

DEMOCRAZIA REGIONALE

Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa



Il Congresso dei poteri locali e regionali
del Consiglio d'Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale

Presentato ai Ministri europei responsabili delle collettività
locali e regionali

Utrecht - 16 e 17 novembre 2009

Impaginazione: Congresso dei poteri locali e regionali del
Consiglio d'Europa
Stampato nelle tipografie del Consiglio d'Europa
Edizione: aprile 2017

SOMMARIO

I. PREAMBOLO	5
II. QUADRO DI RIFERIMENTO DEL CONSIGLIO D'EUROPA PER LA DEMOCRAZIA REGIONALE – TESTO UFFICIALE	10
A. Introduzione	10
B. Struttura e contenuto del Quadro di riferimento	15
1. Architettura regionale	15
1.1. Struttura regionale.....	15
1.2. Competenze.....	16
1.3. Relazioni con gli altri livelli di potere.....	18
1.4. Rapporti con le strutture dello Stato	19
1.4.1. Associazione al processo decisionale	19
1.4.2. Controllo e sostituzione	19
1.4.3. Lealtà, integrità territoriale e coesione	20
1.5. Protezione dell'autonomia regionale.....	21
2. Organi regionali e organizzazione interna (democrazia regionale)	22
2.1. Auto-organizzazione.....	22
2.2. Organi regionali	22
2.3. Statuto	23
2.4. Amministrazione regionale	24
2.5. Buona governance.....	24
3. Finanziamento.....	25
3.1. Risorse	25
3.2. Perequazione finanziaria e trasferimenti	26
3.3. Prestiti	27
4. Relazioni nazionali e internazionali.....	27

III. COMMENTI AGLI ARTICOLI	29
1. Architettura regionale	29
1.1. Struttura regionale.....	29
1.2. Competenze.....	30
1.3. Relazioni con gli altri livelli di potere.....	34
1.4. Rapporti con le strutture dello Stato	36
1.4.1. Associazione al processo decisionale	36
1.4.2. Controllo e sostituzione	37
1.4.3. Lealtà, integrità territoriale e coesione	41
1.5. Protezione dell'autonomia regionale.....	43
2. Organi regionali e organizzazione interna (democrazia regionale).....	45
2.1. Auto-organizzazione.....	45
2.2. Organi regionali.....	46
2.3. Statuto	48
2.4. Amministrazione regionale	50
2.5. Buona governance.....	51
3. Finanziamento.....	54
3.1. Risorse	54
3.2. Perequazione finanziaria e trasferimenti	58
3.3. Prestiti	61
4. Relazioni nazionali e internazionali.....	62
RACCOMANDAZIONE 282 (2010)	65
REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS.....	70

I. PREAMBOLO

In seno al Consiglio d'Europa, le collettività regionali, indipendentemente dalla loro natura o dalle peculiarità istituzionali, dispongono ormai di riferimenti e principi per quanto attiene alla loro struttura democratica, organizzazione, competenze e risorse autonome, alla loro collocazione nello Stato, alle relazioni con gli altri poteri e ai rapporti con i cittadini.

Tutti questi elementi, atti a ispirare una democrazia territoriale moderna, aperta, attiva su diversi piani, solidale e partecipativa, attenta allo sviluppo sostenibile e al benessere del cittadino, sono oggi riuniti nel presente documento, intitolato «Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale».

Quest'ultima non è realizzabile senza un'autonomia regionale, la cui rilevanza ed estensione saranno determinate dai singoli Stati nell'ambito di una governance a più livelli (multilivello), considerata oggi come la soluzione più idonea per conciliare democrazia, efficacia e servizio ai cittadini.

Il pregnante valore politico del presente documento, e l'autorevolezza dei riferimenti che contiene, scaturiscono non soltanto dal fatto che di tale testo ha preso atto la Conferenza dei Ministri delle collettività locali e regionali del Consiglio d'Europa, in occasione della sessione di

Utrecht del 16 novembre 2009, ma anche dal suo stesso contenuto, ampiamente ispirato ai cosiddetti principi di Helsinki e al progetto di Carta europea della democrazia regionale, adottato dal Congresso nel 2008.

Due sono le principali funzioni demandate a questo vero e proprio codice dei diritti e doveri delle entità regionali, destinato ai poteri mediani, interposti tra il livello centrale e quello, di base, delle collettività locali.

La prima è fungere da fonte di ispirazione, allorché dei paesi decidano di creare o riformare le loro collettività regionali.

La seconda è divenire un corpus di principi politici di riferimento, su cui il Congresso potrà fondarsi, nell'esecuzione della sua missione statutaria di monitoraggio della democrazia regionale dei paesi del Consiglio d'Europa.

Pur non avendo il valore vincolante della Carta europea dell'autonomia locale, rispetto alla quale si colloca, al contempo, quale equivalente ufficioso e necessario complemento, «il quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale» fruisce di un valore simbolico importante, poiché gli «standard» che contiene hanno ottenuto, nell'insieme, l'avallo della Conferenza ministeriale a Utrecht, del Congresso, dell'Assemblea parlamentare, del Comitato delle Regioni dell'UE e, in linea più ampia, del mondo regionale e delle sue principali associazioni. Privo di carattere vincolante, questo quadro di riferimento è da considerarsi, tuttavia, come un passo avanti nella giusta direzione, anche se l'obiettivo resta comunque l'adozione di una Carta europea per la democrazia regionale.

Nel rispetto delle specifiche diversità regionali, ogni paese può scegliere di applicare, tra i 6 capitoli che lo compongono, e i 55 paragrafi che li illustrano dettagliatamente, quelli che corrispondono ai principi, concetti e modalità che considererà più adeguati e pertinenti per inquadrare la sua pratica istituzionale regionale e sviluppare, a tale livello, una governance qualitativa a favore dei suoi concittadini.

Grazie alla sua flessibilità, dovuta alla presenza di alternative e di progressività nella portata regionale, il presente testo può anche applicarsi agli Stati federali, regionalizzati o semplicemente decentrati o deconcentrati ...

È necessario tuttavia, affinché il suo utilizzo si riveli credibile e corrisponda allo spirito che ne sottende la redazione, che tale quadro di riferimento venga implementato ovunque, a partire dai principi basilari fondanti contenuti nel presente testo per qualunque livello di democrazia regionale, e cioè una legittimità democratica ineccepibile, un'autonomia sufficiente, reali potenzialità d'azione, un riconoscimento da parte dello Stato e un ruolo rispettato in seno a quest'ultimo, uniti ad un coinvolgimento socialmente responsabile.

Per assicurare la sussistenza e la diffusione del presente «quadro di riferimento», attribuirgli forza e vigore, eco e autorevolezza, per dimostrare nel tempo la pertinenza di un contenuto che, senza alcuna minaccia per gli Stati, si propone di servire le regioni, il Congresso ha deciso di presentarlo alla vostra attenzione sotto forma di un documento semplice e chiaro, con paragrafi numerati per facilitarne la consultazione.

È stato redatto, inoltre, un commento esplicativo sui diversi elementi del testo, per chiarire, nei limiti del possibile, la portata delle idee su cui si articola, in termini di dinamica e di potenziale, un'autentica architettura regionale.

Il Congresso auspica che, in linea con il ruolo che ha svolto e svolgerà ancora la Carta europea dell'autonomia locale, il presente testo possa ispirare coloro che hanno il compito di animare e gestire collettività regionali, in un 21° secolo

esigente in termini di democrazia e di qualità della governance.

Viceversa, per i paesi in cui il livello delle collettività regionali non esiste ancora, l'obiettivo è suscitare in essi il «desiderio regionale» di dotarsi di questo tipo di struttura mediana, che avvicina il potere ai cittadini.

II. QUADRO DI RIFERIMENTO DEL CONSIGLIO D'EUROPA PER LA DEMOCRAZIA REGIONALE – TESTO UFFICIALE

A. INTRODUZIONE

Il rafforzamento della democrazia regionale e locale e il rispetto dei diritti umani fanno parte dei principali obiettivi del Consiglio d'Europa, poiché il corretto funzionamento di una democrazia efficace è uno dei fondamenti della pace e della stabilità in Europa.

Nella loro diversità, le collettività territoriali, siano esse regionali o locali, dimostrano, a loro volta, la vitalità dei principi fondamentali della democrazia e della partecipazione dei cittadini all'amministrazione del loro spazio di vita.

Parallelamente, i lavori del Comitato europeo sulla democrazia locale e regionale (CDLR) e quelli del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, attestano l'interesse di fornire agli Stati membri (indipendentemente dalla loro struttura interna) un «quadro di riferimento per la democrazia regionale», atto ad assisterli nella loro evoluzione istituzionale.

Nel giugno 1993, la Conferenza «La regionalizzazione in Europa: bilancio e prospettive», organizzata a Ginevra dalla Conferenza permanente dei poteri locali e regionali

d'Europa, su invito della Confederazione elvetica e del cantone di Ginevra, è stata la prima manifestazione dell'interesse del Consiglio d'Europa per la questione delle regioni e della regionalizzazione.

Con la sua Raccomandazione 1349(1997), l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa aveva già espresso la sua totale adesione al testo del progetto di Carta europea dell'autonomia regionale, presentato dal Congresso nel 1997, raccomandando al Comitato dei ministri di cogliere l'opportunità politica offerta da tale progetto di Carta, associando l'Assemblea parlamentare e il Congresso dei poteri locali e regionali dell'Europa ai lavori, che sarebbero stati affidati a un comitato intergovernativo di esperti, nella prospettiva di completare la redazione del testo per la sua adozione e apertura alla firma.

In occasione della 13a sessione della Conferenza dei Ministri europei responsabili delle collettività locali e regionali, tenutasi in Finlandia nel 2002, i Ministri hanno chiesto al Comitato dei Ministri di incaricare il CDLR dell'elaborazione di progetti riguardanti strumenti giuridici di diversa tipologia, ispirati alle linee guida formulate durante la Conferenza (battezzate, in seguito, «Principi di Helsinki»), sul modello della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL).

Nella Raccomandazione Rec(2004)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri, relativa ai processi di riforma dei limiti territoriali e/o della struttura delle collettività locali e regionali, sono stati individuati numerosi paletti per

inquadrate la creazione o la modifica delle strutture territoriali, in particolare la necessaria concertazione tra pubblici poteri. Qualunque iter di riforma deve articolarsi intorno ad un dialogo istituzionale efficace, trasparente, responsabile e rappresentativo, rispettare il diritto di accesso del pubblico all'informazione e rendere pubblici al più presto i risultati del dialogo. La rappresentatività nel dialogo istituzionale implica che siano invitati a partecipare tutti i livelli di collettività locali e regionali che abbiano un interesse legittimo nelle questioni affrontate, a prescindere dalla loro composizione politica. Infine, è indispensabile che tutte le informazioni pertinenti siano messe a disposizione di tutti i partecipanti nel momento opportuno, con procedure chiaramente definite; che il risultato, pur non vincolante, venga almeno debitamente preso in considerazione durante il processo finale di decisione e, ben inteso, che il dialogo istituzionale presenti un interesse concreto e non sia svuotato del suo contenuto attraverso processi paralleli.

In occasione della 14^a (Budapest) e 15^a (Valencia) sessione della Conferenza dei Ministri europei responsabili delle collettività locali e regionali, i Ministri hanno incaricato il CDLR, a Budapest, di redigere un rapporto approfondito sulle evoluzioni, misure innovative e problematiche identificate, da comunicare loro a Valencia, e deciso poi, in quest'ultima sede di Valencia, di riprendere l'esame, in occasione della sessione successiva (Utrecht, appunto, nel 2009) *«della problematica relativa all'autonomia regionale e al lavoro che sarà stato realizzato a tale riguardo, al fine di*

riconoscere la giusta importanza a tale aspetto rilevante delle società democratiche».

Parallelamente, portando avanti la riflessione avviata con la redazione di un progetto di Carta europea dell'Autonomia regionale (1997), il Congresso formulava, nel 2008, nell'allegato alla sua Raccomandazione 240(2008), la proposta di un progetto di Carta sulla democrazia regionale.

Pertanto, nell'ambito del mandato attribuito a Valencia nel 2007, il CDLR ha proposto nel 2008 al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di elaborare, congiuntamente con il Congresso, un «Quadro di riferimento per la democrazia regionale».

Il presente documento rappresenta la compilazione e la sintesi delle rispettive decisioni dei Ministri e del Congresso, e si propone quale testo di riferimento per ogni Governo che intenda avviare una procedura di regionalizzazione o di riforma delle sue strutture, senza creare gerarchia tra le sue fonti.

Elaborato in seno al CDLR, con la partecipazione dei rappresentanti dei governi, del Congresso e delle OING, il «Quadro di riferimento» è anche il mezzo per travalicare l'ambito dell'articolo 13 della CEAL, allo scopo di aiutare i governi a ottenere un equilibrio ottimale nella ripartizione delle competenze e dei poteri tra i loro diversi livelli istituzionali.

Il «Quadro di riferimento» ha anche il compito di ribadire il principio di sussidiarietà ⁽¹⁾, il principio di coesione sociale e territoriale², e anche l'indispensabile solidarietà tra le componenti di uno stato sovrano (o lealtà «federale») ³.

1 Il **principio di sussidiarietà** è teso ad assicurare che il processo decisionale si realizzi il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere al livello superiore sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'ambito nazionale, regionale o locale. Tale principio è destinato ad avvicinare le sedi decisionali ai cittadini, ed evitare l'allontanamento dei centri di potere. Il principio di sussidiarietà non influisce in alcun modo sull'esistenza stessa delle competenze, ma consente di determinare se una competenza esistente può essere esercitata o meno, e riguarda esclusivamente le competenze concorrenti.

2 Il **principio di coesione territoriale** può essere definito come volto ad instaurare un principio di equità tra i cittadini, ovunque essi vivano: l'obiettivo di coesione territoriale è attribuire ai cittadini condizioni di accesso equanime ai servizi di interesse generale, e assicurare condizioni ottimali di competitività, di sviluppo sostenibile ed equilibrato e di miglioramento della qualità della vita in tutti i suoi territori, tenendo conto, in particolare, della disparità delle rispettive situazioni geografiche e demografiche.

3 Le entità (federali o regionali) possono esercitare autonomamente le proprie competenze. In teoria, esse non devono in alcun modo render conto del modo in cui esercitano le proprie competenze all'autorità (superiore o federale) o alle altre entità costituenti. Tuttavia, poiché l'autonomia delle singole componenti rischia di mettere in pericolo la struttura statale, tutte le entità sono tenute ad osservare la **lealtà «federale»** e devono astenersi, nell'esercizio dei rispettivi poteri o competenze, dal porre in essere atti che rischino di compromettere l'equilibrio della struttura globale e nuocere agli interessi delle altre entità componenti.

Esso integra anche l'emergere – variabile, a sua volta, in funzione dei paesi – del concetto di «interessi regionali», corrispondenti ai settori dell'attività regionale, tra cui: cultura e formazione, protezione sociale e assistenza sanitaria, sviluppo equilibrato e sostenibile, protezione della natura e della biodiversità, politiche economiche.

L'associazione dell'insieme di tali principi e «regole di vita» nell'ambito di una struttura statale costituisce l'essenza stessa dei principi di democrazia.

Per quanto concerne gli organi deliberanti delle entità regionali e, di conseguenza, la rappresentatività democratica, l'elezione diretta a scrutinio segreto è la via da preferire, anche se in modo non esclusivo rispetto ad altre modalità di designazione (elezione in secondo grado dei componenti degli organi rappresentativi della struttura regionale, ad esempio).

B. STRUTTURA E CONTENUTO DEL QUADRO DI RIFERIMENTO

1. Architettura regionale

1.1. Struttura regionale

1. Le collettività regionali sono collettività territoriali poste tra il potere centrale e le collettività locali. Ciò non implica necessariamente l'esistenza di una relazione gerarchica tra collettività regionali e locali.

2. In presenza di collettività regionali, il principio dell'autonomia regionale deve essere riconosciuto nella legislazione interna e/o, se del caso, nella costituzione.

1.2. Competenze

3. Per autonomia regionale si intende la competenza giuridica e la capacità effettiva, per le collettività regionali, di regolamentare e amministrare, nell'ambito della costituzione e della legge, sotto la loro responsabilità e a favore delle rispettive popolazioni, una parte degli affari pubblici, in conformità con il principio di sussidiarietà.

4. Le competenze regionali devono essere definite dalla costituzione, lo statuto regionale o la legge nazionale. Nell'ambito della costituzione o della legge, le collettività regionali devono avere la più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualunque questione che non esuli dalle loro competenze o sia assegnata ad un'altra autorità. L'inquadramento o la limitazione delle competenze regionali deve fondarsi sulla costituzione e/o sulla legge.

5. Le collettività regionali devono usufruire, nei loro settori di competenza, di poteri decisionali e amministrativi che consentano alla regione di adottare e porre in essere politiche specifiche. I poteri decisionali possono implicare una competenza legislativa.

6. Alle collettività regionali possono essere conferite competenze da parte di altri pubblici poteri, per fini particolari e nei limiti della legge.

7. In caso di delega di poteri, le collettività regionali devono fruire della libertà di armonizzare l'esercizio di tali poteri alle condizioni regionali, nel quadro fissato dalla costituzione e/o dalla legge.

8. Le collettività regionali sono incaricate di promuovere la cultura regionale e di difendere e valorizzare il patrimonio culturale della regione, comprese le lingue regionali.

9. Lo sviluppo economico regionale costituisce un elemento rilevante tra le responsabilità delle collettività regionali, che esse assicurano in partenariato con gli operatori economici della regione.

10. Le collettività regionali contribuiscono all'adattamento delle strutture educative e formative alle esigenze dello sviluppo occupazionale della regione.

11. La protezione sociale e la salute pubblica rientrano nei campi d'attività delle collettività regionali, che sono anche incaricate della promozione della coesione sociale nella regione.

12. Lo sviluppo equilibrato del territorio deve rappresentare un obiettivo essenziale per qualunque intervento delle collettività regionali in tema di organizzazione territoriale della regione.

13. Le collettività regionali sono responsabili della protezione e della valorizzazione delle risorse naturali e della biodiversità; esse si adoperano per lo sviluppo sostenibile della regione, nel rispetto delle politiche locali, nazionali, europee e internazionali in tale materia.

1.3. Relazioni con gli altri livelli di potere

14. Le relazioni tra le collettività regionali e le altre collettività territoriali sub-nazionali devono essere disciplinate dal principio dell'autonomia regionale enunciato nel presente documento, dal principio dell'autonomia locale, enunciato nella Carta europea dell'autonomia locale, e da quello di sussidiarietà.

15. Le collettività regionali e le altre collettività territoriali sub-nazionali hanno la facoltà, nell'ambito fissato dalla legge, di definire le loro reciproche relazioni e cooperare tra loro.

16. Le collettività regionali cooperano con le collettività locali, al fine di realizzare gli obiettivi d'interesse generale e assicurare una risposta ai fabbisogni dei cittadini.

17. Le collettività locali devono essere consultate, per quanto possibile, in tempo utile e in maniera opportuna, nel corso dei processi di programmazione e di decisione, per tutte le questioni che le riguardano direttamente.

1.4. Rapporti con le strutture dello Stato

1.4.1. Associazione al processo decisionale

18. Le collettività regionali devono essere associate, come descritto ai paragrafi 3.2 e 3.3 qui di seguito, ai processi decisionali dello Stato che riguardano loro competenze e interessi essenziali o la portata dell'autonomia regionale.

19. Tale associazione deve essere garantita dalla rappresentatività in seno agli organi decisionali e/o dalla consultazione e la discussione tra lo Stato e le collettività regionali interessate. Se del caso, essa potrà essere realizzata anche tramite consultazione e discussione tra lo Stato e gli organi che rappresentano le collettività regionali.

20. Nei limiti in cui la costituzione e/o la legge lo consentono, le collettività regionali e/o gli organi che le rappresentano devono essere rappresentati o consultati, tramite organi o procedure appropriate, per tutto quanto attiene alle negoziazioni internazionali dello Stato e all'applicazione dei trattati in cui sono in gioco le competenze o la portata dell'autonomia locale.

1.4.2. Controllo e sostituzione

21. In genere, qualunque controllo sulle collettività regionali da parte di autorità dello Stato centrale potrà essere volto alla sola verifica del rispetto della legalità. Il

controllo dei poteri delegati, viceversa, può comportare anche una valutazione di opportunità.

22. Il controllo amministrativo delle collettività regionali può essere esercitato esclusivamente in conformità con le procedure e nei casi previsti dalle disposizioni costituzionali o legislative. Tale controllo sarà esercitato *a posteriori* e qualunque misura adottata dovrà essere proporzionale all'importanza degli interessi che intende salvaguardare.

23. Il potere delle autorità di livello nazionale o federale di sostituirsi temporaneamente agli organi delle collettività regionali non può essere esercitato se non in casi eccezionali e secondo le procedure previste dalla Costituzione e dalla legge. Tale potere è limitato ai casi specifici di grave inadempienza da parte delle collettività regionali nell'esercizio delle loro competenze, e deve essere utilizzato in conformità con il principio di proporzionalità, tenuto conto degli interessi che intende proteggere.

24. Il potere decisionale risultante da una misura di sostituzione è affidato ad agenti che operino esclusivamente nell'interesse della collettività regionale interessata, salvo in caso di competenze delegate.

1.4.3. Lealtà, integrità territoriale e coesione

25. Le relazioni tra le collettività regionali e il potere centrale devono basarsi sul principio di reciproca lealtà e di pari dignità; esse implicano il rispetto dell'unità, della sovranità e dell'integrità territoriale dello Stato.

26. L'autonomia regionale suppone necessariamente il rispetto dello Stato di diritto e quello dell'organizzazione territoriale di ciascuno Stato, tanto nelle relazioni tra potere centrale e collettività regionali, che in quelle tra le collettività regionali e le altre collettività territoriali o tra le collettività regionali e i cittadini.

27. Le collettività regionali devono adottare tutte le misure necessarie per garantire l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Costituzione o dalla legge.

28. L'esercizio dell'autonomia regionale deve contribuire agli obiettivi di coesione economica e sociale del potere centrale e alle sue azioni volte a stabilire condizioni di vita comparabili e uno sviluppo equilibrato sull'insieme del territorio nazionale, in uno spirito di solidarietà tra le collettività regionali.

1.5. Protezione dell'autonomia regionale

29. Le collettività regionali possono essere previste dalla costituzione o instaurate dalla legge. Dopo la loro istituzione, l'esistenza delle regioni è garantita dalla costituzione o dalla legge, e può soltanto essere revocata

con la stessa procedura di modifica costituzionale o legislativa seguita per la loro creazione.

30. Le collettività regionali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze e il rispetto dei principi di autonomia regionale consacrati dalla legislazione interna.

31. I limiti territoriali regionali non possono essere modificati senza consultazione preliminare della collettività o delle collettività regionali interessate. La consultazione preliminare può prevedere un referendum.

2. Organi regionali e organizzazione interna (democrazia regionale)

2.1. Auto-organizzazione

32. Quando la costituzione e/o la legge prevedono il diritto per le regioni di decidere della loro organizzazione interna, compreso in materia di statuto e di istituzioni, esse devono definirlo nel modo più ampio possibile.

2.2. Organi regionali

33. Le collettività regionali devono disporre di un'assemblea rappresentativa.

Le funzioni esecutive, se non direttamente esercitate dall'organo rappresentativo, saranno demandate a una

persona o a un organo responsabile dei propri atti davanti ad esso, in conformità con le condizioni e procedure stipulate dalla legge. Se l'organo esecutivo è eletto direttamente dalla popolazione, esso potrà non essere necessariamente responsabile davanti all'assemblea rappresentativa, ma dovrà rendere conto ad essa dei suoi atti.

34. Il diritto all'autonomia regionale è esercitato da assemblee elette a suffragio diretto, libero e segreto. Tale disposizione non pregiudica in alcun modo il ricorso, qualora la legge lo consenta, ad assemblee di cittadini, a referendum o ad ogni altra forma di partecipazione diretta.

35. Le assemblee regionali devono essere elette a suffragio universale diretto, con scrutinio libero e segreto, o essere elette a suffragio indiretto, da eletti del popolo che rappresentino le collettività locali costitutive, ed essere composte da tali eletti.

2.3. Statuto

36. Lo statuto dei rappresentanti eletti delle collettività regionali deve assicurare il libero esercizio del loro mandato. Esso deve prevedere un'indennità e/o un adeguato compenso finanziario delle spese sostenute nell'esercizio del mandato in questione e, se del caso, un compenso totale o parziale per profitti persi e la remunerazione per il lavoro svolto, nonché la corrispondente copertura sociale. I membri dell'assemblea

devono potersi esprimersi liberamente durante le riunioni dell'assemblea. Tutte le funzioni e le attività considerate incompatibili con il mandato di eletto devono essere previste dalla legge.

37. Le eventuali sanzioni possibili nei confronti di eletti regionali devono essere previste dalla legge, essere proporzionali all'importanza degli interessi che intendono salvaguardare ed essere soggette al controllo giurisdizionale. La sospensione o la destituzione devono essere previste solo in casi eccezionali.

2.4. Amministrazione regionale

38. Le collettività regionali devono disporre in proprio di risorse, di un'amministrazione e di personale.

39. Le collettività regionali devono definire liberamente le strutture interne della loro amministrazione e dei loro organismi, nell'ambito fissato dalla legge.

40. L'inquadramento del personale delle collettività regionali deve rispettare le esigenze dei principi generali dei servizi pubblici e permettere un reclutamento di qualità, che si basi sui principi del merito e della competenza; a tal fine, esso deve associare adeguate condizioni di formazione, remunerazione e prospettive di carriera.

2.5. Buona governance

41. Le collettività regionali devono incoraggiare l'esercizio da parte dei cittadini del diritto di partecipare alla gestione degli affari pubblici, e cercare di avvicinare l'amministrazione alla popolazione.

42. L'esercizio dell'autonomia regionale deve rispettare i principi di un processo decisionale con conoscenza di causa e della valutazione delle decisioni prese, e perseguire obiettivi di flessibilità, apertura, trasparenza, partecipazione e responsabilità nei confronti dei cittadini.

43. L'espletamento dei compiti di servizio pubblico a livello regionale deve rispettare i principi della buona amministrazione e della qualità dei servizi pubblici.

3. Finanziamento

3.1. Risorse

44. Le collettività regionali devono disporre di risorse, previste in anticipo, proporzionate alle competenze e responsabilità, che consentano loro l'effettivo esercizio di tali competenze.

45. Le collettività regionali devono poter disporre liberamente delle proprie risorse, nell'esercizio delle loro competenze.

46. Nell'esercizio delle loro competenze, le collettività regionali devono poter contare, in particolare, su risorse

proprie, di cui possono disporre liberamente. Tali risorse possono comprendere tributi regionali, altri introiti previsti dai poteri regionali, quote fisse di imposte statali, dotazioni non assegnate dello Stato e delle collettività territoriali costitutive, ai sensi della legge.

47. I sistemi finanziari che sostengono le risorse di cui dispongono le collettività regionali devono essere di natura sufficientemente diversificata ed evolutiva, per consentire loro di seguire, in pratica, per quanto possibile, l'andamento reale dei costi di esercizio delle loro competenze.

3.2. Perequazione finanziaria e trasferimenti

48. La tutela delle collettività regionali finanziariamente più deboli richiede la messa in opera di procedure di perequazione finanziaria o misure equivalenti, tese a correggere gli effetti di una ripartizione impari di fonti potenziali di finanziamento, nonché degli oneri loro incombenti. Dette procedure o misure non dovrebbero limitare le risorse finanziarie delle collettività regionali al punto da intralciarne la libera amministrazione.

49. I trasferimenti finanziari alle collettività regionali devono essere disciplinati da regole fissate in anticipo, e basate su criteri obiettivi, proporzionati alle competenze regionali. Per quanto possibile, le sovvenzioni concesse alle collettività regionali non devono essere destinate al finanziamento di progetti specifici.

50. I trasferimenti finanziari alle collettività regionali non devono pregiudicare la libertà fondamentale di esercitare una politica discrezionale nell'attuazione delle proprie competenze.

51. I trasferimenti finanziari alle collettività regionali devono essere disciplinati da regole fissate dalla legge e fondate su criteri obiettivi, proporzionali alle competenze regionali.

52. Qualunque trasferimento di competenze alle collettività regionali deve essere accompagnato da un trasferimento dei mezzi finanziari corrispondenti.

3.3. Prestiti

53. Per finanziarie le proprie spese d'investimento, le collettività regionali devono aver accesso, in conformità con la legge, al mercato dei capitali.

4. Relazioni nazionali e internazionali

54. Le collettività regionali hanno il diritto di costituire associazioni e di intraprendere attività di cooperazione inter-regionale su questioni do loro competenza e nell'ambito della legge. Le collettività regionali possono anche aderire ad organizzazioni internazionali di collettività regionali.

55. Qualora sia consentito dalla legislazione nazionale e/o europea, le collettività regionali hanno il diritto di essere associate alle attività delle istituzioni europee o di esservi rappresentate da organismi creati a tale scopo.

56. Le collettività regionali possono cooperare con collettività territoriali di altri paesi, nell'ambito delle proprie competenze e in conformità con la legge, gli impegni internazionali e la politica estera dello Stato.

III. COMMENTI AGLI ARTICOLI¹

1. Architettura regionale

1.1. Struttura regionale

1) È qui riportata la definizione per via «indiretta» delle collettività regionali (qualunque ne sia la denominazione, differenziata secondo i paesi) in confronto con i due tradizionali livelli di poteri presenti in tutti gli Stati: il livello centrale e quello locale.

In questo strato mediano, tra livello centrale e locale, non è escluso, comunque, che possano coesistere più livelli di potere diversi, il che deve logicamente spingere il paese in questione a scegliere, se riferirsi per tali livelli alla Carta europea dell'autonomia locale, o al presente Quadro di riferimento. Si precisa, inoltre, che non deve necessariamente esistere una relazione gerarchica tra le collettività locali e il livello regionale, il che corrisponde, tra l'altro, a una concezione dinamica dell'autonomia locale.

2) Negli Stati in cui esistono collettività regionali nel senso più ampio del termine, indicato più in alto, il principio dell'autonomia regionale, la cui portata è definita dai

¹ Documento preparato da M. Jean-Claude Van Cauwenberghe, esperto del Congresso in tema di regionalizzazione

diversi concetti sviluppati nel presente Quadro di riferimento, deve essere riconosciuto da una legislazione corrispondente a tale livello di potere, e/o dal testo della Costituzione nazionale.

1.2. Competenze

3) Questo paragrafo riprende la classica definizione della nozione politica di autonomia, senza distinzione, d'altronde, tra locale o regionale, e cioè non soltanto il campo di competenza riconosciuto, ma anche, più concretamente, l'effettiva capacità di regolamentare e amministrare, nel rispetto della costituzione e della legge, sotto la propria responsabilità, una parte degli affari pubblici.

Dal punto di vista etimologico, il termine «autonomia» deriva dal greco «auto», che significa se stesso, e «nomos», la legge, la regola. Pertanto, nella sua principale accezione, autonomia è il diritto di governarsi da sé, di elaborare le proprie regole, alla stregua della nozione di «self-rule», in lingua inglese.

Come precisato da M. Andreas GROSS in un rapporto all'Assemblea parlamentare «il termine autonomia è polisemico, nel senso che può riguardare forme organizzative che vanno dal semplice decentramento al regionalismo e al federalismo, che rappresentano, in altri termini, una ripartizione simmetrica e asimmetrica del potere o di alcuni poteri. In Europa, esistono diverse forme

di autonomia, che derivano dai diversi ordinamenti politici in cui si integrano. Qualunque ne sia la forma, ogni Stato contiene elementi di decentramento».¹

In maniera più sintetica, si può affermare che «si tratta di un termine relativo, per descrivere il grado di indipendenza di cui gode una specifica entità in seno ad uno Stato sovrano».²

Le ultime parole del suddetto paragrafo, «*in conformità con il principio di sussidiarietà*», intendono definire il campo di competenza delle collettività, applicando il principio di sussidiarietà, secondo cui ogni livello di potere espleta compiti al proprio livello, a condizione di effettuarli nel modo più efficace ed efficiente, a favore del cittadino.

Come precisato dal testo dell'introduzione al Quadro di riferimento «tale principio è stato ideato per avvicinare le sedi decisionali ai cittadini, ed evitare l'allontanamento dei centri di potere». Aggiunge che «il principio di sussidiarietà non influisce in alcun modo sull'esistenza stessa delle competenze, ma consente di determinare se una competenza esistente può essere esercitata o meno, e riguarda esclusivamente le competenze concorrenti».

1 Doc 9824-3/6/2003-Assemblea parlamentare Consiglio d'Europa p. 11.

2 Hansum, Hurst e Lillich, Rb "The concept of autonomy in international law" 1980.

L'applicazione di tale principio, precisa ancora la risoluzione 97 (2000) del Congresso, «quale principio regolatore delle relazioni tra collettività locali, regioni, Stato centrale o federale e, per i paesi interessati, le istituzioni europee, implica la rinuncia del legislatore nazionale e, se del caso, europeo, ad una eccessiva regolamentazione sulle materie che rientrano nelle competenze delle collettività locali o regionali, che devono invece poter disporre di un sufficiente margine di manovra».

4) Si ritrova qui enunciato il principio generale relativo alle competenze, vale a dire che tutto ciò che concerne l'interesse regionale è inteso come qualunque campo che non sia escluso dal loro potere, né assegnato ad un altro livello di potere dalla costituzione, la legge o lo statuto regionale. Si precisa, tuttavia, nell'ultima parte del paragrafo, che bisognerà in ogni caso riferirsi a quanto stabilito dalla costituzione o la legge in tema di competenze riconosciute o limitazioni imposte per queste ultime.

In funzione degli ordinamenti istituzionali dei paesi, i poteri residuali rientreranno nella competenza dello Stato oppure, come in alcuni Stati federali, delle regioni stesse; in ogni modo, la costituzione lo preciserà di volta in volta.

5) Dall'approfondimento del contenuto formale delle competenze delle collettività regionali, emerge che queste devono comprendere poteri decisionali (opzioni politiche) e amministrativi (misure esecutive), atti a porre in essere le

politiche regionali statuite dalle autorità responsabili. È anche previsto che la gamma di poteri regionali possa comprendere competenze legislative, come nel caso dei paesi altamente regionalizzati.

6) È previsto, inoltre, che alle collettività regionali possano essere demandate o delegate particolari competenze, allorché l'evoluzione del management politico interno di un paese porti ad una redistribuzione complementare di competenze da parte di altri pubblici poteri a favore del livello regionale, rispetto al quadro istituzionale vigente.

7) Questo paragrafo precisa le condizioni di esecuzione delle competenze delegate. La collettività regionale deve avere la libertà di eseguirle – in totale autonomia, si potrebbe dire – e cioè «*di armonizzarne l'esercizio*» al contesto e alle pratiche regionali; il tutto, nel rispetto dell'ambito legale vigente.

8-13) Tali paragrafi riprendono un'elencazione, a titolo esemplificativo, di competenze regionali moderne e dinamiche, per le quali si può considerare che le collettività regionali siano ben posizionate per esercitarne la responsabilità, sia dal punto di vista dei principi di sussidiarietà e di prossimità, sia in termini di management efficace.

Si tratta della difesa e della promozione della cultura regionale, dello sviluppo economico regionale, delle strutture educative e formative correlate alle

problematiche occupazionali, la problematica della protezione sociale e della salute, lo sviluppo territoriale, nonché la protezione e la valorizzazione delle risorse naturali e della biodiversità e, in linea più generale, le politiche di sviluppo sostenibile.

Questo elenco presentato a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, è basato sulle diverse pratiche osservate in alcuni paesi dotati di collettività regionali, con potere legislativo o meno. Tuttavia, spetta in ultima analisi ai singoli Stati definire la portata e la diversità delle responsabilità che intende affidare alle sue collettività regionali.

1.3. Relazioni con gli altri livelli di potere

14) Per quanto concerne le relazioni con gli altri livelli di potere in seno ad uno Stato, si raccomanda che tali rapporti siano organizzati, dalla base fino ai vertici, sul principio del rispetto reciproco dei livelli di potere, gli uni rispetto agli altri. Il modello suggerito non è quindi di tipo gerarchico, né subordinato, ma intende articolarsi intorno ai principi di autonomia e sussidiarietà.

È così che la redazione adottata contiene un duplice riferimento esplicito: al rispetto dell'autonomia regionale da parte dello Stato, secondo i concetti sviluppati in questo «Quadro di riferimento» e, analogamente, al rispetto delle autorità locali da parte delle collettività

regionali, in conformità con i principi della Carta europea dell'autonomia locale.

15) In applicazione concreta dei principi ripresi più in alto, trattandosi di definire le relazioni tra collettività regionali e altre collettività sub-nazionali, è previsto di lasciare a queste ultime il potere di definire autonomamente l'ambito e le modalità delle loro relazioni reciproche, senza ingerenze esterne (centrali), ma nel rispetto della legge.

16) Questo paragrafo ricorda che le cooperazioni e le collaborazioni che si sviluppano tra collettività regionali e locali devono prefiggersi l'obiettivo dell'interesse generale, in risposta alle esigenze dei cittadini.

17) Sempre in applicazione dei principi propugnati dalla carta Europea dell'Autonomia Locale, che le collettività regionali hanno l'obbligo di rispettare, si raccomanda che le autorità locali siano consultate nel momento in cui vengono messi in discussione temi che le riguardano direttamente. Indubbiamente, se l'espressione «*per quanto possibile in tempo utile*» sembra riferirsi maggiormente ad un'obbligazione di mezzi che non di risultato, bisogna interpretare con cautela questa prudenza del testo, poiché il principio fondamentale di apertura al dialogo e di partecipazione intrastatale rientra nell'essenza stessa delle rispettive autonomie in seno ad uno Stato gestito a più livelli.

1.4. Rapporti con le strutture dello Stato

1.4.1. Associazione al processo decisionale

18) Questo punto concerne la necessaria «associazione» delle collettività regionali al processo decisionale dello Stato, nel momento in cui quest'ultimo prevede riforme o misure che tocchino il «meso-livello» del potere, costituito dalle collettività regionali.

Se è vero che, per un principio di pari dignità istituzionale e di rispetto dei principi di autonomia, il precedente paragrafo imponeva alle collettività regionali l'obbligo di consultare le autorità locali in previsione di riforme che le riguardavano, è ancor più vero che le collettività regionali possono a loro volta attendere lo stesso atteggiamento da parte dello Stato centrale, quando esso si propone di prendere decisioni *«che riguardano le loro competenze e i loro interessi essenziali, o la portata dell'autonomia regionale»*.

È qui in gioco l'essenza stessa del concetto di autonomia regionale.

19) Questo paragrafo risponde alla domanda: quale forma deve assumere questa «associazione della regione» al processo decisionale dello Stato?

Possano verificarsi varie possibilità. Idealmente, tramite la rappresentanza delle collettività regionali in seno agli organi decisionali dello Stato (ex: seconda camera, organi

di concertazione Stato/regioni) e/o tramite processi di consultazione e discussione, formali o informali, che consentano il dibattito tra i diversi livelli di potere interessati.

È previsto, ovviamente, che il dialogo «centrale-regionale» possa essere condotto, per la parte regionale, da associazioni che rappresentino gli interessi delle collettività regionali.

20) A condizione che sia previsto dalla costituzione o dalla legge, questo paragrafo suggerisce di estendere questo tipo di concertazione/consultazione al campo delle negoziazioni internazionali effettuate dallo Stato e all'attuazione dei trattati in cui sono coinvolte le competenze delle collettività regionali.

Sarà così, dunque, quando tali convenzioni internazionali riguarderanno la portata dell'autonomia regionale, oppure quando l'attuazione di clausole internazionali implicherà, in funzione della ripartizione interna dello Stato interessato, l'intervento della collettività regionale.

Tale situazione è abituale negli Stati federali e regionalizzati, ma può anche verificarsi in paesi in cui la regionalizzazione è meno sviluppata.

1.4.2. Controllo e sostituzione

21) Questo paragrafo affronta la delicata questione della tutela dello Stato sulle collettività regionali che, pur differenziandosi da un paese all'altro, è tuttavia fondata su alcuni principi fondanti.

È così che l'intervento dello Stato non deve esulare dal quadro di un controllo di legittimità, teso a verificare, in particolare, che le decisioni regionali non travalichino i poteri loro riconosciuti dalla costituzione o dalla legge, né violino principi di ordine superiore (ex: convenzioni internazionali – costituzione).

In tale prospettiva, un controllo di opportunità è escluso, in quanto espressione di un interventzionismo contrastante con un'autonomia regionale responsabile.

Viene tuttavia introdotta una sfumatura a tale principio, per quanto concerne i poteri delegati dallo Stato. In effetti, contrariamente ai poteri «assegnati», quando lo Stato delega alcune delle sue missioni alle collettività regionali (vedi paragrafo 6), è ammissibile che il controllo comprenda una valutazione di opportunità, poiché lo Stato ha affidato ad un altro potere una parte di quello che gli apparteneva, e su cui intende conservare un certo controllo.

Per valutare concretamente la natura e i limiti di questo controllo di opportunità, non bisogna tralasciare, tuttavia, la 2a parte del paragrafo 6, che consente, in caso di poteri

delegati, di armonizzare l'esercizio di questi ultimi rispetto al quadro regionale.

22) La seconda parte di tali principi, relativi al controllo enunciato dal suddetto paragrafo, precisa le condizioni applicate a tale diritto di controllo, definito «amministrativo», per ben distinguerlo da un controllo politico.

Si precisa, innanzitutto, che tale controllo deve operarsi *«conformemente alle procedure e nei casi previsti dalle disposizioni costituzionali o legislative»*. L'obiettivo è controllare la legittimità in modo legittimo.

In ogni caso, questo controllo deve essere eseguito *«a posteriori»*, il che esclude una censura preliminare da parte dello Stato sulle decisioni che le collettività regionali avrebbero l'intenzione di prendere.

Infine, l'idea di una proporzionalità delle misure di controllo rispetto agli interessi che lo Stato intende tutelare significa, in realtà, la volontà di scoraggiare un controllo troppo puntiglioso sulle decisioni d'importanza secondaria delle autorità regionali; in altri termini, un controllo che non sia proporzionale alla rilevanza della misura adottata, e cioè, degli interessi in gioco.

23-24) Questi paragrafi riguardano la misura più drastica in materia di controllo da parte di uno Stato, vale a dire il caso

in cui il potere centrale si sostituisce agli organi delle collettività regionali, la cui azione, nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, si è macchiata di gravi inadempienze.

Poiché questo interventismo dello Stato tende a far dirigere direttamente da rappresentanti dello Stato, una collettività regionale la cui gestione si sia rivelata gravemente «inadeguata» o «irregolare», esso può essere previsto soltanto «*in casi eccezionali*» e nello scrupoloso rispetto delle procedure previste dalla costituzione o dalla legge.

La durata di questo tipo di sostituzione non potrà essere, per sua natura, che «temporanea», limitata a «casi specifici», e la sua esecuzione sarà affidata ad agenti che dovranno agire esclusivamente nell'interesse della collettività regionale.

Si comprende dall'enunciazione molto restrittiva di questa facoltà marginale che essa non possa essere utilizzata come pretesto dallo Stato per far compiere ad agenti dipendenti dalla sua autorità, atti che rientrerebbero in una tutela di opportunità. La sostituzione può essere esclusivamente destinata a riportare l'azione degli organi della collettività regionale, così sanzionata, sulla retta via della legittimità istituzionale del paese.

Per quanto concerne l'eccezione che si riferisce alle competenze delegate, essa si giustifica logicamente con il

fatto che, in caso di utilizzo gravemente irregolare o illegale della delega concessa, la sostituzione corrisponde, in realtà, alla revoca di tale competenza, di cui lo Stato riprende, in definitiva, il controllo.

Anche in questo caso, ci si riferisce, per inquadrare la nozione, al principio di proporzionalità, teso ad utilizzare questo processo eccezionale soltanto nella misura necessaria alla rilevanza degli interessi in gioco.

1.4.3. *Lealtà, integrità territoriale e coesione*

25) Autonomia non significa indipendenza. L'autonomia delle collettività regionali, così come definita dai principi ribaditi nel «Quadro di riferimento», si articola intorno ad un sistema di diritti e doveri reciproci delle diverse componenti istituzionali dello Stato.

È quanto indicato nel testo con espressioni quali «*reciproca lealtà*» e «*pari dignità*». Non volendo lasciar planare nessuna interpretazione «separatista» su tali principi di autonomia, il testo precisa gli obblighi delle collettività regionali nei confronti dello Stato: rispetto dell'*unità* di quest'ultimo, della sua *sovranità* e della sua *integrità territoriale*.

26) Nel drittofilo di quanto precede, si ricorda in quest'altro paragrafo il necessario rispetto dello stato di diritto e quello dell'organizzazione territoriale dello Stato, quale principio fondante dei rapporti tra i diversi livelli di potere e con il cittadino.

È da questo rispetto reciproco e inter-istituzionale che dipenderà, in particolare, l'armonia e la coesione nell'ambito dello Stato.

27) Le collettività regionali devono adottare tutte le misure necessarie per garantire la buona esecuzione degli obblighi derivanti dalla costituzione o dalla legge. Le collettività regionali dovranno dar prova di un atteggiamento proattivo per rispettare le obbligazioni che gli Stati impongono ai poteri sub-nazionali o a cui esse li invitano a partecipare.

28) L'ultimo paragrafo del presente capitolo affronta la questione della partecipazione delle collettività regionali alla necessaria coesione economica e sociale globale dello Stato. Nonostante l'autonomia delle competenze di cui esse possono avvalersi in seno agli Stati, le collettività regionali non sono strutture isolate, che vivono in «bolle territoriali».

Oggi, a fronte dell'europeizzazione e della mondializzazione, uno sviluppo economico e sociale armonioso di uno Stato attento a instaurare condizioni di vita comparabili a favore di tutti i suoi concittadini e uno sviluppo equilibrato dell'insieme del suo territorio, auspica, logicamente, la convergenza delle azioni di tutte le collettività organizzate al suo interno, in uno spirito di solidarietà e di complementarità rispetto a quelle dello Stato.

In questa prospettiva, in qualità di partner dello Stato, le collettività regionali sono le prime interessate quali protagoniste accanto al mondo locale. La filosofia politica così sviluppata corrisponde a regioni che collaborano con lo Stato, invece di contrapporsi a quest'ultimo o isolarsi al suo interno.

1.5. Protezione dell'autonomia regionale

29) Se è vero che le collettività regionali devono rispettare le strutture dello Stato, tale rispetto deve essere scambievole.

Dopo essere state istituite e riconosciute dagli Stati, con una estensione variabile in tema di competenze e risorse, le collettività regionali devono beneficiare di meccanismi di protezione della loro esistenza. A tale riguardo, si prevede, innanzitutto, che la costituzione o la legge ne «ufficializzino» il livello istituzionale e ne garantiscono la perennità.

Esse potrebbero essere rimesse in questione soltanto da una modifica costituzionale o legislativa posteriore alla loro creazione.

30) Pur trattandosi di un approccio logico in termini di processo democratico, perché un potere centrale può sempre, in teoria, disfare ciò che ha costruito e riformare ciò che ha creato quale struttura regionale, lo spirito dei paragrafi successivi precisa con chiarezza che si tratta di

ipotesi eccezionali che, se attuate, dovrebbero essere ampiamente giustificate.

Pur in mancanza di un formale «stand still» istituzionale, tutti i tentativi per ricentralizzare le competenze regionali sono in contrasto con lo spirito di autonomia e la nozione di sussidiarietà.

È per questa ragione che è stata prevista, a vantaggio delle collettività regionali, la possibilità di un ricorso giurisdizionale, teso a far rispettare «*il libero esercizio dei loro poteri, i principi dell'autonomia regionale sanciti nel diritto interno*». In tal caso, i tribunali amministrativi o le corti costituzionali devono poter censurare il mancato rispetto, da parte dello Stato, delle prerogative regionali.

31) Inoltre, si raccomanda che qualsiasi modifica dei limiti territoriali regionali da parte dello Stato non possa essere realizzata senza una consultazione preliminare della collettività o delle collettività regionali interessate, compresa la possibilità che tale consultazione preliminare avvenga sotto forma referendaria.

Indiscutibilmente, il paragrafo parla di consultazione della collettività regionale, e non di parere conforme di quest'ultima, ma si presume che la pratica democratica diffusa ai giorni nostri scongiurerebbe di avanzare in una direzione rifiutata dalla collettività regionale e i suoi cittadini.

2. Organi regionali e organizzazione interna (democrazia regionale)

2.1. Auto-organizzazione

32) Da questo paragrafo, formulato, tra l'altro, in termini molto generici, si evince che quando uno Stato prevede, nella costituzione e/o in una legge, che le collettività regionali decidono *«della loro organizzazione interna, compreso in materia di statuto e di istituzioni»*, esse possono definirne contenuto e modalità nel modo più ampio possibile.

Con questo si intende che, nel momento in cui il principio di autonomia regionale è riconosciuto da uno Stato, quest'ultimo deve lasciare la massima libertà alla collettività regionale, per definire quelle che le sembrano le metodologie più appropriate in termini di strutturazione delle sue istituzioni, dei suoi organi e delle sue modalità di funzionamento.

Sarebbe antinomico, per uno Stato, riconoscere un'autonomia a delle collettività regionali e decidere, più tardi, come queste devono utilizzarla.

Gli unici limiti, fissati dalla costituzione o dalla legge, consistono nella definizione delle competenze o delle regole di controllo.

«L'auto-organizzazione», o «self-government», costituisce il principio di base di qualunque autentica autonomia regionale.

2.2. Organi regionali

33-35) Leggendo tali paragrafi, si potrà osservare che la composizione degli organi regionali rispecchia diverse formule alternative, a livello sia delle assemblee che degli esecutivi.

Come precisato nell'introduzione al «Quadro di riferimento», «per quanto concerne gli organi deliberanti delle entità regionali e, di conseguenza, la rappresentatività democratica, l'elezione diretta a scrutinio segreto è la via da preferire, anche se in modo non esclusivo rispetto ad altre modalità di designazione (elezione in secondo grado dei componenti degli organi rappresentativi della struttura regionale, ad esempio)».

È quindi previsto che le assemblee siano composte da rappresentanti eletti «*a suffragio universale diretto, con scrutinio libero e segreto*» e per i paesi, poco numerosi, che ricorrono alla costituzione per via indiretta delle assemblee deliberanti delle loro collettività territoriali, è previsto che queste possano essere costituite «*da eletti del popolo, che rappresentino le collettività locali costitutive*» di queste ultime.

Questa seconda ipotesi è accettabile soltanto perché esiste una legittimità democratica diretta, grazie all'elezione a livello locale, che delega poi i suoi rappresentanti eletti a livello regionale.

C'è da aggiungere, inoltre, che tale principio di elezione democratica dei membri delle assemblee, sia essa diretta o indiretta, non esclude in alcun caso, qualora sia consentito dalla legge, il ricorso ad altre forme di democrazia partecipativa, ad esempio le «assemblee di cittadini», o l'organizzazione di «referendum».

In tema di funzioni esecutive delle collettività regionali, sono previste, anche in questo caso, due formule in tema di controllo da esercitare da parte delle assemblee da cui tali esecutivi dipendono.

Se l'esecutivo è emanazione dell'assemblea, esso sarà responsabile dei propri atti davanti a quest'ultima, in conformità con le condizioni e procedure sancite dalla legge.

Viceversa, se l'organo esecutivo è eletto direttamente dalla popolazione, esso non sarà «necessariamente responsabile davanti all'assemblea rappresentativa», ma dovrà tuttavia «render conto dei propri atti a quest'ultima».

Si evince chiaramente che la differenza tra le due situazioni consiste nel livello di legittimità dei membri dell'Esecutivo che, nel caso dell'elezione diretta da parte della

popolazione, conferisce loro un assetto popolare democratico di natura uguale, o addirittura superiore ai membri eletti dell'assemblea regionale.

2.3. Statuto

36) Questo paragrafo contiene alcuni principi di base, relativi allo statuto dei rappresentanti eletti che, in un'autentica democrazia, devono beneficiare al contempo di una reale libertà di espressione delle loro opinioni politiche, di condizioni materiali favorevoli all'esercizio del loro mandato, nonché di un sistema di protezione che non consenta sanzioni nei loro confronti, se non sotto l'ala protettiva della legge.

A fronte di una tematica che, in tutti i paesi, è sempre considerata delicata, quale il problema dell'«indennità» e/o del compenso finanziario per le spese sostenute nell'esercizio del mandato elettivo di membro dell'esecutivo o dell'assemblea, il testo adottato si limita a raccomandare con prudenza che tale indennizzo sia «adeguato», lasciando in tal modo un ampio margine di valutazione.

Il testo propone, tuttavia, degli spunti per una definizione più precisa di tale rimborso spese, parlando di «*compenso totale o parziale per profitti persi dal rappresentante regionale*», e aggiungendo, come criterio supplementare, «*la remunerazione del lavoro svolto, nonché la corrispondente copertura sociale*».

Si raccomanda, inoltre, che siano previste dalla legge le funzioni e attività da considerare incompatibili con il mandato dell'eletto. Ciò significa che il regime delle incompatibilità applicabile agli eletti regionali, sia in termini di eleggibilità che a livello dell'esercizio del mandato, deve articolarsi su basi legali preve e trasparenti.

37) Questo paragrafo affronta l'importante problema delle sanzioni nei confronti degli eletti. Anche se, logicamente, deve essere possibile comminare sanzioni a carico di eletti «colpevoli», bisognerebbe tuttavia che il comportamento criticato sia previsto da una legge (nulla poena sine lege) e che la sanzione inflitta sia all'altezza della colpa commessa e degli interessi che il potere controllante intende salvaguardare.

Infine, è previsto, soprattutto, che tali sanzioni siano «soggette ad un controllo giurisdizionale».

L'obiettivo è chiaro: evitare, in questo campo, l'intervento arbitrario del potere centrale, o anche del potere regionale nei confronti di uno dei suoi eletti regionali, nel momento in cui gli si contestano atti irregolari e illegittimi.

Le sanzioni non potranno in nessun caso essere in rapporto con le opzioni politiche dell'eletto, tranne se esse sono contrarie alla legge.

Ecco perché, in questo caso, la norma minima auspicata è l'indipendenza di un controllo giurisdizionale esterno all'istituzione.

Controllo giurisdizionale significa, naturalmente, che l'eletto in questione dovrà beneficiare di un «giudice» indipendente, imparziale, che rispetti i diritti della difesa e, in termini più generali, i principi del «giusto processo», definiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali.

Il fatto che sia precisato, alla fine del capoverso, che la sospensione e la destituzione devono essere previsti soltanto in «*casi eccezionali*» indica che tali sanzioni, le più gravi nella gerarchia delle pene applicabili agli eletti, devono essere utilizzate con prudenza e accortezza.

2.4. Amministrazione regionale

38-39) Intitolati «Amministrazione regionale», questi paragrafi riguardano le risorse umane e finanziarie di cui deve disporre qualunque potere regionale per svolgere il proprio ruolo ed espletare le competenze che gli saranno riconosciute o delegate in seno allo Stato.

Si ricorda qui che una struttura amministrativa efficace e conforme agli usi e costumi del paese, dotata di personale competente, con la disponibilità di risorse finanziarie adeguate, rappresenta un requisito indispensabile per il

buon funzionamento di questo livello di potere, che potrà «*definirne liberamente*» l'ambito, le strutture, le modalità organizzative e gli organismi da creare per perfezionarne l'efficienza. Il tutto, logicamente, nel rispetto della legge che lo Stato potrebbe promulgare riguardo all'amministrazione dei suoi poteri subnazionali.

40) Questo paragrafo precisa alcuni principi che devono ispirare «*lo statuto del personale delle collettività regionali*». Quest'ultimo deve, innanzitutto, coincidere con le esigenze dei principi generali dei servizi pubblici vigenti nel paese. Sono evocati, inoltre, a livello generale, alcuni principi fondanti di una funzione pubblica efficace, quali l'esigenza di un «*reclutamento di qualità*», fondato su «*merito e competenze*».

In contropartita, al personale di tali collettività deve essere proposto uno statuto corretto, che si articoli intorno a «*condizioni adeguate in termini di formazione, remunerazione e prospettive di carriera*».

Ciascuna collettività regionale dovrà poi attribuire un contenuto a tali principi, la cui genericità non esclude il livello di esigenza inerente ad una funzione pubblica regionale.

2.5. Buona governance

41) È sintomatico che, in tale capitolo, il primo elemento citato sia l'auspicabile sviluppo di una politica tesa alla

partecipazione del cittadino alla gestione degli affari pubblici. Oggi, il cittadino non è più considerato come un «amministrato», ma come un «amministrante», che deve essere esortato, attraverso processi diversi, a partecipare alla gestione pubblica al di fuori dei momenti elettorali.

Questa democrazia partecipativa è destinata a colmare la distanza che spesso esiste tra il potere e il cittadino, al quale è utile avvicinarsi.

Si può ricordare, a tal riguardo, che il Congresso si è occupato più volte di promuovere il rafforzamento della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale e regionale.

In tale prospettiva, nella sua risoluzione 91(2000) sulla responsabilità cittadina e la partecipazione alla vita pubblica, ha ricordato le linee guida di una siffatta politica, sottolineando al contempo che *«l'attuazione di una politica democratica ispirata ai diritti dei cittadini suppone che ci si trovi a fronte di cittadini maturi, che condividono gli ideali democratici, si interessano alla politica e sono consapevoli della propria corresponsabilità politica [...] Assumere le proprie responsabilità democratiche e civiche significa anche volersi informare sugli eventi politici, contribuire al pubblico dibattito d'idee e alla formazione di una volontà pubblica di partecipare attivamente alla vita politica in qualità di cittadino impegnato».*

Nella sua raccomandazione 139(2003) sulle ONG e la democrazia locale e regionale, il Congresso sottolinea ancora che «il partenariato, quale approccio volontario tra i pubblici poteri locali e regionali e le ONG, consente di rafforzare la democrazia locale e regionale e la partecipazione dei cittadini, riducendo la distanza tra le autorità locali e regionali e i cittadini stessi, e garantendo la presa in considerazione di tutti i punti di vista e di tutte le sensibilità». Questo partenariato, aggiunge il testo, «fonda la propria legittimità sulla necessità di avvicinare il processo decisionale al cittadino, e di allargare i meccanismi di concertazione, d'informazione e di partecipazione di quest'ultimo, nella prospettiva di evolvere verso nuove forme di governance territoriale [...]».

42-43) Questi paragrafi declinano le moderne esigenze di una buona governance, cui oramai tutti i poteri devono ispirarsi, nella teoria e soprattutto nella pratica, per la ricerca dell'efficienza, e cioè dell'efficacia al miglior costo, nel rispetto dell'interesse generale e al servizio del cittadino.

In questo senso, vengono evocati più criteri, come le decisioni ben preparate e accuratamente studiate, la pratica della cultura della valutazione, e la gestione per obiettivi, a vantaggio di flessibilità, apertura, partecipazione e responsabilità nei confronti dei cittadini.

Riassumendo queste nozioni, il paragrafo riafferma anche la necessità di una «*buona amministrazione e di una qualità dei servizi pubblici*» erogati.

3. Finanziamento

3.1. Risorse

44) Questo capitolo sul finanziamento delle collettività regionali si basa sull'antica massima secondo cui non può esserci una buona politica senza buone finanze. La nozione di autonomia finanziaria si definisce come la capacità di fronteggiare gli oneri grazie alle risorse.

L'obiettivo è permettere alle collettività regionali di porre in essere, in modo effettivo, le proprie competenze e responsabilità.

Due parametri si rivelano indispensabili per giungere a tale obiettivo. Da una parte, l'esistenza di un preciso quadro giuridico preesistente, che definisca le tipologie di risorse su cui possono contare le collettività regionali per definire il proprio budget e il programma d'azione.

Dall'altra parte, l'adeguatezza delle potenzialità fiscali concesse rispetto alla portata delle competenze e responsabilità delle collettività di livello regionale.

Dopo aver citato tali condizioni generali, i 3 paragrafi successivi tenteranno di precisarne il contenuto.

45) Si ritrova in questo paragrafo, complementare rispetto al precedente, l'enunciato del principio dell'autonomia di attribuzione delle risorse di cui possono disporre le collettività regionali, in funzione delle ripartizioni legislative o costituzionali praticate nel paese.

Alla regola generale, che prevede questa libertà di gestione e di utilizzo delle risorse regionali per l'esercizio delle competenze e dei compiti delle collettività regionali, si contrappone l'eccezione rappresentata da risorse finalizzate, assegnate dallo Stato per l'esecuzione di politiche predeterminate da quest'ultimo, in modo occasionale o permanente.

46) Questo paragrafo è importante in tema di autonomia finanziaria e fiscale delle collettività regionali, poiché definisce con precisione le tipologie di risorse di cui queste ultime devono poter disporre per esercitare le competenze loro conferite. Innanzitutto, e parzialmente, «*risorse proprie*», di cui si ribadisce, come nel paragrafo precedente, esse devono avere libera disponibilità.

Tali introiti propri potranno corrispondere a diversi tipi di gettito, quali imposte regionali, o ancora tributi, canoni, dotazioni, definiti con la massima autonomia dalle collettività regionali, con riserva dei limiti autorizzati dalla legge o dalla costituzione.

È previsto, inoltre, che tali risorse regionali proprie siano completate da una quota fissa delle imposte dello Stato,

riservate da quest'ultimo alle sue collettività regionali, ai sensi della legislazione vigente nel paese o, altra formula, tramite dotazioni non assegnate, che lo Stato intende conferire alle collettività regionali.

Si potrà osservare, così, la coesistenza – che si verifica, in ogni caso, nella maggior parte degli Stati – di una duplice fonte di finanziamento delle entrate iscritte nel bilancio delle collettività regionali, che provengono, al contempo, da risorse proprie e autonome delle suddette collettività, e da trasferimenti di risorse da parte dello Stato.

Come precisato dalla completissima Raccomandazione (2004) 1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla gestione finanziaria e budgetaria al livello locale e regionale *«il regime generale delle finanze locali e regionali dovrebbe puntare ad un equilibrio adeguato tra, da una parte, i trasferimenti finanziari, comprese le dotazioni e le imposte condivise, stabiliti a livello nazionale e, dall'altra parte, le imposte e i canoni locali e regionali. Un siffatto equilibrio dovrebbe offrire la libertà di adattare i livelli dei proventi e degli oneri alle priorità locali, garantendo, al contempo, che i servizi pubblici locali e regionali raggiungano in ogni caso degli standard minimi, a prescindere dalle capacità locali o regionali»*.

Per alcuni autori, l'autonomia finanziaria inizierebbe quando esistono risorse sufficienti per andare oltre il semplice finanziamento delle spese obbligatorie.

Aggiungiamo che quanto più è cospicua la parte risorse proprie, tanto più l'autonomia regionale si rafforza; il corollario è una responsabilità politica più ampia da assumere per tali collettività nei confronti dei cittadini contribuenti.

Ma non è forse questo il prezzo di qualunque autonomia?

È importante ricordare ancora altre due norme che inquadrano tale materia, e cioè che le risorse di cui dispongono le collettività regionali dovranno coincidere con le loro competenze e missioni, inserendosi parallelamente nel quadro normativo definito dallo Stato.

47) Questo paragrafo precisa, infine, che i meccanismi finanziari citati nei punti precedenti non dovranno essere «congelati», per evitare il rischio che le risorse erogate non riescano a seguire l'inflazione dei costi del funzionamento regionale.

Si raccomanda, di conseguenza, che tali risorse finanziarie siano «di natura sufficientemente diversificata ed evolutiva» per permettere alle collettività regionali «in pratica, per quanto possibile», di seguire «l'andamento reale dei costi di esercizio delle loro competenze».

«Il sistema finanziario deve assicurare una stabilità sufficiente alle regioni, permettendo loro, al contempo, di restare in fase rispetto all'evoluzione reale del costo generato dall'esercizio di loro responsabilità», precisa

appunto la Risoluzione 205(2008) del Congresso sulla politica di finanze pubbliche regionali.

3.2. Perequazione finanziaria e trasferimenti

48) In questo paragrafo si affronta la delicata problematica dell'esistenza di squilibri di ricchezza tra le diverse collettività regionali di uno stesso paese.

A fronte delle disparità di risorse delle collettività regionali dovute a ragioni storiche, geografiche, demografiche e climatiche, che influiscono sul differenziale di sviluppo socioeconomico delle diverse componenti regionali di un paese, sono necessari meccanismi finanziari per garantire l'uguaglianza tra i territori.

Un'uguaglianza territoriale che rispecchia sia il diritto dei cittadini di beneficiare di servizi equivalenti in tutto il territorio nazionale, sia anche la volontà di consolidare l'unità nazionale, sia, ancor meglio, entrambi gli obiettivi insieme.

Il ricorso a meccanismi di perequazione rappresenta l'unico sistema per correggere tali squilibri e contribuire ad una convergenza di risorse delle collettività regionali, a vantaggio del benessere dei loro concittadini.

È in questo senso che opera la politica europea dei fondi strutturali, rispetto alle diverse regioni dei 27 paesi che la compongono.

Questo paragrafo raccomanda, di conseguenza, agli Stati di organizzare procedure di perequazione o misure compensative equivalenti, *«destinate a correggere gli effetti della ripartizione impari di fonti potenziali di finanziamento, nonché degli oneri loro incombenti»*.

In effetti, due aspetti possono giustificare un meccanismo di perequazione a favore di una collettività regionale: in primo luogo, la scarsa potenzialità erariale, o meglio del rendimento erariale, supponendo che esso sia di livello equivalente alla media nazionale, ad esempio; in secondo luogo, le differenze di oneri specifici che incombono su una collettività regionale, magari a causa della sua natura periferica, rurale o di montagna, o della sua concentrazione urbana, che provoca spese di esternalità, o delle sue carenze socio-economiche o sociali rispetto agli standard del paese (esempio: livello di disoccupazione).

Questa perequazione assumerà la forma di una solidarietà verticale, con lo Stato nel ruolo di «ridistributore» di risorse nei confronti delle collettività regionali; oppure di una solidarietà «orizzontale», tra collettività regionali, con le più ricche che aiutano le più povere, le più forti che sostengono le più deboli.

Anche se si può comprenderne la motivazione, l'ultimo capoverso sembra contraddittorio rispetto a quello che precede, perché sembra indicare che tali meccanismi di perequazione, nel loro insieme, non devono depauperare nessuna collettività, il che, in linea di massima, sembra un

pio desiderio piuttosto che una prospettiva concreta e realistica.

I trasferimenti finanziari devono essere disciplinati da testi legislativi o regolamentari, e basati su *«criteri obiettivi proporzionati alle competenze regionali»*. Si tratta, in effetti, di oggettivare l'ampiezza di questi ultimi rispetto ai diversi compiti demandati alle collettività regionali e al loro potenziale fiscale, e non di redistribuire per il piacere di creare uguaglianza.

Infine, i paragrafi successivi ricordano altre tre regole, con un testo a volte ridondante.

In primo luogo, in applicazione del principio generale di autonomia, la capacità dell'autorità regionale di disporre della libera gestione delle risorse percepite o assegnate.

Il secondo principio declina ancora una volta, in un certo senso, il primo, attenuandolo, tuttavia, con l'espressione *«per quanto possibile»*, e precisando che *«le sovvenzioni concesse alle collettività regionali non devono essere destinate al finanziamento di progetti specifici»*. In altri termini, nessuna sovvenzione vincolata, salvo se espressamente previsto dalla regolamentazione come meccanismo di finanziamento di progetto.

Il 3° principio è quello della responsabilità del decisore, che impone che quando lo Stato decide il trasferimento di competenze ad un'autorità regionale, deve sopportarne le

conseguenze e prevedere simultaneamente le corrispondenti risorse finanziarie compensative.

Precisiamo che tutti i criteri citati in tali paragrafi, relativi alla perequazione finanziaria, corrispondono in realtà alla stessa filosofia che emerge dalla Raccomandazione (2000) 14 del Comitato dei Ministri agli Stati membri in tema di fiscalità locale, perequazione finanziaria e conferimenti finanziari alle collettività locali.

In effetti, vi sono citate, tra l'altro, le modalità di valutazione delle esigenze di spese, in vista della perequazione, e al contempo i meccanismi di quest'ultima.

«Tali sistemi» devono essere studiati in modo da poter allineare, almeno parzialmente, la capacità fiscale delle collettività locali, in modo da permettere loro, se lo desiderano, di assumere una gamma e un livello comparabile di servizi, applicando al contempo tassi simili di imposizione locale» (punto 2b, comma 2 della raccomandazione).

3.3. Prestiti

53) Si consiglia di autorizzare tale tecnica finanziaria a favore delle collettività regionali, a completamento delle loro risorse. Tale paragrafo riguarda il ricorso al prestito sul mercato dei capitali, teso a finanziare le loro spese d'investimento. Per quanto ne concerne la destinazione, si sarà certamente notata la restrizione, tra l'altro salutare e logica, che vieta di finanziare spese di funzionamento

ordinario con dei prestiti, che devono invece essere riservati al finanziamento di lungo periodo degli investimenti. Aggiungiamo, inoltre, che numerosi Stati controllano l'impatto di tali prestiti (o altri mezzi corrispondenti) sul livello d'indebitamento delle collettività regionali. A tale riguardo, esiste talvolta un regime differenziato tra i prestiti «nazionali» e quelli effettuati sui mercati esteri.

«Per regola generale, le collettività territoriali dovrebbero potersi indebitare soltanto per il finanziamento delle spese d'investimento, e non per quello delle spese correnti. Il tasso d'indebitamento potrebbe essere fissato proporzionalmente rispetto al volume delle risorse proprie, alla loro stabilità ed evoluzione previsionale», recita il paragrafo 24 della succitata Raccomandazione (2004) 1 del Comitato dei Ministri, sulla gestione finanziaria e budgetaria del livello locale e regionale.

4. Relazioni nazionali e internazionali

54) Questi paragrafi inquadrano le competenze e le possibilità d'azione delle collettività regionali con altri livelli di potere, sul piano interno ed esterno.

Le collettività regionali possono raggrupparsi in associazioni, incaricate di coordinare le proprie azioni o di salvaguardare i propri interessi. È il principio del diritto di libera associazione, declinato, in questo caso, a livello istituzionale regionale.

Ciò corrisponde perfettamente, tra l'altro, alla situazione attuale di sviluppo delle cooperazioni inter-regionali nell'ambito dei diversi paesi del Consiglio d'Europa.

Potendo raggrupparsi a livello nazionale, esse lo possono anche a livello internazionale: una facoltà sottolineata dal testo che precisa *«che esse possono anche aderire ad organizzazioni internazionali di collettività regionali»*. L'unico limite a tale diritto è agire nell'ambito di problematiche che rientrino nelle loro competenze e, naturalmente, nel rispetto della legge.

55) In tale spirito, è logico prevedere la facoltà, per le collettività regionali, di essere coinvolte nelle attività delle istituzioni europee in senso lato. In effetti, sia l'Unione europea che il Consiglio d'Europa hanno sviluppato numerose sedi di concertazione o reti che s'interessano alla problematica regionale. Tale paragrafo consente, di conseguenza, di associare le collettività regionali alle sfide europee, logicamente *«qualora il diritto nazionale e/o europeo lo consenta»*.

Tale associazione può essere prevista in modo diretto dalle collettività regionali, o indiretto, tramite organismi costituiti a tal fine per rappresentarle.

56) Questo paragrafo apre la via alla cooperazione transfrontaliera, in cui numerose collettività regionali sono già attive. Sono stati anche creati strumenti in questa prospettiva.

Tali attività transfrontaliere o internazionali dovranno essere conformi non soltanto a quanto permesso dalla legge nazionale, ma anche agli impegni internazionali e, in linea più generale, alla politica estera dei singoli paesi.

RACCOMANDAZIONE 282 (2010)¹

Seguito dato dal Congresso alla Conferenza dei Ministri responsabili degli enti locali e regionali (Utrecht, Paesi Bassi, 16-17 novembre 2009)

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa si compiace dei dibattiti sostanziali in occasione della 16^a Conferenza del Consiglio d'Europa dei Ministri responsabili degli enti locali e regionali, riunitasi a Utrecht il 16 e 17 novembre 2009, che hanno confermato l'impegno dei governi degli Stati membri a proseguire e a sviluppare le attività del Consiglio d'Europa nel campo della democrazia locale e regionale.

2. Il Congresso rileva che il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali e il Protocollo n° 3 alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concernente i raggruppamenti euroregionali di cooperazione (REC) sono stati firmati da un numero importante di paesi nel corso della Conferenza, a conferma di tale impegno. Si augura sinceramente che altre firme seguiranno in un prossimo futuro.

¹ Discussa e adottata dal Congresso il 18 marzo 2010, 2^a seduta (vedi documento [CG\(18\)7](#), relazione esplicativa, relatori: K. Andersen, Danimarca (R, GILD) e Jean-Claude Frecon, Francia (L, SOC)

3. In considerazione della crescente importanza del livello di governance regionale, è convinto che il Quadro di riferimento per la democrazia regionale, di cui i ministri responsabili degli enti locali e regionali hanno preso nota in occasione della Conferenza, costituisce una prima tappa fondamentale nel processo di rafforzamento della democrazia regionale.

4. Di conseguenza, apprezza la raccomandazione rivolta dai ministri al Congresso e all'Assemblea parlamentare affinché utilizzino il suddetto quadro di riferimento nel contesto delle loro riflessioni sulla riforma delle istituzioni e la governance a livello regionale, e si compiace altresì del fatto che tale testo sia stato incluso nella Dichiarazione finale della Conferenza.

5. Il Congresso apprezza inoltre la relazione preparata dalla Sig.ra Kiviniemi, Ministro finlandese della pubblica amministrazione e degli enti locali, riguardante la necessità di potenziare l'azione del Consiglio d'Europa nel campo della democrazia locale e regionale, che rappresenta un contributo di grande rilievo alle discussioni al riguardo.

6. Il Congresso ricorda tuttavia la posizione adottata congiuntamente con l'Assemblea parlamentare in merito al suddetto documento, che sottolinea, in particolare, l'importanza della diversità degli organi politici del Consiglio d'Europa, che costituisce l'essenza e l'unicità del contributo da esso fornito.

7. Il Congresso sostiene altresì la proposta contenuta nella relazione Kiviniemi di rafforzare la cooperazione con il Comitato europeo per la democrazia locale e regionale (CDLR) in materia di controllo dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale. Riferendosi alla propria Risoluzione statutaria (2007) 6, il Congresso continuerà ad accordare la massima priorità alle sue attività di monitoraggio ed è convinto della necessità che il CDLR dia un seguito a livello intergovernativo alle raccomandazioni formulate al riguardo.

8. Alla luce di quanto precede, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di:

a. prendere nota dei suoi commenti sulla relazione Kiviniemi e di continuare a garantire la diversità degli organi e delle attività del Consiglio d'Europa, che ne costituiscono il punto di forza nel campo della democrazia locale e regionale, garantendo nel contempo un livello di cooperazione intra e interistituzionale, che consenta di ottenere risultati tangibili;

b. incoraggiare i governi degli Stati membri a prendere in considerazione il Quadro di riferimento per la democrazia regionale al momento di elaborare le loro politiche regionali o nell'ambito delle riforme istituzionali a livello regionale;

c. per quanto concerne la Settimana europea della democrazia locale, aderire alle disposizioni della

Dichiarazione finale di Utrecht sulla questione e sostenere e incoraggiare tale iniziativa, in particolare promuovendo l'evento e i suoi risultati presso i governi degli Stati membri.

REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS

on 19 April 2011 at the 1112th meeting of the Ministers' Deputies

CM/Cong(2011)Rec282 final - 21 April 2011

"Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)"– Recommendation 282 (2010) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

1. The Committee of Ministers has given careful consideration to Recommendation 282 (2010) on "Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)", which it has brought to the attention of the governments of member states and has sent it to the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) for comments.

2. In the course of its examination, the Committee has taken due note of the comments of the Congress on the report "How to enhance the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy?" (the Kiviniemi report), which was presented to the 16th session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. The

Committee is committed to the Council of Europe's institutional structure, in which the Congress plays an important role. In this connection, it refers to its 1103rd meeting (19-20 January 2011), where it adopted a revised version of the Statutory Resolution and of the Congress Charter. It encourages the Congress to continue its activities aimed at strengthening local and regional democracy at the pan-European level. It considers that a high level of interinstitutional co-operation within the Council of Europe will make an effective contribution to achieving this objective. This is even more necessary in the context of the reform process currently under way, one of the aims of which is to ensure that the activities of the Congress contribute more to the Organisation's fundamental objectives.

3. The Committee notes that the Utrecht Declaration specifically invites the Congress to participate in a certain number of activities, and welcomes the fact that the Congress has responded positively to these invitations.

4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as "a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the

regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work”.

5. Turning to the possible role of intergovernmental co-operation as part of the follow-up to Congress recommendations connected with monitoring, the Committee notes that this is one of the numerous aspects which should be considered in the context of the general review of the monitoring of the European Charter of Local Self-Government being carried out by Mr Chaves, the Spanish Minister for Local and Regional Policy. The Committee of Ministers will consider the conclusions of this review in due course.

6. Finally, the Committee welcomes the decision to make “human rights at local level” the main theme of the 2011 European Local Democracy Week and encourages all those concerned to contribute to the successful outcome of this initiative.

In seno al Consiglio d'Europa, le collettività regionali, indipendentemente dalla loro natura o dalle peculiarità istituzionali, dispongono ormai di riferimenti e principi per quanto attiene alla loro struttura democratica, organizzazione, competenze e risorse autonome, alla loro collocazione nello Stato, alle relazioni con gli altri poteri e ai rapporti con i cittadini.

Il pregnante valore politico del presente documento, e l'autorevolezza dei riferimenti che contiene, scaturiscono non soltanto dal fatto che di tale testo ha preso atto la Conferenza dei Ministri delle collettività locali e regionali del Consiglio d'Europa, in occasione della sessione di Utrecht del 16 novembre 2009, ma anche dal suo stesso contenuto, ampiamente ispirato ai cosiddetti principi di Helsinki e al progetto di Carta europea della democrazia regionale, adottato dal Congresso nel 2008.

Due sono le principali funzioni demandate a questo vero e proprio codice dei diritti e doveri delle entità regionali, destinato ai poteri mediani, interposti tra il livello centrale e quello, di base, delle collettività locali.

La prima è fungere da fonte di ispirazione, allorché dei paesi decidano di creare o riformare le loro collettività regionali. La seconda è divenire un corpus di principi politici di riferimento, su cui il Congresso potrà fondarsi, nell'esecuzione della sua missione statutaria di monitoraggio della democrazia regionale dei paesi del Consiglio d'Europa.

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Include 47 Stati membri, 28 dei quali fanno anche parte dell'Unione europea. Il Congresso dei poteri locali e regionali è un'istituzione del Consiglio d'Europa che si occupa di promuovere la democrazia locale e regionale nei 47 stati membri. È composto da due Camere – la Camera dei poteri locali e la Camera delle regioni – e tre Comitati, ed è formato da 648 eletti locali e regionali, che rappresentano oltre 200.000 enti territoriali europei.