

Camera delle Regioni

30^a SESSIONE
Strasburgo, 22-24 marzo 2016

CPR30(2016)02-PROV
29 febbraio 2016

Autonomia e confini in un'Europa in mutazione

Principi, quadri di riferimento e procedure per la tutela e la modifica dello statuto, delle competenze e dei confini delle entità subnazionali nel diritto interno

Commissione Governance

Relatore:¹ Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgio (R, SOC)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti)	3
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)	5

Sintesi

L'equilibrio tra i principi contrastanti dell'unità dello Stato e dell'autonomia subnazionale richiede un continuo bilanciamento. Un adattamento più radicale può provocare modifiche nella ripartizione delle competenze o perfino nello statuto giuridico/costituzionale delle entità subnazionali, la cui conseguenza inevitabile è spesso l'insorgere di contrasti e conflitti tra il governo nazionale e l'entità subnazionale.

Il presente rapporto analizza secondo un metodo comparativo le garanzie e le procedure esistenti nel diritto interno dei diversi paesi europei in materia di modifiche degli statuti costituzionali subnazionali, delle competenze, delle risorse finanziarie, dei confini e dell'assetto territoriale delle entità subnazionali, nonché i principi per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti. Tale studio comparativo ha permesso di individuare le buone pratiche, ricollegandole all'impostazione seguita dal Quadro di riferimento per la democrazia regionale.

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

L'obiettivo ricercato è quello di giungere alla definizione di principi, quadri di riferimento e procedure per la tutela e la modifica dello statuto, delle competenze e dei confini territoriali delle entità subnazionali nel diritto interno.

Nella sua risoluzione, il Congresso invita le autorità locali e regionali degli Stati membri a privilegiare il ricorso ai procedimenti giudiziari per far rispettare i principi dell'autonomia regionale, quando questa è sancita dal diritto interno, e a definire e migliorare, ai fini della prevenzione e della risoluzione delle controversie, delle procedure di dialogo efficaci e trasparenti con le autorità centrali. Esorta inoltre gli Stati membri del Consiglio d'Europa a continuare a ribadire e a sostenere l'importanza delle soluzioni pacifiche e costituzionali delle controversie in materia di confini territoriali, e a non modificare i confini e l'assetto territoriale delle entità subnazionali senza avere previamente consultato le loro popolazioni.

PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. Nel corso della storia europea, si è assistito a continue modifiche dei confini nazionali degli Stati. Dopo la seconda guerra mondiale e fino alla caduta del muro di Berlino, l'Europa ha tuttavia goduto di un eccezionale periodo di stabilità territoriale.
2. A partire dal 1989, con la caduta del muro di Berlino e la disgregazione del blocco sovietico, riprende in Europa la "moltiplicazione" delle frontiere e il ritmo dei cambiamenti non mostra segni di rallentamento. I confini continuano a essere ridisegnati, talvolta contro la volontà delle popolazioni interessate.
3. Il rispetto dello stato di diritto, della sovranità nazionale degli Stati e la creazione di buone relazioni di vicinato sono i principi fondamentali della cooperazione intergovernativa europea che si è sviluppata a partire dal 1945. Tali principi costituiscono il presupposto per ogni modifica dei confini territoriali o degli statuti di autonomia da parte degli Stati membri.
4. Qualora si riveli necessario procedere a una riorganizzazione territoriale, il Consiglio d'Europa, che ha notevolmente sviluppato le proprie competenze normative nel campo dei diritti umani e dello stato di diritto, occupa una posizione privilegiata per promuovere i metodi democratici atti a trovare soluzioni per il superamento delle tensioni tra popolazioni sempre più diversificate.
5. Una democrazia pluralista deve non solo rispettare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona o gruppo di individui, ma deve ugualmente creare condizioni appropriate che consentano loro di esprimere, preservare e sviluppare tali identità.
6. Le procedure applicabili alla modifica dei confini territoriali e degli statuti di autonomia all'interno degli Stati membri devono rientrare in un quadro stabile, giuridicamente definito e riconosciuto. Ogni modifica deve essere introdotta in modo trasparente, sulla base di norme chiare e mediante un dialogo politico continuo tra le autorità centrali, quelle regionali e tutti i soggetti interessati.
7. Il Congresso dei poteri locali e regionali, considerando:
 - a. il Preambolo e l'articolo 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa;
 - b. il Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale;
 - c. la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali (STCE n.157);
 - d. la Dichiarazione di Vienna dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa (1993);
 - e. la Raccomandazione del Congresso 346 (2013) sulle regioni e territori a statuto speciale in Europa;
 - f. la Raccomandazione Rec (2004) 12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa ai processi di riforma dei confini territoriali e/o della struttura degli enti territoriali;
 - g. la Raccomandazione n. R (96) 2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa ai referendum e alle iniziative popolari a livello locale;

² Bozza preliminare di risoluzione approvata dalla Commissione Governance (membri della Camera delle Regioni) il 25 febbraio 2016 con procedura scritta.

Membri della Commissione:

A. Aftanasova, T. Aldoza, S. Ali, R. Aliyev, K. Bakogiannis, J. Baxter, E. Beruashvili, F. Blak, M. Bora, J. Borel-Lincertin, G. Boschini, A.S. Bucak, I. Cavo, H.H. Celikyay, A. Chernetskiy, M. Crovetto-Harroch, M. Czarski, A. Dalipi, Y.A. Demirci, S. Dickson, A. Dimitrov, I. Dourou, E. Eicher, L. Erturk, S. Filo, G. Geguzinskas, J. German, D. Giannoni, V. Golenko, V. Golubovic, H. Hashimli, V. Hovhannisyann, A. Hulthen, S. Ilvessalo, A. Ionescu, J. Jalinska, B. Jansson, Z. Jelacic, D. Juozapaviciene, P. Karleskind, A. Karlin, A. Khoroshavin, A. Klarik, N. Komarova, D. Koren, B. Kornbek, L. Kostkina, A. Kriza, J. Kubitzki, M. Kurze, K.H. Lambert, L. Lassakova, P. Leuba, J. Lewis, S. Lisovsky, J. Madelaine, M. Mahmutbegovic, F. Maitia, M. Marin Gonzalez, B. Marziano, P. Matvienko, M. Mazur, C. MacKelvie, J. Meijers, R. Mennea, M.M. Mialot Muller, A. Mifsud, I. Misheva, D. Müller, C. Nechifor, M. Neugnot, J. Novotny, P. Obukhov, O. Olavsen, H.M. Palancioglu, V. Pasqua, J. Pastor, Z. Perisic, A. Petrosyan, F. Pigliaru, A. Pruszkowski, P. Puy Fraga, O. Sanli, B. Schleicher-Rothmund, S. Schumacher, N. Skrypchenko, S. Straubinger, W. Taubeneder, I. Totev, A. Udzenija, S. Ugrehelidze, H. Van Staa, P. Vargas Maestre, J. Verstreken, J.M. Vila Bastida, D. Wilcox, M. Zachariades, L. Zaia.

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

Segretariato della Commissione: T. Lisney, Segretario della Commissione e M. Bendorra, Co-segretaria della Commissione

8. Ricordando che i rapporti tra gli enti regionali e il potere centrale devono poggiare sul principio di reciproca lealtà, nel rispetto dell'unità, della sovranità e dell'integrità territoriale dello Stato;
9. Preoccupato nell'osservare un ricorso a mezzi non democratici, nel disprezzo delle norme internazionali, per ridefinire i confini e modificare l'organizzazione territoriale degli Stati membri;
10. Invita gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa a:
 - a. ricorrere, ove necessario, agli organi giudiziari per garantire il rispetto dei principi dell'autonomia regionale, quando è sancita dal diritto interno;
 - b. verificare che qualsiasi rivendicazione di tipo secessionista o separatista sia inserita in un quadro istituzionale, se non costituzionale, e che la procedura preveda la consultazione di tutte le popolazioni interessate;
 - c. sviluppare e migliorare, per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, delle procedure di dialogo istituzionale efficace, trasparente e rappresentativo con le autorità centrali, al fine di garantire alle soluzioni ipotizzate la massima legittimità possibile.
11. Invita la sua Commissione Governance a:
 - a. indire nel 2017 una conferenza internazionale di alto livello sul tema "Autonomie e confini in un'Europa in mutazione";
 - b. sviluppare e approfondire le sue attività sui principi, i quadri di riferimento e le procedure per la tutela e la modifica, nel diritto interno, dello statuto, delle competenze e dei confini territoriali delle entità regionali;
 - c. proseguire la riflessione sul potenziale rappresentato dalle strutture e istituzioni regionali per l'attenuazione delle tensioni regionali.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE³

1. Le modifiche dei confini territoriali sono state un fenomeno ricorrente nel corso della storia europea; nella maggior parte dei casi, sono state causate dalle guerre, sia con la conquista militare dei territori, che a seguito di decisioni prese in occasione di conferenze internazionali. Dopo la seconda guerra mondiale e fino alla caduta del muro di Berlino, l'Europa ha tuttavia goduto di un eccezionale periodo di stabilità territoriale.

2. A partire dal 1989, l'organizzazione territoriale dell'Europa ha subito profondi cambiamenti, il cui ritmo non mostra segni di rallentamento. Le frontiere nazionali e subnazionali continuano ad essere ridisegnate, spesso senza tenere conto della volontà delle popolazioni interessate. Malgrado le celebrazioni quest'anno dei "70 anni di pace in Europa", i rischi di conflitti violenti nell'area geografica europea e le minacce di una nuova centralizzazione e di tagli ai bilanci a seguito della crisi economica e finanziaria stanno compromettendo una reale governance autonoma delle entità subnazionali.

3. Il rispetto dello stato di diritto, dell'integrità territoriale e della sovranità nazionale degli Stati, e la creazione di buone relazioni di vicinato sono i principi fondamentali della cooperazione intergovernativa europea. Tali principi costituiscono il presupposto per ogni modifica dei confini territoriali o degli statuti di autonomia da parte degli Stati membri.

4. Il Consiglio d'Europa, pur avendo notevolmente sviluppato le proprie competenze normative nel campo dei diritti umani e dello stato di diritto, non è ancora riuscito a promuovere con successo i metodi democratici e partecipativi o inclusivi di riorganizzazione territoriale in quanto mezzo atto a trovare soluzioni per il superamento delle tensioni tra popolazioni sempre più diversificate.

5. Una democrazia pluralista deve non soltanto rispettare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona o gruppo di individui, ma deve ugualmente creare le condizioni appropriate che consentano loro di esprimere, preservare e sviluppare tali identità.

6. Il modo in cui possono essere introdotte e negoziate le modifiche degli statuti, delle competenze e dei confini territoriali deve essere tutelato da garanzie giuridiche e costituzionali. Ogni modifica deve essere introdotta in modo trasparente, sulla base di norme chiare, senza pressioni incostituzionali ed antidemocratiche, mediante un dialogo politico continuo tra le autorità centrali, quelle subnazionali e tutti i soggetti interessati.

7. Pertanto il Congresso, considerando:

a. il Preambolo e l'articolo 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa;

b. il Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale;

c. la Dichiarazione di Vienna dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa (1993);

d. la Raccomandazione n. R (96) 2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa ai referendum e alle iniziative popolari a livello locale.

8. Preoccupato nel constatare un crescente ricorso a mezzi violenti, non democratici e talvolta militari per ridisegnare i confini territoriali e modificare l'organizzazione territoriale degli Stati membri;

³ Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione Governance (membri della Camera delle Regioni) il 20 ottobre 2015

Membri della Commissione:

V. Hovhannisyan, Arayik Petrosyan, H. van Staa, K.H. Lambertz, B. Kornbek, M.M. Mialot Muller, F. Maitia, S. Ugrehelidze (sostituto: E. Beruashvili), W. Taubeneder, S. Schumacher, T. Adolzo, B. Marziano (sostituto: A. Eroi), F. Pigliaru (sostituto: G. Boschini), G. Geguzinskas, M. Crovetto-Harroch (sostituto: J. Pastor), J. Meijers, O. Olavsen, A. Klarik, N. Komarova, A. Chernetskiy, S. Lisovsky (sostituto: A. Grachev), D. Giannoni (sostituto: P. Billi), Z. Jelacic, P. Puy Fraga, A. Hulthen, Y.A. Demirci, L. Erturk, P. Obukhov, T. Simpson-Laing, C. McKelvie, S. Dickson.

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

Segretariato della Commissione: T. Lisney, Segretario della Commissione e M. Bendersa, Co-segretaria della Commissione

9. Invita gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

- a. continuare a ribadire e sostenere l'importanza delle soluzioni pacifiche e costituzionali delle controversie in materia di confini territoriali;
- b. vigilare affinché ogni modifica delle competenze e delle risorse finanziarie delle entità subnazionali sia introdotta seguendo procedure e garanzie prestabilite;
- c. non modificare i confini territoriali e lo statuto delle entità subnazionali senza avere preliminarmente consultato le loro popolazioni;
- d. incoraggiare gli Stati membri ad accertarsi che siano pienamente messe in opera delle procedure di dialogo regolare tra le autorità centrali e le entità subnazionali, al fine di garantire la massima responsabilità politica ed evitare l'inutile ricorso a mezzi giudiziari per la soluzione delle controversie in materia di confini territoriali.

10. Invita il Comitato dei Ministri a:

- a. ribadire il suo sostegno ai principi del Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale, in particolare i principi di reciproca lealtà e pari dignità, nonché ad altri strumenti del Consiglio d'Europa particolarmente pertinenti per fornire agli Stati membri degli orientamenti sulle questioni riguardanti l'autonomia subnazionale;
- b. stimolare al proprio interno il dibattito e la discussione su tali questioni, sottolineando la disponibilità del Congresso a partecipare a tali discussioni, se fosse ritenuto opportuno;
- c. continuare a promuovere la pacifica soluzione di tali controversie tra i propri membri;
- d. continuare a sostenere le attività della Commissione di Venezia e del Congresso volte a promuovere adeguate soluzioni giuridiche e costituzionali per le questioni legate ai confini territoriali subnazionali.