

35^a SESSIONE

Rapporto
CG35(2018)21prov
26 giugno 2018

Fronteggiare l'indebitamento: le difficoltà finanziarie degli enti locali

Commissione per la Governance

Relatrice¹: Heather McVey, Regno Unito (L, SOC)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti)	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)	4

Sintesi

Il diritto delle collettività locali di disporre di risorse finanziarie proprie sufficienti è un principio essenziale dell'autonomia locale, sancito nell'articolo 9 della Carta europea dell'autonomia locale.

A seguito dell'adozione della Risoluzione 372(2014) e della Raccomandazione 362(2014) del Congresso, il presente rapporto esamina il grado di autonomia finanziaria degli enti locali e la loro capacità di generare introiti fiscali per finanziare le loro funzioni e i loro compiti obbligatori e analizza in che misura sono applicati il principio di adeguatezza delle risorse finanziarie e il diritto degli enti locali di essere consultati, come stabilito nella Carta europea dell'autonomia locale.

Nella sua risoluzione, il Congresso si rammarica degli scarsi progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni che aveva formulato al riguardo nel 2014. Nota che in numerosi Stati membri non esiste ancora nessun riconoscimento o garanzia costituzionale o legale del principio dell'adeguatezza delle risorse finanziarie dei comuni e che, anche nei casi in cui essi hanno la possibilità di erogare dei servizi o di generare liberamente i propri introiti, questi ultimi sono spesso insufficienti per coprire i costi dei servizi prestati. Il Congresso si impegna a continuare a monitorare i paesi che non rispettano gli obblighi assunti ai sensi dell'articolo 9 della Carta e ad avviare, non appena possibile, delle attività di post-monitoraggio e di cooperazione per migliorare la situazione.

Nella sua raccomandazione, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare i governi a moltiplicare gli sforzi per garantire la piena applicazione dell'articolo 9, in particolare mediante il dialogo e le consultazioni con gli enti locali e le loro associazioni nazionali.

1 L. Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo Socialista
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcun gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. Il diritto delle collettività locali di disporre di risorse finanziarie proprie sufficienti è un principio essenziale sancito nella Carta europea dell'autonomia locale, che introduce ugualmente il principio di proporzionalità, in base al quale ogni trasferimento o delega di competenze ulteriori o non statutarie deve essere accompagnato da risorse corrispondenti alle nuove competenze esercitate e ai servizi da fornire. Tali principi sono tuttavia raramente applicati o attuati negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

2. Nella maggior parte degli Stati membri, il riconoscimento esplicito del principio di adeguatezza delle risorse finanziarie non figura nella Costituzione, ma è garantito dalla legge. Tuttavia, anche quando tale principio gode di un riconoscimento giuridico, frequentemente non è molto prescrittivo. È difficile rivolgersi ai tribunali per contestare la legittimità di un provvedimento, poiché l'autonomia finanziaria sembra essere una questione più politica che giuridica. Infine, alcuni Stati membri non offrono alcun riconoscimento né alcuna garanzia costituzionale o legale del principio di adeguatezza delle risorse.

3. Sebbene alcuni dati parziali o indiretti, quali la percentuale del PIL o della spesa pubblica, possano servire a determinare fino a un certo punto il grado di autonomia finanziaria degli enti locali, sembra necessaria una definizione comune dei concetti citati all'articolo 9 della Carta.

4. La fiscalità locale è un elemento essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, poiché i tributi locali consentono ai comuni di determinare l'ammontare del proprio gettito fiscale. La capacità degli enti locali di generare introiti fiscali rappresenta quindi un eccellente indicatore della loro autonomia finanziaria. Esiste una forte correlazione tra il grado di autonomia finanziaria e il rapporto tra l'ammontare delle risorse proprie dei comuni e i trasferimenti erariali. Più è elevata la percentuale delle entrate tributarie locali nel bilancio totale degli enti locali, più è importante la loro indipendenza finanziaria e più sono in grado di finanziare autonomamente le loro attività. Parimenti, l'autonomia finanziaria dei comuni è tanto maggiore, quanto più elevato è il rapporto percentuale tra l'assegnazione di trasferimenti generali/quote forfetarie e l'assegnazione di trasferimenti specifici per determinate destinazioni.

5. La Carta sancisce il diritto delle collettività locali di essere consultate sulle modalità di assegnazione o di nuova distribuzione delle risorse. Se l'esistenza di una procedura formale di consultazione, perfino sostenuta da una base giuridica, non riesce di per sé a garantire lo svolgimento di una reale consultazione, è preferibile che siano istituiti in tutti gli Stati membri metodi di consultazione chiari, prevedibili, efficaci, trasparenti, aperti e inclusivi, nel rispetto delle loro rispettive tradizioni legali e costituzionali.

6. La Carta prevede espressamente che le collettività locali debbano avere un diritto di ricorso giurisdizionale ove ritengano che il potere centrale o un'altra amministrazione non rispetti il principio dell'autonomia locale, e in particolare la loro autonomia finanziaria. Nella maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, tali casi sono di competenza dei tribunali costituzionali, amministrativi o ordinari. Tuttavia tali vie di ricorso sono in genere difficili da esperire, poiché la Carta non definisce in modo preciso e particolareggiato il principio dell'adeguatezza del finanziamento e la legislazione nazionale pertinente e le procedure relative all'assegnazione di appropriate risorse di bilancio sono spesso scarse o inesistenti.

2 Bozza preliminare di risoluzione e di raccomandazione approvate dalla Commissione per la Governance il 30 maggio 2018.

Membri della commissione:

J.-L. Testud (Presidente), S. Filo, T. Marin Gonzalez*, N. Lapauri, P. Sterrer, H. van Staa, H. Huseynov, R. Aliyev, K.H. Lambert, L. Martens, L. Resic, I. Totev*, D. Zdravkov*, M. Malis, E. Orphanidou, A. Stanek, M. Hysky, B. Kornbek (sostituto: F. Blak), T. Tammiste, S. Ilvessalo, D. Boeglin, M. Guegan, G. Cros, T. Solere, S. Ugrehelidze, P. Kurtz, A. Galster, R. Thurner, P. Lehnert, A. Grotheer, D. Szarata, I. Karagiannis, C. Kalogirou, M. Campanari-Talaber, T. G. Samu, A.G. Ingsvardottir, C. Bennett, L. De Magistris, P.L. Mottinelli, C. Avanzo, M. Bora, G.M. Ferraris, C. Riva Vercellotti, I. Silicka*, V. Mitrofanovas*, J. Cutajar*, C. Cojocari, M. Crovetto-Harroch*, D. Mravljevic *, H. Bergmann, J. Meijers, S. A. Steen (sostituto: S. Larsen), W. Czarnecki, M. Mazur, K. Iwaniuk, P. Cegonho, I.G. Bolojan, C. Boghicevici, R. C. Gruman, A. Lokot, I. Kareva, S. Goryacheva, L. Kozina, A. Ostrovsky, A. Drozdenko, F. Bizzocchi, M. Obradovic, M. Kovac, A. Ferencic, M. Belica, B. Pecan, C. Moreno Moreno, M. Pascal I Capdevila, P. Puy Fraga, I. Landa Jauregi, A. Tarchys-Ingre, C. Dalman Eek (sostituto: A. Knappe), L. Hunziker, P. Leuba, N. Petrovska, Y.A. Demirci, R. Kasap, L. Erturk, N. Dogan, H.B. Yuceer, A. S. Bucak, S. Basarab, S. Andreychenko, G. Prygunov, S. Morhunov, H. McVey (sostituto: A. Buchanan), S. Blackburn, V. Howells, R. Saunders, A. Dawson, P. John.

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: Tim Lisney e Marianne Benderra.

7. In considerazione di quanto precedentemente esposto, il Congresso,

a. tenendo presente la Risoluzione 372 (2014) e la Raccomandazione 362 (2014) del Congresso "Risorse finanziarie adeguate per le collettività locali";

b. notando che l'ammontare delle risorse finanziarie proprie dei comuni varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, come pure l'evoluzione del rapporto percentuale tra trasferimenti erariali e importo del gettito fiscale locale;

c. rammaricandosi del fatto che non esista nessun riconoscimento o garanzia legale o costituzionale del principio dell'adeguatezza delle risorse finanziarie dei comuni in numerosi Stati membri, e in particolare in Irlanda, Liechtenstein e Regno Unito;

d. constatando che in numerosi Stati membri, quali Albania, Inghilterra (Regno Unito), Grecia, Montenegro, Romania e Ungheria, anche quando gli enti locali sono liberi di erogare dei servizi o di disporre degli introiti generati a livello locale, questi ultimi non sono più sufficienti per coprire i costi dei servizi prestati, in contrasto con il principio di proporzionalità;

e. preoccupato dalla riduzione, in certi casi, delle entrate locali, dovuta a processi di centralizzazione e/o di deconcentrazione;

f. rammaricandosi del fatto che in alcuni Stati membri, quali Cipro, Inghilterra (e in minor misura nel resto del Regno Unito) e Ungheria, le conseguenze della crisi finanziaria del 2008 abbiano portato a una massiccia riduzione dei finanziamenti concessi ai comuni, sia in termini assoluti che relativi;

g. notando con preoccupazione che la capacità impositiva degli enti locali è estremamente limitata in Grecia, Lettonia e Romania;

h. notando che restano predominanti in numerosi paesi le assegnazioni di finanziamenti statali con destinazione vincolata, il che rappresenta una minaccia per l'autonomia finanziaria e perfino politica dei comuni;

i. notando che l'Irlanda, il Liechtenstein e il Regno Unito non hanno norme giuridiche, né talvolta norme scritte in materia di consultazione degli enti locali da parte dei livelli superiori di governo;

j. deplorando che, malgrado i progressi significativi compiuti da numerosi Stati, si potrebbero ribadire quasi tutte le raccomandazioni formulate dal Congresso nel 2014 per i paesi che rispettano le disposizioni dell'articolo 9 con grande riluttanza, o che le ignorano completamente;

k. temendo che, in assenza di sanzioni, anche in caso di palese violazione delle disposizioni della Carta, non ci si possa attendere nessuna evoluzione positiva in un prossimo futuro da parte degli Stati membri che si dimostrano restii ad attuare le disposizioni dell'articolo 9;

l. rammaricandosi che né il Consiglio d'Europa, né l'Unione europea dispongano di dati economici affidabili e confrontabili riguardanti le risorse finanziarie dei comuni dei loro Stati membri, il che limita la possibilità di effettuare confronti internazionali e incide negativamente sulla qualità delle decisioni a livello economico e macroeconomico relative alla definizione di quadri internazionali di governance economica;

8. Invita la sua Commissione di Monitoraggio a continuare a seguire con attenzione i paesi che non rispettano i loro impegni ai sensi dell'articolo 9 della Carta e di avviare, non appena possibile, delle attività di post-monitoraggio e di cooperazione per migliorare la situazione;

9. Invita le associazioni nazionali di enti locali e regionali a:

a. promuovere tra le autorità nazionali e locali un'autentica cultura del partenariato, della consultazione e della definizione condivisa delle decisioni politiche e di bilancio;

b. avviare o proseguire le discussioni con i governi regionali e nazionali, per favorire l'istituzione di metodi di consultazione prevedibili, efficaci, orientati ai risultati, equi, aperti e inclusivi, nel rispetto delle tradizioni legali e costituzionali di ciascuno Stato membro;

c. promuovere la trasparenza dei criteri e dei metodi utilizzati per calcolare i trasferimenti erariali e la perequazione finanziaria, in modo da essere in grado, insieme alle autorità locali, di verificare i metodi di calcolo e di essere consultate.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE³

1. L'articolo 9 è un elemento fondamentale della Carta europea dell'autonomia locale per quanto riguarda il diritto delle collettività locali di disporre di risorse proprie, sufficienti e proporzionate nell'ambito di una politica economica nazionale.
2. Sfortunatamente, l'importanza di tale articolo 9 non si rispecchia sufficientemente nelle legislazioni di numerosi Stati membri. La mancata applicazione dell'articolo 9 è legata a un eccessivo accentramento delle fonti di finanziamento degli enti locali, a un livello limitato di entrate proprie e all'insufficienza di risorse finanziarie di cui gli enti locali e regionali possano disporre liberamente per esercitare le loro competenze.
3. L'autonomia finanziaria resta tuttavia un elemento essenziale dell'autonomia e della democrazia locale. È fondamentale per consentire alle autorità locali di adempiere alle loro funzioni e pianificare con successo attività a lungo termine.
4. Il Congresso ha già affrontato a più riprese la questione della discrepanza tra l'importanza dell'articolo 9 e la sua applicazione, che rimane uno dei problemi ricorrenti riscontrati dal Congresso nell'ambito delle sue attività di monitoraggio dell'applicazione della Carta.
5. Alla luce di quanto precedentemente esposto, il Congresso:
 - a. ricorda la propria Raccomandazione 362 (2014), alla quale il Comitato dei Ministri ha risposto il 17 giugno 2015;
 - b. ricorda la propria Risoluzione 372 (2014), nella quale ha invitato la propria Commissione per la Governance di "avviare nei prossimi quattro anni un esame dei paesi che incontrano particolari difficoltà a rispettare gli impegni assunti ai sensi dell'articolo 9";
 - c. deplora che, in 12 Stati membri, non si sia constatata nessuna evoluzione positiva per quanto riguarda l'efficace applicazione dell'articolo 9;
 - d. deplora le gravi violazioni dell'articolo 9 commesse da alcuni Stati membri menzionate nelle motivazioni della presente raccomandazione e negli ultimi rapporti di monitoraggio;
 - e. accoglie con favore la proposta del Comitato dei Ministri di aprire il dialogo sulla questione delle difficoltà finanziarie degli enti locali legate alla mancata applicazione dell'articolo 9;
6. Invita il Comitato dei Ministri a sollecitare gli Stati membri a:
 - a. moltiplicare gli sforzi per garantire la piena applicazione dell'articolo 9 mediante il dialogo e le consultazioni con gli enti locali e le loro associazioni nazionali;
 - b. adottare una posizione comune sull'autonomia finanziaria delle collettività locali, vigilando in particolare affinché:
 - i. i comuni possano adempiere pienamente alle loro missioni e funzioni obbligatorie disponendo di risorse sufficienti;
 - ii. i comuni possano disporre di un certo potere discrezionale circa le loro spese e possano operare le scelte necessarie riguardanti le loro risorse proprie e i trasferimenti erariali, per adeguarsi al contesto locale;
 - iii. l'ammontare del loro gettito fiscale generato a livello locale sia proporzionato alle competenze loro assegnate e consenta loro di erogare dei servizi adeguati ai bisogni delle loro popolazioni;
 - c. Garantire l'autonomia finanziaria dei loro enti locali, per consolidare la democrazia locale sul loro territorio.

³ Si veda nota a piè di pagina 2.