



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO DELLE AUTONOMIE LOCALI
E DELLA FUNZIONE PUBBLICADipartimento delle Autonomie Locali
Servizio 4 "Trasferimenti regionali agli Enti locali
per il finanziamento delle funzioni"Palermo, li 09 MAR. 2017Prot. n. 3865CIRCOLARE N. 5 /2017 - 9 MAR. 2017.

OGGETTO: Disposizioni per l'applicazione del comma 1 dell'art. 6 della L.r. n. 5/2014 e s.m.i., concernente l'obbligo dei Comuni di destinare il 2% dell'assegnazione regionale di parte corrente con forme di democrazia partecipata.

Ai Sindaci e ai Commissari straordinari
dei Comuni dell'Isola

Alle Associazioni rappresentative delle
Autonomie locali della Sicilia
ANCI - Sicilia
ASACEL
ASAEL
Lega delle Autonomie

Com'è noto alle SS.LL., la legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 (legge di stabilità per l'anno 2014), nel modificare la previgente disciplina relativa ai trasferimenti regionali in favore dei comuni dell'Isola, ha previsto, tra l'altro, al comma 1 dell'art. 6, l'obbligo per i comuni di destinare almeno il 2% dei trasferimenti regionali di parte corrente, con forme di democrazia partecipata, ovvero utilizzando strumenti che coinvolgano la cittadinanza per la scelta di azioni di interesse comune.

Per effetto della modifica apportata alla richiamata disposizione con il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, dall'anno 2015 è stato, altresì, previsto per i casi di inadempienza l'obbligo di restituire nell'esercizio finanziario successivo le somme non utilizzate secondo tale finalità.

Considerato che in sede di attuazione da parte di codeste Amministrazioni comunali della citata norma sono state evidenziate alcune incertezze, dovute anche alla necessità di specificare come essa si raccordi con altre disposizioni di legge, con la presente circolare si forniscono le seguenti indicazioni, onde consentire comportamenti uniformi nella realizzazione delle finalità perseguite dal legislatore.

PREMESSA

La democrazia partecipata costituisce uno strumento di democrazia diretta che, pur non avendo una funzione normativa, si pone quale forma di integrazione dei mezzi previsti per l'assunzione delle decisioni politiche da parte degli amministratori pubblici.

Secondo quanto previsto sia dal comma 3 dell'art. 8 del TUEL, sia dalla corrispondente norma dell'Ordinamento regionale degli Enti locali (O.R.EE.LL) di cui all'art. 6 della Legge 142/1990, come recepito dalla L.r. 11 dicembre 1991, n. 48 e s.m.i., con lo statuto il comune stabilisce, tra l'altro, le forme di consultazione popolare. In particolare, il comma 3 del citato art. 6 prevede che *“nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadino singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame”*.

Grazie all'utilizzo delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) si assiste al diffondersi di forme di democrazia partecipata (c.d. *e-democracy*) per il governo di problemi legati ad interventi sul territorio o alla crisi economica in collaborazione con le comunità locali.

La crescente rilevanza del modo in cui le risorse a disposizione delle Amministrazioni comunali vengono programmate risulta determinata anche dalla circostanza che tali risorse sono sempre più ridotte; in tal senso prevedere l'obbligo che, in qualche misura, le scelte politiche siano basate sull'esperienza e sulle esigenze dei cittadini, cogliendone i suggerimenti e le prospettive, diviene anche una questione etica.

I c.d. “saperi d'uso” dei cittadini possono svolgere nei processi decisionali un importante ruolo, quali strumenti di valutazione e razionalizzazione delle spese e dei criteri distributivi, nonché di maggiore responsabilizzazione nell'uso delle risorse da parte degli amministratori locali.

Va considerato, peraltro, che al fine di garantire effettivamente il diritto di partecipazione della cittadinanza alle scelte di governo è richiesta la definizione dei livelli qualitativi minimi dei processi decisionali inclusivi. E' necessario, in altri termini, che le Amministrazioni procedano alla pianificazione degli adempimenti per la realizzazione del percorso partecipativo, precisando i passi da intraprendere, le scadenze ed individuando i responsabili dei compiti da svolgere.

MODALITA' ATTUATIVE DEL COMMA 1 ART. 6 L.R. N. 5/2014 E S.M.I.

Con specifico riferimento alla norma oggetto della presente circolare, si ritiene di dovere precisare, innanzitutto, che la stessa non prevede un obbligo di spendere il 2% dell'assegnazione regionale **per forme**, ma **con forme di democrazia partecipata**. La stessa, dunque, non comporta e non si risolve nello spendere il richiamato importo per realizzare forme di democrazia partecipata, richiedendo, invece, il 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.

Adempimenti propedeutici per la corretta attuazione da parte delle amministrazioni comunali dell'obbligo di “spendere”, per quanto sopra detto, sono i seguenti:

- a) individuare la modalità per il coinvolgimento della cittadinanza, al fine di acquisirne la volontà in ordine alla destinazione delle risorse sopra precisate (2% della assegnazione regionale);
- b) tenere conto della indicazione fornita dalla cittadinanza, nella predisposizione del bilancio comunale, provvedendo ove necessario alle relative variazioni;
- c) realizzare la finalità di spesa individuata con il coinvolgimento della cittadinanza, adottando i relativi atti gestionali.

In relazione alle modalità di coinvolgimento della cittadinanza, la norma regionale non prevede alcuna specifica indicazione. Le stesse potranno essere liberamente adottate dalle

singole amministrazioni comunali, tenendo conto della dimensione demografica ed avvalendosi, eventualmente anche delle moderne tecnologie per acquisire in tempo reale le indicazioni della cittadinanza.

In ogni caso, come sopra evidenziato in termini generali, si dovrà procedere all'adozione di apposite deliberazioni che promuovano e disciplinino la concreta partecipazione dei cittadini alla decisione in ordine all'attuazione della richiamata norma regionale concernente la destinazione del 2% della assegnazione regionale.

E' necessario, pertanto, che – in virtù del combinato disposto dell'art. 5 e della lett. e) del comma 2 dell'art. 32 della Legge 142/1990, come recepiti dalla L.r. 11 dicembre 1991, n. 48 e s.m.i. - il Consiglio comunale provveda, preliminarmente, ad adottare appositi provvedimenti per l'istituzione ed il funzionamento della partecipazione.

Considerato, inoltre, che l'oggetto della consultazione attiene a questione di programmazione finanziaria, 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, il Consiglio comunale dovrà tenere conto delle indicazioni acquisite dalla cittadinanza in ordine alla destinazione del corrispondente 2%.

Sarà compito dell'amministrazione comunale provvedere alla attuazione degli indirizzi espressi dal Consiglio e compiere i relativi atti gestionali per "spendere" le risorse in conformità alla disposizione di legge ed alle scelte della cittadinanza.

Al riguardo si specifica che con la disposizione in argomento, rafforzata dalla previsione di una penale in caso di inadempienza, il legislatore regionale ha voluto incentivare e promuovere l'effettivo coinvolgimento della popolazione nelle scelte finanziarie delle amministrazioni comunali.

L'eventuale inosservanza della norma - rientrando nei rapporti istituzionali e politici tra Organi di Enti territoriali autonomi, da una parte, e amministrazione comunale e cittadinanza, dall'altro - esula dalla competenza dello scrivente Dipartimento che è tenuto esclusivamente a recuperare le somme non spese secondo le preferenze espresse dalla cittadinanza. Di tali rapporti, piuttosto, "va reso il conto" agli elettori secondo logiche proprie della democrazia.

Nel ribadire la piena autonomia delle Amministrazioni comunali nella scelta della modalità per il coinvolgimento della cittadinanza, si ritiene utile evidenziare che il **"bilancio partecipativo"** appare la forma di democrazia diretta più ampia e consona all'attuazione della disposizione di che trattasi.

Con tale strumento - di cui si osserva una crescente diffusione anche presso gli Enti locali italiani, mediante la sua previsione nello statuto e l'adozione di specifica disciplina con apposito regolamento - si permette, infatti, alla popolazione di inserirsi nell'intero processo decisionale relativo alla manovra di bilancio, attraverso il suo coinvolgimento nella scelta degli obiettivi e delle modalità di spesa delle risorse pubbliche per interventi sul territorio.

La partecipazione si realizza, in tal caso, tramite un preciso percorso nel quale, dopo avere informato e consultato la cittadinanza, si procede all'assunzione della decisione e alla predisposizione del documento della partecipazione, sulla base del quale avviene il monitoraggio e la verifica del conseguimento degli obiettivi e/o della realizzazione degli interventi individuati.

In particolare, la popolazione del territorio interessato è invitata a precisare i bisogni e a stabilire le priorità in vari campi o settori (ambiente, educazione, salute, viabilità, ecc.), l'Amministrazione provvede, attraverso un apposito organismo a fornire le informazioni tecniche, legali e finanziarie e a predisporre l'elenco delle priorità da presentare all'ufficio di pianificazione, che stila un progetto di bilancio, nel quale si tiene conto delle priorità indicate dai gruppi di cittadini.

Comunque, al di là di tale suggerimento, sul bilancio partecipato, per la corretta attuazione della norma in oggetto, le amministrazioni dovranno riconoscere alle proposte avanzate dai cittadini la possibilità di incidere almeno per il 2% della voce di entrata relativa ai trasferimenti regionali di parte corrente.

Si ritiene opportuno, inoltre, che nel corso dell'anno sia consentito alla cittadinanza di valutare la realizzazione dei lavori e dei servizi decisi con il processo partecipativo dell'anno precedente.

ASPETTI CONTABILI

Una precisazione si rende necessaria anche in ordine ai tempi nei quali occorre verificare il rispetto della prescrizione prevista dalla norma in oggetto, che testualmente recita: *“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.”*

Con specifico riguardo al momento in cui deve essere applicata la penale, tale disposizione non si concilia immediatamente con le norme che attengono alle modalità di trasferimento delle risorse da parte della Regione e con quelle che disciplinano l'assunzione di impegni e i relativi pagamenti. Si ritiene, pertanto, di dovere precisare quanto segue.

Fatto salvo quanto sopra evidenziato in ordine agli atti propedeutici necessari a disciplinare la partecipazione della cittadinanza ed alla definizione della programmazione finanziaria, l'amministrazione comunale dovrà provvedere, annualmente e nelle forme previste dalla relativa delibera consiliare, alla consultazione della cittadinanza, con apposito avviso pubblico nel quale dovrà essere specificato:

- a) il budget, ossia l'importo per il quale si richiede di esprimere una indicazione in ordine alla destinazione;
- b) i soggetti coinvolti nel processo di partecipazione (singoli cittadini, associazioni o enti diversi);
- c) la modalità di espressione della preferenza (tavoli tecnici di approfondimento, schede di partecipazione, annunci e/o qualsiasi altra forma di interazione partecipativa);
- d) il termine entro il quale i soggetti interessati potranno far pervenire il proprio contributo;
- e) le eventuali aree tematiche o i progetti per i quali i cittadini possono esprimere proposte o preferenze.

Al fine della **non applicazione** della sanzione in sede di assegnazione delle analoghe risorse per l'esercizio finanziario successivo, la scrivente amministrazione farà riferimento alle attestazioni rese dal rappresentante legale e dal responsabile dei servizi finanziari in ordine alla attività relativa alla acquisizione delle preferenze da parte della cittadinanza ed al successivo avvio dei relativi atti gestionali che, ovviamente, dovranno essere registrati, tenuto conto della tipologia di spesa, in conformità alle vigenti disposizioni contabili; tali contabilizzazioni potranno essere effettuate anche a valere sulla quarta trimestralità, da iscriverne nel bilancio dell'anno successivo a quello cui l'assegnazione è riferita, ai sensi del comma 4 dell'art. 6 della L.R. n. 5/2014 e s.m.i..

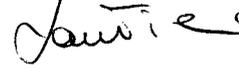
L'amministrazione regionale, pertanto, si riserva di procedere alla applicazione delle sanzioni, qualora - a seguito di verifiche anche di tipo ispettivo - dovesse risultare che le somme indicate nelle attestazioni prodotte dalle Amministrazioni comunali non siano effettivamente spese secondo le preferenze espresse dalla cittadinanza.

Si evidenzia che le superiori disposizioni della presente circolare dovranno essere applicate improrogabilmente con riguardo all'assegnazione regionale di parte corrente dell'anno 2017 e che in relazione agli analoghi trasferimenti relativi all'anno 2016, sul tema sarà emanata a cura del competente Dipartimento un'apposita nota circolare.

Si resta a disposizione per eventuali chiarimenti e/o ulteriori precisazioni.

L'Assessore per le Autonomie Locali e la
Funzione Pubblica

A. L. Lantieri



Il Dirigente Generale
Giuseppe Morale

Il Dirigente del Servizio
Maria Teresa Tornabene

