

35ª SESSIONE

Fronteggiare l'indebitamento: le difficoltà finanziarie degli enti locali

Risoluzione 438 (2018)¹

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 forfettarie 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

¹ Discussa e adottata dal Congresso l'8 novembre 2018, 3° seduta (si veda il documento [CG35\(2018\)21](#), motivazioni), relatore: Xavier CADORET, Francia (L, SOC).

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.

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 raffrontabili 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.