

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

SECONDA SESSIONE

(Strasburgo, 30 maggio - 1 giugno 1995)

RACCOMANDAZIONE 12 (1995)¹

SULLA DEMOCRAZIA LOCALE IN ROMANIA

¹ Discussa e adottata dal Congresso il 31 maggio 1995, seconda seduta (cfr. doc. CG (2) 5 Parte I, bozza di Raccomandazione presentata dal Sig. G. De Sabbata, Relatore)

Il Congresso,

1. Considerando la Carta Europea sull'Autonomia Locale e la Convenzione Europea sulla Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo ;
2. Visti i risultati della Conferenza sullo sviluppo e sulla democrazia locale organizzata nell'ottobre 1994 a Bucarest da parte del governo rumeno in collaborazione con il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea e la Banca Mondiale;
3. Visto lo scambio di corrispondenza fra il Presidente del Congresso e il Presidente della Repubblica di Romania dalla fine del 1994 e inizio del 1995, in particolar modo per quanto riguarda la questione della destituzione e della sospensione di numerosi sindaci in Romania;
4. Messo in allarme dai passi compiuti dalla Federazione dei comuni rumeni e dall'Associazione dei presidenti dei Judet di Romania, nonché da alcuni partiti rumeni dell'opposizione sulla stessa questione;
5. Avendo effettuato una missione di accertamento dei fatti e uno studio sulla situazione della democrazia locale in Romania, comprendente in particolare:
 - 5.1. la consultazione mediante questionari dei sindaci destituiti o sospesi e l'analisi delle decisioni giudiziarie prese al riguardo, condotta con la partecipazione dei giuristi rumeni;
 - 5.2. contatti approfonditi con i rappresentanti qualificati ad alto livello del governo rumeno;
 - 5.3. l'audizione di una quindicina di sindaci sospesi o destituiti il cui caso sia stato oculatamente selezionato da giuristi in quanto particolarmente rappresentativo dei problemi osservati;
 - 5.4. l'audizione dei rappresentanti delle due principali associazioni di poteri locali e regionali in Romania, già menzionati;
6. Ringraziando tutti coloro che hanno permesso un buono svolgimento di questa missione di studio ed in particolare i rappresentanti governativi ad alto livello i quali, non solo non hanno ostacolato la missione, ma hanno incontrato per ben due volte il relatore e dialogato approfonditamente con esso e con i componenti del Gruppo;
7. Avendo preso conoscenza della relazione circostanziata predisposta dal Gruppo di lavoro creato dall'Ufficio di presidenza del Congresso per realizzare questo studio ;
8. Sottolineando che si tratta di una prima relazione sulla situazione della democrazia locale in un paese membro del Consiglio d'Europa che, quantunque dettata dall'attualità, rientra in realtà nel contesto del monitoraggio degli impegni assunti dai Governi al momento dell'adesione, esercizio proposto dall'Assemblea parlamentare e deciso dal Comitato dei Ministri;

9. Costata i fatti seguenti stabiliti dal Gruppo di lavoro e dai giuristi che lo hanno assistito:

- 9.1. che la legge organica sulla pubblica amministrazione su scala locale (legge n. 69 del 28 novembre 1991), seppur globalmente basata sui principi dell'autonomia locale, comporta delle inadeguatezze, delle lacune e delle imprecisioni - segnatamente circa l'autonomia dei Judet e i loro rapporti con i prefetti - e degli articoli sul controllo dei sindaci e dei rappresentanti locali eletti (articoli 34, 35, 41 e 46), nonché gli articoli 48 e 69, non conformi con i principi della Carta europea dell'autonomia locale, e neppure con l'articolo 122 della Costituzione rumena adottata un mese dopo la legge;
- 9.2. che, eccezion fatta di una prima legge sulle imposte locali, considerata come insufficiente durante la Conferenza sullo sviluppo e sulla democrazia locale già menzionata al paragrafo 1, nessun'altra legge (eppur necessaria per il buon funzionamento del mandato di eletto locale) è stata votata dal Parlamento rumeno dal dicembre 1991;
- 9.3. una formazione estremamente lacunosa a livello degli eletti locali e del personale delle amministrazioni locali in una situazione legislativa difficile e complessa, mentre un progetto di instaurazione di una struttura efficace e decentralizzata di formazione era stato proposto dall'Unione Europea (Programma Phare);
- 9.4. un certo numero di eccessi - in particolare da parte di alcuni prefetti - circa l'applicazione della legge n. 69 sull'autonomia locale per quanto riguarda la sospensione e la destituzione di sindaci, le cui disposizioni lasciano troppo potere discrezionale alle autorità amministrative;
- 9.5. un numero di destituzioni, di sospensioni e di dimissioni di sindaci che rischiano di rimettere gravemente in causa il risultato delle elezioni locali e cioè:
 - 9.5.1. 133 sindaci destituiti equivalgono al 4,8% dei sindaci eletti, 116 dei quali appartengono a partiti dell'opposizione o indipendenti e 17 ai partiti di maggioranza a livello nazionale (questi partiti detengono tuttavia il 20% circa dei sindaci eletti nel 1992) ;
 - 9.5.2. soltanto 26 di questi 133 sindaci destituiti sono stati oggetto di una condanna per vie legali ;
 - 9.5.3. una cinquantina di sindaci sospesi che vengono ad aggiungersi ai sindaci destituiti (pari all'1,8% circa dei sindaci eletti) ;
 - 9.5.4. 264 sindaci hanno rassegnato le dimissioni (pari al 9% circa dei sindaci eletti), il che rivela un vero e proprio malessere della democrazia locale in Romania;

- 9.6. Constatata inoltre, a seguito delle verifiche effettuate dal Gruppo di lavoro e dai giuristi che l'hanno assistito, le seguenti distorsioni dai principi dello Stato di diritto:
- 9.6.1 abusi di potere, come in particolare le sospensioni di sindaci da parte dei Prefetti per motivi amministrativi, sospensioni che non sono previste né dalla legislazione, né dalla Costituzione;
 - 9.6.2. il mancato rispetto del principio della proporzionalità, giacché l'atto di controllo deve riguardare in primo luogo e principalmente gli atti incriminati e corrispondere all'infrazione commessa, e la sospensione e la destituzione di eletti locali deve intervenire soltanto in "ultima ratio" ;
 - 9.6.3. la mancata applicazione del principio di presunzione di innocenza previsto dalla Costituzione rumena (articolo 23, paragrafo 8), segnatamente per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 46 della legge n. 69 ;
 - 9.6.4. dei dinieghi di giustizia, alla stregua di quelli esercitati da alcune corti d'appello regionali, che hanno dichiarato non ricevibili i ricorsi di alcuni sindaci destituiti, adducendo come motivo che si fosse già proceduto ad una nuova elezione;
 - 9.6.5. il carattere segreto delle procedure amministrative di controllo, cioè la mancata notifica, ai rappresentanti eletti messi in causa, delle motivazioni particolareggiate di questa decisione, il che rende in tal modo difficile l'esercizio del loro diritto di difesa (cfr. l'articolo 24 della Costituzione rumena);
10. Prende atto con interesse di una lettera inviata dal Sig. Hrebenciuc, Segretario Generale del Governo rumeno, in data 9 maggio 1995, che menziona in particolare che il governo rumeno:
- 10.1. ha l'intenzione di presentare dinanzi al Parlamento, al più presto, un progetto di revisione della legge n. 69 (1981) conforme alla Costituzione, affinché sia operativo prima delle prossime elezioni locali previste nel febbraio del 1996;
 - 10.2. auspica che gli esperti giuristi del Consiglio d'Europa possano venir consultati circa il progetto di revisione della legge n. 69.

I - Desideroso di incoraggiare e di assistere l'opera di riforma della legislazione rumena in materia di democrazia locale per renderla conforme alla Carta europea dell'autonomia locale e ai principi dello Stato di diritto, raccomanda alle autorità governative e parlamentari rumene:

11. Per quanto concerne la legge n. 69 della Pubblica Amministrazione su scala locale:

- 11.1. di sospendere l'applicazione degli articoli 34, 35, 41 e 46 della legge finché questi articoli non siano abrogati e sostituiti con nuovi testi conformi alla Costituzione rumena (articoli 119, 120, 121 e 122) e ai principi della Carta europea dell'autonomia locale (in particolare degli articoli 7 e 8) ;
- 11.2. di reintegrare i sindaci e gli eletti locali indebitamente sospesi e di offrire ai sindaci destituiti che abbiano dimostrato la loro innocenza delle indennità di compensazione di un valore equivalente ai danni subiti, nonché una riabilitazione morale, in particolare in vista delle prossime elezioni comunali;
- 11.3. di preparare tempestivamente, prima delle prossime elezioni locali previste per il mese di febbraio 1996, una revisione degli articoli di cui al paragrafo precedente, rispettando i principi seguenti tratti dalla Carta europea dell'autonomia locale e derivanti dalla prassi vigente nella maggior parte dei paesi membri del Consiglio d'Europa;
 - 11.3.1. di porre l'accento più sul controllo degli atti degli eletti locali che sul controllo degli eletti stessi, in quanto ogni atto ritenuto contrario alla legge può essere sospeso dalle autorità di tutela finché non venga presa una decisione definitiva da parte dell'autorità giudiziaria competente;
 - 11.3.2. di sopprimere ogni controllo di opportunità sugli atti degli eletti locali per atti effettuati nell'ambito delle competenze proprie che facciano parte integrante dell'autonomia locale così com'è definita dalla legge n. 69, riservando questa tutela amministrativa al settore delle competenze delegate alle autorità locali da parte di un'istanza superiore;
 - 11.3.3. di verificare l'applicazione del principio della proporzionalità in materia di controllo degli eletti, facendo sì che gli eletti locali siano sospesi soltanto in caso di recidiva evidente, o su espressa richiesta degli organi giudiziari nel contesto di un'inchiesta penale, nella misura in cui la sospensione sia realmente necessaria ai fini dell'inchiesta in corso ;
 - 11.3.4. di esaurire tutti gli altri interventi, prima di giungere a soluzioni estreme quali la sospensione e la destituzione dei sindaci, come in particolare la possibilità per lo Stato di sostituirsi al sindaco per l'applicazione di una legge o per l'esecuzione di un incarico obbligatorio per il quale il sindaco abbia dato prova di incapacità dopo la messa in mora dell'autorità di controllo ;
 - 11.3.5. di far ricorso alla procedura di destituzione di un rappresentante eletto su scala locale soltanto a seguito di una condanna penale prevista dalla legge e considerata come sufficientemente grave da giustificare la rimessa in questione della decisione presa a suffragio universale ;
 - 11.3.6. di sopprimere i paragrafi b) e c) dell'articolo 34;

- 11.3.7. di rivedere prioritariamente i seguenti articoli della legge:
- . l'articolo 35, sopprimendo in particolare la frase "o che compromette in cattiva fede gli interessi del comune o della città".
 - . l'articolo 46, precisando che si tratta di un'inchiesta penale (e non giudiziaria) e che la sospensione può essere pronunciata soltanto al momento in cui la Procura della Repubblica firma l'atto di imputazione;
 - . l'articolo 48 sulla nomina e sulla revoca del segretario comunale e l'articolo 69 concernente il segretario del Judet ;
- 11.4. di fissare le scadenze per l'elezione di un nuovo sindaco, soltanto dopo che sia completamente ultimata la procedura giudiziaria che confermi la destituzione, facendo in modo, in particolare, che il ricorso del sindaco destituito abbia un effetto sospensivo sulla procedura di preparazione di nuove elezioni ;
- 11.5. di rivedere il capitolo V della legge n. 69 relativo al Consiglio dipartimentale (Judet) allo scopo di:
- 11.5.1. rafforzare le attribuzioni del Consiglio di Judet e chiarire le competenze esecutive del Presidente e della delegazione permanente rispetto a quelle del rappresentante governativo regionale del governo (il Prefetto) e della Commissione amministrativa e gli altri servizi governativi deconcentrati;
 - 11.5.2. fare del Judet una vera e propria forza trainante dell'azione regionale e un rappresentante delle diversità geografiche, economiche e culturali del paese;
 - 11.5.3. esaminare la possibilità di introdurre l'elezione diretta dei membri del Consiglio del Judet per farne una collettività territoriale a pieno titolo;
- 11.6. di garantire l'applicazione dell'articolo 21, lettere X e Z, concernente le relazioni dei Consigli locali con l'esterno e in particolare la cooperazione transfrontiera, conformemente alle regole del Consiglio d'Europa contenute nella Convenzione quadro sullo stesso argomento e nel Protocollo aggiuntivo in via di adozione e di abrogare qualsiasi atto amministrativo eccessivamente pregiudizievole per i principi della legge;
- 11.7. di aggiungere all'articolo 59 della legge concernente le attribuzioni del Consiglio di Judet le medesime competenze dei comuni nel settore della cooperazione transfrontaliera, tenendo conto del fatto che la cooperazione transfrontaliera si sviluppa in particolare su scala regionale ;

- 11.8. di chiedere il parere degli esperti del Consiglio d'Europa sui progetti di revisione della legge e sulle procedure di controllo delle collettività locali, ispirandosi ai lavori del Comitato intergovernativo del Consiglio d'Europa (Comitato direttivo per le collettività locali e regionali);

12. **per quanto concerne la legge fondiaria n.18 (1991) di sopprimere le possibilità di destituzioni offerte dall'articolo 17 del decreto governativo n.728 (1992);**

13. **per quanto concerne l'instaurazione dell'arsenale legislativo che consenta l'esercizio dell'autonomia locale in buone condizioni:**
 - 13.1. nello spirito della Costituzione e della Carta europea dell'autonomia locale, di accelerare la preparazione e l'adozione delle seguenti leggi:
 - 13.1.1. legge sulle finanze e sui bilanci locali, che rafforzi l'autonomia fiscale locale e introduca criteri obiettivi per i trasferimenti finanziari alle collettività locali, ispirandosi agli obiettivi di perequazione finanziaria indispensabile allo sviluppo equilibrato del paese;
 - 13.1.2. legge sul patrimonio dei Consigli locali e dei Consigli di Judet, indispensabile per l'attuazione di un'efficace gestione locale;
 - 13.1.3. legge sull'urbanistica per la quale il parere degli esperti del Consiglio d'Europa è già stato dato;
 - 13.1.4. status degli eletti locali diverso dallo status della funzione pubblica, in grado di tutelare gli eletti nell'esercizio delle loro funzioni e che vadano al di là dell'attuale articolo 111 della legge n. 69;
 - 13.1.5. status della pubblica amministrazione locale sufficientemente differenziato dallo status dei dipendenti statali e che salvaguardi l'autonomia locale nel rispetto dell'articolo 6 della Carta europea dell'autonomia locale;
 - 13.2. di procedere alla ratifica della Carta europea dell'autonomia locale, parallelamente alla revisione della legge n. 69 sull'amministrazione pubblica locale secondo i principi contenuti nei paragrafi precedenti, e di controllare in seguito che tutte le leggi e che tutti i decreti di applicazione di dette leggi rispettino i principi della Carta ;

14. **Per quanto attiene alla formazione degli eletti locali e dei funzionari**, di recuperare il ritardo accumulato rispetto ad altre nuove democrazie in questo settore, istituendo immediatamente un vero e proprio sistema decentralizzato di formazione degli eletti locali da un lato, e dei funzionari locali e dei Judet dall'altro, e per far ciò:

- 14.1. di mettere a profitto le offerte di aiuti tecnici e/o finanziari delle organizzazioni internazionali e in particolare del Consiglio d'Europa (Programma Lode), dell'Unione Europea (Programma Phare), dell'OCSE e della Banca Mondiale;
- 14.2. di trovare il partenariato necessario con le associazioni rappresentative dei poteri locali e regionali della Romania e di altri paesi europei pronte ad aiutare le associazioni rumene;
15. di sforzarsi di trovare dei rimedi alle infrazioni rilevate nel contesto della missione di accertamento dei fatti menzionati ai paragrafi 9.6. di questa Raccomandazione, e in particolare di fare in modo:
 - 15.1. che vengano date istruzioni ai Prefetti affinché rispettino le procedure amministrative, nonché lo spirito e la lettera della legge ;
 - 15.2. che, in caso di sospensione, l'eletto locale sia immediatamente informato della decisione, debitamente motivata, come anche delle vie di ricorso contro tale decisione, affinché possa organizzare la propria difesa e, all'occorrenza, che sia previamente informato dei motivi di apertura dell'indagine giudiziaria ;
 - 15.3. che possa appellarsi alle istanze di contenzioso amministrativo e giudiziario;
 - 15.4. che non sia del tutto privato di mezzi, come è il caso attualmente, ma che i suoi emolumenti gli vengano assicurati fino alla decisione giudiziaria che dovrà conseguire;
 - 15.5. che i sindaci destituiti o sospesi possano beneficiare di garanzie giurisdizionali pari a quelle previste dalla Convenzione europea di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo;

II - Disposizioni generali

16. **Raccomanda all'Assemblea Parlamentare** di accettare di appoggiare la messa in opera di questa raccomandazione e in particolare di stringere i necessari vincoli con il Parlamento rumeno tramite la sua delegazione presso l'Assemblea parlamentare, allo scopo di verificare, nel contesto del monitoraggio degli impegni presi al momento dell'adesione, che alle riforme legislative da essa preconizzate sia concessa la debita priorità;
17. **Raccomanda al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa** di accettare di prendere in considerazione questa raccomandazione nell'ambito del monitoraggio degli impegni presi dai paesi membri e di tener il Congresso informato del seguito dato dalle autorità rumene alle varie raccomandazioni;
18. **Lancia un appello ai partiti della maggioranza e dell'opposizione in Romania** affinché trovino il consenso necessario per portare avanti e far progredire la democrazia locale nel loro paese e consolidare le istituzioni democratiche e giudiziarie, senza spirito di parte e nell'interesse dell'evoluzione civica ed economica del paese ;

19. Raccomanda al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e lancia un appello alle istituzioni europee e internazionali (segnatamente all'Unione Europea, all'OCSE e alla Banca Mondiale) affinché:

- 19.1. coordinino maggiormente la loro azione in Romania controllando in particolare il parallelismo dei progressi, da un lato, delle istituzioni democratiche e dello Stato di diritto e, dall'altro, della necessaria liberalizzazione dell'economia e dello sviluppo economico, corollari indispensabili della modernizzazione del paese e della preparazione della sua integrazione all'Unione Europea ;
- 19.2. rafforzino notevolmente la loro assistenza tecnica e i loro aiuti economici alla Romania in questa difficile, delicata fase di transizione democratica ed economica e partecipino a un vero e proprio progetto di ammodernamento dell'amministrazione locale del paese ;
- 19.3. concedano un aiuto allo sviluppo, su scala locale e regionale, garanzia di uno sviluppo sostenibile e armonioso del paese, purché basato su istituzioni locali e su dei Judet dotati di competenze e di risorse sufficienti e di un personale politico e amministrativo valido.

