

46. TAGUNG

Bericht
CG(2024)46-13prov
19. Februar 2024

Monitoring der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Italien

Ausschuss für die Einhaltung der Verpflichtungen und Zusagen durch die Mitgliedstaaten zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (Monitoring-Ausschuss)

Berichtersteller:¹ Andrew LEADBETTER, Vereinigtes Königreich (L, ECR)
Randi MONDORF, Dänemark (R, ILDG)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 3
Begründungstext (zur Information)²

Zusammenfassung

Dies ist der vierte Bericht über die Umsetzung der Charta in Italien seit ihrer Ratifizierung im Jahr 1990. Italien kann auf eine lange Tradition kommunaler und regionaler Autonomie zurückblicken, die einen von Regionalismus geprägten Staat geformt hat, der in den letzten Jahrzehnten weiter ausgebaut wurde.

Die Berichtersteller stellen insbesondere fest, dass die italienischen Behörden die Empfehlung des Kongresses von 2017 umfassend berücksichtigt haben. Der Bericht hebt ferner hervor, dass die kommunalen und regionalen Einnahmen steigen, die Konsultationsprozesse verbessert wurden und einige Fortschritte bei der Einstellung von Personal zu verzeichnen sind. Darüber hinaus werden derzeit die rechtlichen Grundlagen für die Wiedereinführung von Direktwahlen in den Provinzen geschaffen, das Finanzausgleichssystem hat sich verbessert, und das Land hat das Zusatzprotokoll zur Charta über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten einer kommunalen Verwaltung ("CETS Nr. 207") unterzeichnet und ratifiziert.

Die Berichtersteller weisen jedoch auf einige Aspekte hin, die besondere Aufmerksamkeit verdienen, u.a. die fehlende rechtliche Anerkennung der Charta durch das Verfassungsgericht, der begrenzte Handlungsspielraum der Großstädte und Provinzen, das Fehlen ausreichender und angemessener Mittel für die Provinzen und die nicht gegebene Möglichkeit, eine Abstimmung über Entlassung oder Zensur für die Räte der Provinzen und Großstädte gegen ihre Präsidenten durchzuführen. Darüber hinaus stellen sie fest, dass es kein System der gerechten und angemessenen Entlohnung für die Vertreter der Provinzen und Großstädte gibt, dass in den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften nach wie vor Personalmangel herrscht und dass gewählte Amtsträger bedroht und angegriffen werden.

1. L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen.
EPP/CCE: Fraktion der Europäischen Volkspartei.
SOC/G/PD: Fraktion der Sozialisten, der Grünen und der Progressiven Demokraten.
ILDG: Fraktion der Unabhängigen und Liberaldemokraten.
ECR: Europäische Konservative und Reformen.
NR: Mitglieder, die keiner der Fraktionen des Kongresses angehören.
2. Die Begründungstext ist nur auf Englisch und Französisch verfügbar.

Daher wird den italienischen Behörden insbesondere empfohlen, die Rechtsgültigkeit der Charta zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften von ihrem Schutz profitieren können. Die nationalen Behörden werden außerdem aufgefordert, den Handlungsspielraum der Großstädte und Provinzen nach der Wiedereinführung direkt gewählter Gremien auszuweiten. Die Berichterstatter empfehlen darüber hinaus, den gewählten Vertretern der Provinzen und Großstädte eine gerechte und angemessene Entlohnung zu gewähren und einen Mechanismus einzuführen, der den Rechtsweg stärkt und die Verjährungsfrist verlängert, um einen besseren strafrechtlichen Schutz für gewählte Vertreter zu gewährleisten, die Angriffen und Aggressionen ausgesetzt sind. Schließlich wird die Durchführung zusätzlicher Maßnahmen empfohlen, um die Kapazitäten der kommunalen und regionalen Stellen bei der Einstellung von hochqualifiziertem Personal zu verbessern.

EMPFEHLUNGSENTWURF³**1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates verweist auf:**

- a. Artikel 2 Abs. 1.b der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen im Anhang zur Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 in Bezug auf den Kongress, in dem festgelegt ist, dass eines der Ziele des Kongresses darin besteht, "dem Ministerkomitee Vorschläge zur Förderung der kommunalen und regionalen Demokratie zu unterbreiten";
- b. Artikel 1, Abs. 3 der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen im Anhang zur Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 in Bezug auf den Kongress, in dem es heißt: "Der Kongress erstellt regelmäßig länderspezifische Berichte über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in den Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und sorgt für die wirksame Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung.";
- c. Kapitel XVIII der Geschäftsordnung des Kongresses über die Organisation der Monitoring-Verfahren;
- d. den aktuellen Kommentar des Kongresses zum erläuternden Bericht zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, der vom Statutarischen Forum am 7. Dezember 2020 angenommen wurde;
- e. die Prioritäten des Kongresses für 2021-26, insbesondere die Priorität 6b, die sich auf die Qualität der repräsentativen Demokratie und der Bürgerbeteiligung bezieht;
- f. die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen, insbesondere die Ziele 11 über nachhaltige Städte und Gemeinden und 16 über Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen;
- g. die Leitlinien für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Entscheidungsprozess, die vom Ministerkomitee am 27. September 2017 angenommen wurden;
- h. die Empfehlung CM/Rec(2018)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am kommunalen öffentlichen Leben, angenommen am 21. März 2018;
- i. die Empfehlung CM/Rec(2019)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über das Monitoring der Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften, die am 4. April 2019 angenommen wurde;
- j. die frühere Empfehlung des Kongresses zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Italien [[Empfehlung 404 \(2017\)](#)];
- k. den Begründungstext zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Italien.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

- a. Italien dem Europarat am 5. Mai 1949 beigetreten ist, die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, "die Charta") am 15. Oktober 1985 unterzeichnet und am 11. Mai 1990 ohne Vorbehalte ratifiziert hat. Die Charta ist in Italien am 1. September 1990 in Kraft getreten;
- b. der Ausschuss für die Einhaltung der Verpflichtungen und Zusagen durch die Mitgliedstaaten zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung ("Monitoring-Ausschuss") beschlossen hat, die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in Italien im Lichte der Charta zu untersuchen. Er beauftragte Andrew Leadbetter, Vereinigtes Königreich (L, ECR) und Randi Mondorf, Dänemark (R, ILDG), einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Italien zu verfassen und dem Kongress vorzulegen;

3. Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der vom Monitoring-Ausschuss am 14. Februar 2024 angenommen wurde.

c. der Monitoring-Besuch vom 9. bis 12. Oktober 2023 stattfand. Während des Besuchs traf die Kongressdelegation mit Vertretern verschiedener Institutionen auf allen Verwaltungsebenen zusammen. Das detaillierte Programm des Besuchs ist der Begründung beigelegt;

d. die Ko-Berichtersteller der Ständigen Vertretung Italiens beim Europarat und allen Personen, die sie während des Besuchs getroffen haben, danken.

3. Der Kongress stellt mit Befriedigung fest, dass in Italien:

a. die Behörden die Empfehlung des Kongresses aus dem Jahr 2017 berücksichtigt haben, in der empfohlen wurde, "Direktwahlen für die Leitungsgremien der Provinzen und Großstädte wieder einzuführen", und dass sie offenbar weiterhin die frühere Empfehlung 404 (2017) des Kongresses im Rahmen laufender Gesetzesänderungen sinnvoll berücksichtigen;

b. die Einnahmen der Regionen mit normalem Status und anderer kommunaler Gebietskörperschaften steigen;

c. die Konsultation der kommunalen Gebietskörperschaften, auch in finanziellen Fragen, ein zufriedenstellendes Niveau erreicht hat und sich positiv zu entwickeln scheint;

d. im Bereich des Personals einige Fortschritte zu verzeichnen sind, die Neueinstellungen und Perspektiven für besser qualifiziertes Personal in den kommunalen und regionalen Verwaltungen zur Folge haben;

e. die Einführung des Konzepts der "differenzierten Autonomie" für Regionen mit normalem Status zu zusätzlichen Finanzmitteln berechtigt und das Steuergelände zwischen Regionen mit normalem Status und Regionen mit besonderem Status verringern kann;

f. das Finanzausgleichssystem auf der Grundlage der Schätzung des Standardbedarfs und der Steuerkapazität sowie der für 2024 geplanten Aufstockung dieses Fonds verbessert wurde;

g. das Zusatzprotokoll zur Charta über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten einer kommunalen Verwaltung, das von Italien am 24. Oktober 2023 unterzeichnet und ratifiziert wurde, am 1. Februar 2024 in Kraft getreten ist.

4. Der Kongress stellt fest, dass die folgenden Punkte besondere Aufmerksamkeit verdienen:

a. die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts erkennt die Rechtsverbindlichkeit der Charta nicht an, so dass den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften der von der Charta gewährte Schutz vorenthalten wird;

b. der Handlungsspielraum der Großstädte und Provinzen bleibt trotz der früheren Empfehlung des Kongresses eingeschränkt;

c. das Fehlen ausreichender und angemessener finanzieller Mittel für die Provinzen, wie in Artikel 9 der Charta vorgesehen;

d. die Möglichkeit, in den Provinz-/Großstadträten eine Abstimmung über Entlassung oder Zensur gegen deren Präsidenten/Bürgermeister durchzuführen, mit dem Ziel, die politische Rechenschaftspflicht von Präsidenten/Bürgermeistern zu erhöhen, wurde trotz früherer Empfehlung des Kongresses noch nicht eingeführt;

e. gewählte Amtsträger der Provinzen und Großstädte erhalten keine gerechte und angemessene Entlohnung;

f. der Mangel an Flexibilität und Ermessensfreiheit bei den Aufgaben, die den Gemeinden von der zentralen Ebene zugewiesen werden, was hauptsächlich auf Überregulierung und Bürokratisierung zurückzuführen ist;

g. obwohl es in letzter Zeit positive Entwicklungen bei den Möglichkeiten zur Einstellung neuen Personals gegeben hat, besteht in den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften nach wie vor Personalmangel;

- h. die kommunalen und regionalen Amtsträger werden zunehmend bedroht und unter Druck gesetzt, was ihre Fähigkeit, ihr Mandat auszuüben, beeinträchtigt;
- i. das Verwaltungssystem für den Großraum der Hauptstadt Rom ist veraltet, insbesondere aufgrund der Zersplitterung der kommunalen Strukturen, und es mangelt nach wie vor an Koordination;
- j. die drei Zusatzprotokolle zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften sind noch nicht unterzeichnet und ratifiziert worden.

5. In Anbetracht der obigen Ausführungen ersucht der Kongress das Ministerkomitee, die italienischen Behörden aufzufordern:

- a. die Rechtsverbindlichkeit der Charta zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die italienischen kommunalen Gebietskörperschaften in den Genuss des Rechtsschutzes der Charta kommen können;
- b. den Handlungsspielraum der Großstädte und Provinzen zu erweitern, sobald die Wiedereinführung direkt gewählter Gremien stattgefunden hat;
- c. die Provinzen gemäß Artikel 9 der Charta mit angemessenen und verhältnismäßigen Finanzmitteln auszustatten;
- d. die Möglichkeit einzuführen, in den Provinz-/Großstadträten eine Abstimmung über Entlassung oder Zensur gegen den Präsidenten/Bürgermeister durchzuführen, mit dem Ziel, die politische Rechenschaftspflicht von Präsidenten/Bürgermeistern zu erhöhen, wie bereits in der früheren Kongressempfehlung 404 (2017) empfohlen;
- e. den gewählten Amtsträgern der Provinzen und Großstädte gemäß Artikel 7.2 der Charta eine gerechte und angemessene Vergütung zukommen zu lassen;
- f. eine Reform zur Verwaltungsvereinfachung durchzuführen, um übermäßige Bürokratie und Überregulierung zu bekämpfen und den kommunalen Gebietskörperschaften mehr Freiheit bei der Anpassung an die lokalen Bedingungen und der besseren Umsetzung der übertragenen Aufgaben einzuräumen;
- g. einen Mechanismus zur Stärkung der rechtlichen Maßnahmen und zur Verlängerung der Verjährungsfristen einzuführen, um einen besseren strafrechtlichen Schutz von Bürgermeistern zu gewährleisten, die bei der Ausübung ihrer öffentlichen Aufgaben Angriffen und Aggressionen von Bürgern ausgesetzt sind (möglicherweise sollte die Einführung einer besonderen Art von Straftatbestand für diese Handlungen in Betracht gezogen werden);
- h. zusätzliche Maßnahmen durchzuführen, um die Fähigkeit der kommunalen und regionalen Stellen zu verbessern, hochqualifiziertes Personal einzustellen;
- i. das Verwaltungssystem für den Großraum der Hauptstadt Rom zu modernisieren, um den neuen Herausforderungen, wie z.B. Infrastruktur- und Verkehrsfragen, klimatische und demografische Veränderungen, begegnen zu können, indem kooperative Formen der Verwaltung des Großraums entwickelt werden, an denen verschiedene Akteure, insbesondere auch kommunale und regionale Gebietskörperschaften, beteiligt werden;
- j. die drei Zusatzprotokolle zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften in naher Zukunft zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

6. Der Kongress fordert das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates auf, die vorliegende Empfehlung zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Italien und die dazugehörige Begründung bei ihren Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.