Il Congresso
dei poteri locali e regionali

23ª SESSIONE PLENARIA
CG(23)13
28 agosto 2012

Il secondo livello del governo locale – i poteri locali intermedi in Europa

Commissione Governance
Relatore: Emilio VERRENGIA, Italia (L, PPE/CD)[1]

Progetto di Risoluzione..... 2
Progetto di Raccomandazione 3

Sintesi

I poteri locali intermedi o di secondo livello svolgono un ruolo ben determinato e riconosciuto in numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa, dal momento che garantiscono un alto livello di responsabilità e di controllo democratico, realizzano economie di scala, accrescono l'efficienza e l'efficacia nell'erogazione dei servizi pubblici e forniscono servizi che altrimenti non sarebbero possibili a livello dei comuni. Il Congresso, esprimendo preoccupazione per il fatto che l'attuale crisi economica sta spingendo un certo numero di governi a riordinare le loro istituzioni territoriali con riforme affrettate e non sufficientemente ponderate, che rischiano di provocare danni durevoli alla democrazia locale e regionale, decide di intensificare gli sforzi per garantire che le riforme territoriali siano intraprese a vantaggio dei cittadini, assicurando una piena consultazione con tutti i livelli di governo.

[1] L : Camera dei poteri locali /R : Camera delle Regioni
GILD : Gruppo indipendente e Liberaldemocratico del Congresso
PPE/CD : Gruppo Partito Popolare Europeo –Cristiandemocratici del Congresso
SOC : Gruppo socialista del Congresso
ECR: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI : Membro non iscritto ad alcun partito politico del Congresso
NAP: nessuna appartenenza politica

PROGETTO DI RISOLUZIONE[2]

1. Numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa hanno una lunga tradizione di strutture di governo locale organizzate su più livelli. Ciascun paese, secondo le proprie tradizioni e la propria storia, determina il proprio assetto istituzionale, al fine di proporre un'offerta di servizi più mirata, un buon livello di rappresentanza politica, all'insegna della trasparenza e della responsabilità e un'efficace ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo.

2. L'attuale crisi finanziaria ha spinto un certo numero di autorità nazionali a proporre radicali revisioni delle loro strutture di governo locale, allo scopo di semplificarle, ridurre il numero dei livelli di governo o anche di eliminarne alcuni. Le autorità locali maggiormente minacciate da tali proposte sono essenzialmente gli enti intermedi.

3. Il Congresso constata con preoccupazione che le proposte di riordino dell'amministrazione locale sono avanzate in modo affrettato e ricorda che, per evitare il rischio di indebolire la democrazia locale, devono essere rispettati lo spirito della Carta europea dell'autonomia locale (qui di seguito "la Carta") e i principi della governance multilivello, sistema nel quale la responsabilità è condivisa tra diversi livelli di governo, che coordinano gli sforzi per il miglior rispetto della rappresentanza dei cittadini.

4. Il Congresso, nel ribadire il principio di sussidiarietà, in virtù del quale le autorità centrali dovrebbero svolgere unicamente le funzioni che non possono essere adeguatamente ed efficacemente esercitate dal livello territoriale più prossimo, o dal livello locale, esprime il convincimento che il numero dei livelli di autorità decentralizzate in uno Stato membro debba essere proporzionale alla sua estensione geografica.

5. Pertanto il Congresso, riferendosi alla Carta e al Quadro di riferimento per la democrazia regionale del Consiglio d'Europa:

a. invita le associazioni nazionali di enti locali:

i. a fare pressione sui loro governi affinché il riordino delle istituzioni territoriali sia prudente e ben gestito, pianificato correttamente e rispettoso della Carta;

ii. ad accertarsi di essere adeguatamente consultate prima dell'adozione di qualsiasi riforma;

---

[2] Bozza preliminare di risoluzione e di raccomandazione approvate dalla Commissione Governance il 31 maggio 2012.

Membri della Commissione:
K.-H. Lambertz (Presidente), B.-M. Lövgren (1⁰ Vice-Presidente), E. Özkarsli (2⁰ Vice-Presidente), *I. Henttonen (3⁰ Vice-Presidente)*, *R. Aliyev*, *M. Aygun*, D. Barisic, N. Berlu, B. Biscoe, W. Borsus, M. Chernishev (sostituto: *V. Novikov*), D. Chirtoaca, L. Ciriani, G. Cobzac, M. Cohen (sostituto: *A. Vassallo*), W. Czarnecki, I. De La Serna Hernaiz, *B. Degani*, *S. Dickson*, C. Martins Do Vala Cesar, K. Dubin, A. Ü. Erzen, *H. Feral*, *P. Filippou*, A. Fusco Perrella, G. Gerega, G. Berit Gjerde, *V. Golenko*, *O. Goncharenko*, *A. Gravells*, M. Hegarty, K. Hilber, L. Iliescu, *V. Kadokhov*, P. Karleskind, *I. Khalilov*, O. Kidik, V. Kress, A. Langner, *S. Lazic*, E. Lindal, O. Luk'ianchenko, C. Magyar, M. Mahmutovic, J. Manninger, C. Marini, C. Mauch, *M. Mazur*, *J. McCabe*, *A. Mediratta*, J. Mend, B. Mennel, *M.-M. Mialot-Muller*, A. Mimenov, *E. Mohr,* M. Mugosa, G. Neff, A. Nemcikova, V. Nersisyan, C. Nicolescu, R. Nwelati, N. Obrycki, *F. Pellegrini*, *J. Pulido Valente*, G. Roger, S. Röhl, *B. Rope*, T. Rossini, M. Sabban, C.-L. Schroeter, P. Sedlacek, *T. Simpson-Laing*, *A. Stark*, *N. Stepanovs*, A. Stoilov, *D. Suica*, *L. Swietzlski*, A. Traag, R. Tirle, *S. Tobreluts*, *S. Ugrekhelidze*, P. Vargas Maestre, *E. Verrengia*, P. Wies, M. Yurevich.

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

Segretariato della Commissione: T. Lisney e N. Howson

b. decide di continuare a sostenere le strutture e le procedure miranti a tutelare e a promuovere ulteriormente i diritti dei cittadini e la loro partecipazione alle decisioni politiche prese al livello più vicino possibile a loro e di cooperare con il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE) e con la Confederazione europea dei poteri locali intermedi (CEPLI) per rappresentare gli interessi dei poteri locali intermedi e potenziarne le attività e le capacità;

c. chiede alla Commissione Governance di continuare l'esame della questione.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE[3]

1. I poteri locali intermedi o di secondo livello svolgono un ruolo ben determinato e riconosciuto e spesso molto diversificato in numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa, dove garantiscono un alto livello di responsabilità e di controllo democratico e costituiscono parte integrante della struttura nazionale di rappresentanza politica e dell'organizzazione territoriale. Fatte salve le grandi differenze che si riscontrano tra i paesi, tali enti esercitano in generale funzioni e responsabilità importanti, realizzano economie di scala che permettono di migliorare l'efficienza e l'efficacia nell'erogazione dei servizi pubblici e di fornire servizi che altrimenti i comuni non sono in grado di garantire.

2. Un aspetto importante dell'organizzazione territoriale locale e dei principi fondamentali della sussidiarietà e della responsabilità è costituito dalla presa di decisioni e dall'erogazione di servizi al livello più vicino possibile ai cittadini.

3. Le dimensioni e la varietà dei diversi sistemi istituzionali a livello subnazionale negli Stati membri del Consiglio d'Europa giustificano ampiamente l'esistenza di più livelli di governo in alcuni Stati, in particolare quelli con una tradizione di federalismo o che si estendono su una vasta area geografica.

4. Nel corso degli ultimi vent'anni, si è tuttavia constatata una tendenza ad accrescere le funzioni sia del livello locale, che di quello regionale, a scapito del livello intermedio.

5. Nei paesi dove le autorità centrali intraprendono una riorganizzazione del governo locale, occorre accertarsi che siano rispettati i principi e le norme della democrazia e della sussidiarietà. Qualsiasi riordino delle istituzioni territoriali deve essere preceduto da un'ampia consultazione di tutti i livelli di governo.

6 La Carta europea dell'autonomia locale (di seguito "la Carta") specifica chiaramente che gli enti locali hanno il diritto di essere consultati in caso di qualsiasi cambiamento politico che li riguarda direttamente e fa riferimento in modo specifico alle modifiche dei limiti territoriali, spesso collegate a riforme delle strutture dell'amministrazione locale.

7. Il Congresso nota con preoccupazione che alcuni governi approfittano dell'attuale crisi economica per riorganizzare la loro struttura territoriale con riforme affrettate e non sufficientemente ponderate, che rischiano di danneggiare durevolmente l'autonomia degli enti territoriali e la democrazia locale. Le riforme che riducono sensibilmente il numero di rappresentanti eletti a livello subnazionale e aumentano la distanza tra i centri decisionali e le popolazioni locali possono avere un effetto negativo sulla fiducia nel governo locale.

8. Le riforme territoriali devono essere attentamente studiate e devono rispettare i principi della democrazia locale, con una chiara ripartizione dei compiti e delle competenze e con relativo adeguato finanziamento (in virtù del principio secondo il quale la delega di funzioni deve essere accompagnata dal trasferimento delle risorse necessarie). Nel modificare l'architettura istituzionale, occorre accertarsi che le risorse siano adeguatamente ridistribuite e che le funzioni e i servizi non siano lasciati senza i finanziamenti necessari.

[3] Si veda nota a pié di pagina 2

9. Pertanto il Congresso, riferendosi alla Carta e al Quadro di riferimento per la democrazia regionale, raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri ad accertarsi che:

a. nell'ambito di una riorganizzazione territoriale, sia rispettato il principio della governance multilivello, e in particolare che la ripartizione delle responsabilità tra i vari livelli di governo garantisca di soddisfare le necessità dei cittadini nel modo più efficace possibile;

b. i cambiamenti proposti riguardanti la riduzione del numero di livelli di governo siano riesaminati alla luce del principio di sussidiarietà;

c. qualsiasi riorganizzazione territoriale sia intrapresa in modo prudente e ben gestito, con adeguata pianificazione e nel debito rispetto della Carta, in particolare per quanto concerne le disposizioni sulla necessità di consultare le collettività locali su tutte le questioni che le riguardano direttamente e di garantire che le competenze degli enti subnazionali siano commisurate alle loro risorse finanziarie;

d. le riforme siano attuate in modo da ridurre al minimo i disagi nell'erogazione dei servizi pubblici.