

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale

della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 2358/ 147.11.2019

/ Pos. Coll. e Coord. n. 3 del 04/02/2020

Oggetto: Legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e s.m.i. - Obbligo di attivazione di forme di democrazia partecipata in relazione all'assegnazione dei trasferimenti regionali di parte corrente.

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

*Servizio 1 "Assetto Istituzionale e Territoriale
degli Enti Locali"*

(rif. nota 18 dicembre 2019, prot. n. 19288)

1. Con la nota in riferimento codesto Dipartimento, dopo aver richiamato il contenuto del comma 1 dell'articolo 6 della L.R. 28 gennaio 2014, n.5 in forza del quale "*ai comuni è fatto obbligo di spendere almeno il 2 per cento delle somme loro trasferite con forme di democrazia partecipata (...) pena la restituzione nell'esercizio finanziario successivo delle somme non utilizzate secondo tali modalità*", rappresenta di avere "*provveduto a individuare i comuni totalmente o parzialmente inadempienti al predetto obbligo in relazione ai trasferimenti assegnati per l'anno 2017, la cui ultima tranche è stata erogata nel corso dell'anno 2018*", con D.D.G. 16 ottobre 2019, n. 435.

Tra i comuni individuati come inadempienti, in due *“hanno evidenziato di non essere tenuti all’obbligo della restituzione delle somme non utilizzate per le finalità di cui in oggetto, trovandosi in stato di dissesto finanziario dichiarato”*.

Della vicenda - con la nota 13 novembre 2019, prot. 17227 (trasmessa in allegato) - è stato interessato l’Assessore al ramo, al quale sono state esposte le perplessità sorte sulla corretta applicazione della disposizione contenuta nel comma primo dell’articolo 6 della L.R. 28 gennaio 2014, n. 5 a seguito della introduzione del comma 1 quater (con la L.R. 8 maggio 2018, n. 8) che ha previsto una deroga - in favore dei comuni in dissesto - agli obblighi previsti nello stesso articolo 6.

Nella parte conclusiva di tale nota vengono, in particolare, esposte le tre possibili interpretazioni della normativa elaborate dal Dipartimento:

“a) verificare l’esclusione dall’obbligo in argomento dei comuni in stato di dissesto con riferimento ai trasferimenti effettuati per l’anno 2018; secondo tale interpretazione restrittiva, adottata da questo Dipartimento, la norma non può essere applicata sui trasferimenti effettuati per l’anno 2017;

b) l’esclusione dall’obbligo riguarda soltanto la quota delle risorse regionali per l’anno 2017 trasferita nell’anno 2018 (4^ trimestralità ed “integrazione”);

c) la disposizione va applicata in relazione all’atto con cui deve essere comminata la penale; secondo tale interpretazione, più favorevole per i Comuni interessati, non deve essere applicata alcuna sanzione per i casi di inadempienza da parte dei Comuni in stato di dissesto con riguardo ai trasferimenti effettuati per l’anno 2017”.

L’Assessore - vista *“l’esigenza di un approfondimento normativo”* - ha sollecitato il coinvolgimento di questo Ufficio al quale viene, pertanto, chiesto l’avviso relativamente *“all’obbligo di attivazione di forme di democrazia partecipata in relazione all’assegnazione dei trasferimenti regionali di parte corrente e alla restituzione delle somme non utilizzate dai Comuni in stato di dissesto finanziario dichiarato”*.

2. Con riferimento al quesito sottoposto si osserva quanto segue.

La disposizione contenuta nell'articolo 6, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 - attualmente in vigore - prevede che *“Ai comuni è fatto obbligo di spendere almeno il 2 per cento delle somme loro trasferite con forme di democrazia partecipata, utilizzando strumenti che coinvolgano la cittadinanza per la scelta di azioni di interesse comune, pena la restituzione nell'esercizio finanziario successivo delle somme non utilizzate secondo tali modalità”*.

Al riparto delle somme in argomento, ai sensi del successivo comma 3, si provvede con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, di concerto con l'Assessore regionale per l'economia, previo parere della Conferenza Regione - autonomie locali, entro il 15 aprile di ciascun anno e, secondo quanto stabilito dal successivo comma 4, le assegnazioni sono erogate a ciascun comune in quattro trimestralità posticipate.

L'erogazione dell'ultima quota e' effettuata non oltre il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di competenza.

Secondo le indicazioni diramate dal Dipartimento delle autonomie locali con circolare 9 marzo 2017, n. 5, la norma non prevede un obbligo di spendere il 2% della assegnazione regionale *“per forme, ma con forme di democrazia partecipata”*, richiedendo, quindi, un coinvolgimento della cittadinanza nelle scelte di bilancio in misura pari almeno al 2% di quanto assegnato all'ente locale.

Considerato, inoltre, che *“l'oggetto della consultazione attiene a questione di programmazione finanziaria”*, il Consiglio comunale dovrà tenere conto delle indicazioni acquisite dalla cittadinanza in sede di adozione dell'atto *“di approvazione del documento contabile (bilancio o successiva variazione) in cui viene inserita tra le entrate la previsione dell'assegnazione regionale di parte corrente”*.

Con la recente legge regionale 8 maggio 2018, n.8 sono stati introdotti all'articolo 6, i commi da 1 bis¹ a 1 quater.

Dispone, in particolare, tale ultimo comma che *“l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica vigila sul rispetto di quanto previsto dal presente articolo e relaziona annualmente sul raggiungimento degli obiettivi. Gli obblighi di cui al presente articolo non si applicano ai comuni in dissesto dichiarato”*.

La decorrenza della richiamata disposizione è fissata dallo stesso legislatore al 1 gennaio 2018².

Al fine di inquadrare correttamente la questione sottoposta, appare necessario richiamare brevemente anche l'attuale disciplina sugli enti locali dissestati, contenuta negli articoli 244 e seguenti del *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”* emanato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Nel tralasciare - per ovvie ragioni di economia espositiva - l'esame delle singole disposizioni del Testo unico inerenti la materia, ci si limita a precisare che, ai sensi dell'art. 248, alla dichiarazione di dissesto consegue la sospensione dei termini per la deliberazione del bilancio e che, ai sensi del successivo art. 250, sino alla data della approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, l'ente locale - una volta dichiarato il dissesto - non può *“impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate”*, ferme

¹Legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 - Art. 6

.....

1-bis. Dal 2019 è fatto obbligo ai comuni, per i quali il valore dei trasferimenti da destinare alla democrazia partecipata superi 10 migliaia di euro, di attivare gli strumenti di democrazia partecipata di cui al comma 1 entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, mediante la pubblicazione sul sito istituzionale di un apposito avviso pubblico .

1-ter. Ogni comune, per le finalità di cui al comma 1-bis, adotta un apposito regolamento, approvato dal consiglio comunale, che tenga conto delle seguenti indicazioni:

- a) ogni cittadino o gruppo di cittadini, purché residenti nel rispettivo territorio comunale, può presentare un progetto;
- b) la valutazione dei progetti spetta alla cittadinanza, che deve essere messa nelle condizioni di esprimere una preferenza;
- c) tutte le fasi del procedimento, esemplificate in raccolta dei progetti, valutazione, modalità di selezione, esito della scelta e liquidazione delle somme devono essere adeguatamente pubblicizzate sul sito istituzionale dell'ente .

1-quater. L'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica vigila sul rispetto di quanto previsto dal presente articolo e relaziona annualmente sul raggiungimento degli obiettivi. Gli obblighi di cui al presente articolo non si applicano ai comuni in dissesto dichiarato.

² Legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 - Art. 103 - Effetti della manovra e copertura finanziaria.

1. Gli effetti della manovra finanziaria della presente legge e la relativa copertura sono indicati nel prospetto allegato.
2. Le disposizioni della presente legge si applicano, ove non diversamente disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2018.

restando le regole stabilite al comma secondo “*per le spese disposte dalla legge e per quelle relative ai servizi locali indispensabili*”.

Ricostruito come sopra, seppur per grandi linee, il quadro normativo di riferimento, i dubbi interpretativi sottoposti sembrerebbero riguardare due diversi aspetti della fattispecie, ed in particolare il momento a partire dal quale deve ritenersi applicabile la disciplina derogatoria, nonché l’ambito di applicazione della stessa.

Con riferimento alla prima questione va, in primo luogo, precisato che nel nostro ordinamento giuridico vige il principio generale dell’irretroattività della legge, che - pertanto - può incidere solo sulle fattispecie concretizzatesi successivamente alla sua entrata in vigore.

Si tratta, invero, di un principio, non di rango costituzionale ma primario³, che può, pertanto, essere derogato dal legislatore, cosa che però – nel caso sottoposto – non è avvenuta.

Nell’applicazione della disposizione dovrà, comunque, tenersi conto del fatto che l’assegnazione delle somme in argomento si articola in più momenti: alla adozione del decreto di ripartizione delle somme (momento costitutivo della fattispecie) seguono (quali effetti del riconoscimento medesimo) 4 erogazioni (una delle quali - peraltro - effettuata non oltre il primo bimestre dell’anno successivo a quello di competenza).

A completamento viene posta in essere la fase del controllo sul corretto utilizzo di quanto erogato e l’eventuale avvio delle procedure di recupero.

Ciò posto, ferma rimanendo la data di entrata in vigore della disposizione nonché la disciplina regolante tempi ed effetti della dichiarazione dello stato di dissesto, appare ragionevole ritenere che il momento al quale fare riferimento per individuare i comuni destinatari della disposizione derogatoria (perché appunto in posizione di dissesto dichiarato) sia quello del riconoscimento del diritto al contributo mediante l’adozione del decreto previsto dal comma 3 dello stesso articolo 6.

Sulla base di tali conclusioni si ritiene di dovere condividere la soluzione prospettata da codesto Dipartimento al punto a), come sopra richiamato.

³ Preleggi - art. 11. Efficacia della legge nel tempo
La legge non dispone che per l’avvenire: essa non ha effetto retroattivo [Cost. 25; c.p. 2] (2).

Non appare, invece, sostenibile la diversa ipotesi di tenere in considerazione la data della adozione del decreto di recupero ed esonerare dall'obbligo restitutorio i comuni che, a detta data, siano in stato di dissesto dichiarato (pur non essendolo nel momento della assegnazione delle somme).

Resta inteso che, in tali casi, l'eventuale recupero delle somme non correttamente utilizzate dai comuni in stato di dissesto dichiarato sarà soggetta allo speciale regime delineato per gli enti locali dissestati dal menzionato T.U.

Con riguardo alla seconda questione, si osserva quanto segue.

Come già evidenziato, l'art. 1- quater il legislatore dispone espressamente che *“gli obblighi di cui al presente articolo non si applicano ai comuni in dissesto dichiarato”*.

Orbene, com'è noto ai sensi dell'articolo 12 delle preleggi *“nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse (...)”* rimanendo il criterio dell'interpretazione teleologica circoscritto al *“caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione di legge sia incompatibile con il sistema normativo”* (Cass. 13 aprile 1996, n. 3495) o *“nei casi in cui la lettera della legge non sia chiara ed inequivoca”* (Cass. 27 ottobre 1983, n. 6363).

Sulla scorta del richiamato principio e stante il chiaro tenore letterale della disposizione non appare, invero, dubitabile che il legislatore abbia inteso sottrarre i comuni in dissesto non soltanto agli obblighi restitutori ma anche al complesso degli obblighi scaturenti dall'assegnazione di trasferimenti di parte corrente.

In tal senso, peraltro, milita la stessa natura dello stato di dissesto dichiarato, così come desumibile dalle disposizioni sopra richiamate ed, in particolare, dalla limitazione delle attività consentite ai soggetti della procedura di risanamento e dalla sospensione degli obblighi di redazione del bilancio.

Proprio in ragione di ciò non sembra possibile ipotizzare che un comune in dissesto possa essere destinatario dell'obbligo di *“coinvolgimento della cittadinanza nelle scelte di bilancio in misura pari, almeno, al 2% dell'assegnazione di parte corrente disposta, per ciascun anno, dalla Regione in favore dei comuni dell'Isola”*, così

come richiesto dalla normativa in esame e specificato nella circolare 5/2017 sopra richiamata.

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente.

Ai termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

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 dello scrivente Ufficio.

Il funzionario

Avv. Marina Miceli

Il dirigente

Avv. Francesca Marcenò

L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Gianluigi M. Amico