comma 1, della L.r. n.11/2015 ha sostituito l'art.18 della L.r. n. 22/2008, introducendo *“una serie di novità, rispetto alla previgente versione”*.

Infatti, il comma in esame - dopo avere esteso formalmente ai *“liberi Consorzi comunali nonché alle unioni di comuni”* l'obbligo di pubblicazione per estratto, nei rispettivi siti internet, di tutti gli atti deliberativi adottati dalla giunta e dal consiglio, delle determinazioni sindacali e dirigenziali nonché delle ordinanze - dispone che la pubblicazione deve avvenire nel termine di sette giorni dalla loro *“emanazione”*, ovvero, nel caso di delibere della giunta e del consiglio rese immediatamente esecutive, entro tre giorni dalla *“approvazione”*.

Il mancato rispetto dei superiori termini è sanzionato con la nullità dell'atto.

Ciò posto, si chiede a questo Ufficio di chiarire da quando decorre il termine di sette giorni per la pubblicazione per estratto degli atti, considerato che il legislatore fa riferimento alla loro *“emanazione”* senza chiarire il significato di tale espressione.

Codesto Dipartimento ritiene che il termine di sette giorni decorre dal momento in cui i diversi atti iniziano a produrre i loro effetti.

Per quanto riguarda, invece, le deliberazioni della giunta municipale e del consiglio rese immediatamente esecutive, codesto Dipartimento ritiene che vi sarebbe un doppio obbligo di pubblicazione: il primo, consistente nella pubblicazione dell'atto per intero entro tre giorni dall'approvazione delle delibere; il secondo, consistente nella pubblicazione dell'atto per estratto entro sette giorni dall'emanazione.

MM.
1023



Si chiede, inoltre, di chiarire come calcolare il termine di tre giorni qualora intervengano giorni festivi e/o non lavorativi successivamente al giorno di adozione dell'atto deliberativo reso immediatamente esecutivo.

In mancanza di puntuali indicazioni normative - secondo codesto Dipartimento - potrebbe essere utilizzato il sistema di calcolo "dei giorni utili lavorativi", facendo decorrere il *dies a quo* per il calcolo del termine dal primo giorno lavorativo utile.

Infine, si chiede se la pubblicazione entro il termine di tre giorni è da intendere come pubblicità legale o pubblicità notizia, considerata la gravità della sanzione comminata nel caso di mancato rispetto del termine.

2. Sui quesiti posti si osserva quanto segue.

L'art.18, comma 1, della L.r. 16 dicembre 2008, n. 22, rubricato *Obbligo di pubblicazione di atti nel sito internet*, nel testo originario, così statuiva: "E' fatto obbligo alle amministrazioni comunali e provinciali, ferme restando le disposizioni a tutela della privacy, di rendere noti, per estratto, nel rispettivo sito internet tutti gli atti deliberativi adottati dalla giunta e dal consiglio e le determinazioni sindacali e dirigenziali, ai fini di pubblicità notizia".

Il successivo comma 2bis, introdotto dalla L.r. n.6/2009, così statuiva: "L'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 comporta la sospensione dei trasferimenti regionali a valere sul fondo delle autonomie, fino a quando il comune o la provincia inadempiente non abbia ottemperato ...".

MM.
1003
Infine, ai sensi del comma 2 quater, "l'aggiornamento del sito è effettuato entro il primo giorno di ogni mese, pena l'applicazione della sanzione di cui al comma 2bis".



La disposizione in esame, nell'ottica del perseguimento della trasparenza dell'attività delle amministrazioni locali e dell'accessibilità degli atti deliberativi e delle determinazioni dei loro organi, prevedeva l'obbligo per le stesse amministrazioni di rendere noti, per estratto, nel proprio sito istituzionale, le deliberazioni di giunta e consiglio e le determinazioni sindacali e dirigenziali, a fini di pubblicità notizia.

Ai sensi del comma 2 *bis* l'inadempimento era sanzionato con la sospensione dei trasferimenti a valere sul fondo delle autonomie locali, sino a quando il comune o la provincia inadempiente non avesse ottemperato all'obbligo di pubblicazione.

L'art. 6 della L.r. 26 giugno 2015, n.11, ha sostituito il citato art.18 che, per quel che qui rileva, così dispone: *“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”*.

Il nuovo testo dell'art.18 impone, sempre nell'ottica della trasparenza e *“ai fini di pubblicità notizia”*, la pubblicazione per estratto degli atti dallo stesso individuati, introducendo alcune novità rispetto al testo previgente.

Anzitutto, la norma ha esteso l'obbligo di pubblicazione per estratto di tutte le deliberazioni della giunta e del consiglio comunale, di tutte le determinazioni e ordinanze del sindaco e dei dirigenti ai liberi consorzi comunali e alle unioni di comuni.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

M.H.
W.S.

La stessa norma ha introdotto termini stringenti e perentori entro i quali procedere alla pubblicazione dei predetti atti: sette giorni dalla emanazione per la pubblicazione per estratto delle deliberazioni della giunta e del consiglio, delle determinazioni sindacali e dirigenziali e delle ordinanze, tre giorni dall'approvazione nel caso di atti deliberativi della giunta e del consiglio comunale immediatamente esecutivi.

Infine, ed è questa la novità più rilevante, al mancato rispetto dei superiori termini non è più collegata la sospensione dei trasferimenti regionali a valere sul fondo delle autonomie, ma la più grave sanzione della nullità degli atti.

Proprio in considerazione della gravità della sanzione prevista, andrebbe stabilito con certezza cosa debba intendersi per “emanazione” e cosa per “approvazione” degli atti indicati dalla norma.

In particolare, codesto Dipartimento chiede di chiarire cosa debba intendersi per “emanazione”, visto che il legislatore non ha specificato “*il senso di tale espressione*”, anche se la norma sembrerebbe fare riferimento “*ad atti formati e che producano effetti*”.

Al riguardo si osserva che il verbo “emanare” è riferito, in genere, agli atti di natura normativa e che nell'uso tecnico è riservato ai decreti del Governo e, comunque, ad una fase diversa da quella deliberativa, e ad essa successiva. In maniera atecnica il termine viene, invece, utilizzato per designare l'emissione da parte di un'autorità di una decisione o di un disposto.

MM.
YOB
Va, comunque, considerato che vi è nel verbo “emanare” la connotazione di qualcosa di definitivo e avente valenza di decisione o atto normativo (cfr. Jean-Luc Egger *Emana, promulga, adotta: come “significar per verba” l'atto di normare?*, Leges, n. 2013/2).



Sembrerebbe, pertanto, ragionevole ritenere che il legislatore regionale non abbia inteso fare riferimento, per la decorrenza del termine di sette giorni, alla mera adozione dell'atto (sottoscrizione e numerazione) da parte dell'organo competente, ma ad un momento successivo che è quello in cui l'atto ha una sua connotazione definitiva.

Tale momento successivo, secondo i Segretari Generali di alcuni Comuni dell'isola, va individuato in quello della pubblicazione integrale dell'atto all'albo pretorio *on line* (cfr. nota del Segretario Generale del Comune di Palermo n. 562294/USG del 13 luglio 2015 e nota del Segretario Generale del Comune di Ribera n. 18851 dell'8 ottobre 2015).

Ciò in quanto l'articolo in esame andrebbe letto in stretta correlazione con la previsione di cui all'art.12, comma 3, della L.r. n. 5/2011, che così recita: *“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”*.

Pertanto, costituendo tale prescrizione specifico adempimento integrativo dell'efficacia dell'atto amministrativo pubblico adottato dal rispettivo organo istituzionale, il momento temporale dell'emanazione dell'atto non potrebbe che essere quello della sua pubblicazione nel sito telematico dell'ente.

A sostegno del superiore avviso militerebbe anche la considerazione che - laddove si ritenesse che il momento dell'emanazione dell'atto amministrativo coincida con quello della sua materiale adozione – l'estratto delle delibere che comportano un impegno di spesa potrebbe essere pubblicato ancor prima che venga acquisito il visto contabile di attestazione della copertura finanziaria, necessario per la perfezione della delibera e per la conseguente pubblicazione, prevista dal citato art.12, comma 3, della L.r. n.5/2011.

Lo Scrivente ritiene condivisibile la superiore interpretazione, anche se non può non osservarsi che, in una materia come quella in esame, al fine di dare certezza a coloro che



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 – e.mail: mariorosa.brancato@regione.sicilia.it

sono chiamati ad applicare la norma, anche in considerazione della gravità della sanzione prevista, sarebbe stato auspicabile adottare, nel testo della legge, una formulazione più precisa.

Poiché, invece, il testo dà adito ad incertezze interpretative - né può essere tratto alcun elemento utile dall'esame dei lavori preparatori - si suggerisce a codesto Dipartimento di valutare l'opportunità di promuovere, d'intesa con l'organo politico, un'iniziativa legislativa volta all'adozione di una norma di interpretazione autentica.

Fino a quando tale norma non interverrà, appare ragionevole ritenere che tutti gli atti deliberativi delle amministrazioni comunali, dei liberi consorzi comunali e delle unioni di comuni andranno pubblicati, per estratto e ai fini di pubblicità notizia, entro sette giorni dalla loro pubblicazione integrale nel sito istituzionale dello stesso ente.

Per contro, il legislatore regionale ha estrapolato dal novero degli atti deliberativi da pubblicare per estratto entro sette giorni dalla loro emanazione le delibere della giunta e del consiglio rese immediatamente esecutive, sottoponendole espressamente ad una diversa disciplina, almeno per quanto riguarda il termine di pubblicazione e la sua decorrenza.

Infatti, il secondo periodo della norma in esame prevede che: *“Le delibere della giunta e del consiglio comunale rese immediatamente esecutive sono pubblicate entro tre giorni dalla loro approvazione”*, cioè, entro tre giorni dal momento in cui gli organi deliberativi le approvano dichiarandole immediatamente esecutive.

Per il resto la norma null'altro dispone, non chiarisce, quindi, se la pubblicazione delle predette delibere vada fatta per intero o per estratto.

Dal tenore letterale del testo e da una lettura congiunta dei due periodi del comma in esame (c.d. interpretazione sistematica) sembrerebbe che il legislatore abbia inteso



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

AM
1003

regolamentare la pubblicazione di tutti gli atti deliberativi “*per estratto*” e “*ai fini di pubblicità notizia*”.

In tal senso la norma è stata interpretata dal Segretario Generale del comune di Ribera con la nota sopra richiamata: “*Per quanto attiene all'obbligo di pubblicare l'estratto delle deliberazioni del consiglio e della giunta rese immediatamente esecutive entro tre giorni dall'approvazione a pena di nullità ... il responsabile della pubblicazione ha l'onere di redigere prontamente l'estratto e di pubblicarlo, entro il termine indicato, nell'apposita sezione del sito istituzionale ... senza dovere attendere la pubblicazione integrale del provvedimento*” (in senso conforme anche la nota sopra richiamata del Segretario Generale del Comune di Palermo).

Tale interpretazione, secondo cui i suddetti atti vanno pubblicati, ai fini di pubblicità notizia, per estratto, entro tre giorni dalla loro approvazione, a prescindere dalla pubblicazione nell'albo pretorio *on line*, appare condivisibile.

Con riguardo, poi, alla richiesta relativa alla modalità di computo del termine di tre giorni dall'approvazione delle delibere immediatamente esecutive, lo stesso va calcolato applicando le regole di cui all'art. 2963 c.c. e agli artt. 155 e ss. c.p.c., in quanto espressione di un principio di carattere generale (Cons. di Stato, Sez. VI, 18 marzo 2011, n. 1661 e 7 settembre 2012, n. 4752; Cass. Civ., Sez. II, 1 dicembre 2010, n. 24375).

In altre parole, in assenza di diversa previsione espressa da parte del legislatore regionale, il superiore termine andrà calcolato partendo dal primo giorno successivo a quello di adozione della delibera e non “*dal primo giorno lavorativo utile*”, come suggerito in via interpretativa da codesto Dipartimento.

Con riguardo, infine, al terzo quesito - con cui si chiede di chiarire se, considerata la gravità della sanzione comminata nel caso di mancato rispetto del termine, la pubblicazione



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

entro tre giorni sia da intendere come pubblicità legale o come pubblicità notizia - non può che ribadirsi quanto sin qui rappresentato e cioè che la pubblicità in parola ha valore di pubblicità notizia.

Invero, lo Scrivente condivide quanto osservato da codesto Dipartimento sia in ordine alla brevità del termine, sia in ordine alla gravità della sanzione, che appare anche sproporzionata rispetto alla violazione di regole relative alla semplice pubblicità notizia , pur tuttavia si evidenzia che solo un nuovo intervento del legislatore potrebbe superare le criticità rappresentate con le note in riferimento.

Nelle suesposte considerazioni è il parere dello Scrivente.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

(Avv. Maria Rosa Brancato – visto Avv. Maria Mattarella)

MR Brancato

M. Mattarella

L'AVVOCATO GENERALE
(Cons. Romeo Palma)

