

Council of Europe
Conseil de l'Europe



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

QUARTA SESSIONE

(Strasburgo, 3-5 giugno 1997)

RACCOMANDAZIONE 35 (1997)¹

**SULL'APPLICAZIONE DELLA CARTA EUROPEA
DELL'AUTONOMIA LOCALE IN ITALIA**

¹ Discussa e approvata dalla Camera dei Poteri Locali il 4 giugno 1997, e adottata dalla Commissione Permanente del Congresso il 5 giugno 1997 (ved. doc. CPL (4) 4 Raccomandazione presentata dal Sig. C.Casagrande, Relatore)

Il Congresso,
avendo preso nota della proposta della Camera dei Poteri Locali,

1. Prendendo in considerazione la Carta europea dell'autonomia locale;
2. Prendendo in considerazione il fatto che tale trattato internazionale è stato ratificato dall'Italia l'11 maggio 1990 e che vi è entrato in vigore il 1° settembre dello stesso anno; pertanto la Camera prevale sull'ordine giuridico interno italiano di cui essa fa parte e bisogna tenerne conto nel quadro di qualsiasi riforma legislativa;
3. Prendendo in considerazione la Risoluzione 31 sui principi da seguire per l'azione del Congresso in occasione della preparazione dei rapporti sulla situazione della democrazia locale e regionale nei paesi membri e nei paesi candidati all'adesione al Consiglio d'Europa che il CPLRE ha adottato in occasione della terza sessione nel luglio del 1996;
4. Prendendo in considerazione la Risoluzione 34 sul controllo dell'attuazione della Carta europea dell'autonomia locale che il CPLRE ha ugualmente adottato in occasione della terza sessione nel luglio del 1996;
5. Avendo esaminato la relazione sull'attuazione della Carta europea dell'autonomia locale in Italia presentata dal gruppo di lavoro costituito a tal fine dal CPLRE, di cui il Sig. Claude Casagrande (Francia) è stato il Relatore;
6. Ringraziando tutti coloro che hanno reso possibile l'elaborazione della suddetta relazione, in particolare il Ministero degli Interni italiano, il Parlamento italiano, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, l'Unione delle Province d'Italia e la Sezione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa;
7. Prendendo atto della legislazione italiana e delle riforme attualmente in corso;
8. Prendendo nota con soddisfazione del fatto che le riforme recentemente adottate o attualmente in corso vanno nel senso di una migliore considerazione delle esigenze della Carta europea dell'autonomia locale, pur non risolvendo tutti i problemi d'incompatibilità della legislazione italiana rispetto alla Carta;
9. Prendendo nota con soddisfazione dell'applicazione del principio di sussidiarietà nella nuova legislazione italiana, come è definito agli articoli 2 e 4.3 della Legge numero 59 del 15 marzo 1997;
10. CONSTATA i seguenti fatti:

Statuto e ruolo dei Segretari provinciali e comunali

10.1 In base agli articoli 52 e 53 della Legge numero 142 dell'8 giugno 1990, modificati in parte dalla Legge numero 549 del 28 dicembre 1995, i Segretari comunali e provinciali italiani, eccetto quelli dipendenti dai comuni della regione autonoma del Trentino-Alto Adige, erano funzionari del Ministero degli Interni e di conseguenza di sottraevano al controllo gerarchico istituzionale degli organi eletti dei comuni e delle provincie;

10.2 I Segretari comunali e provinciali avevano, tra le altre missioni, quella di pronunciarsi sulla legalità di qualsiasi progetto di decisioni sottoposto al consiglio e all'esecutivo della loro collettività territoriale;

10.3 La nuova Legge 127 del 15 maggio 1997 introduce una serie di riforme in questo campo, tra le quali, in particolare:

- la creazione di un'Agenzia indipendente incaricata di rilasciare i diplomi di abilitazione ai Segretari comunali e provinciali;
- la designazione dei Segretari comunali e provinciali da parte rispettivamente del Sindaco e del Presidente della provincia, che li scelgono tra le persone iscritte all'albo nazionale dell'ordine;
- il diritto del Sindaco e del Presidente della Provincia di destituirli in caso di violazione dei loro obblighi;
- l'eliminazione del carattere obbligatorio dei pareri emessi dai Segretari sui progetti di decisione sottoposti alle giunte comunali o provinciali e al loro organo esecutivo;
- la possibilità, per i comuni con più di 15.000 abitanti, di nominare un direttore generale per dirigere l'amministrazione comunale;

Controllo sugli atti delle collettività locali

10.4 Alla luce della legislazione in vigore prima del 18 maggio 1997, tutti gli atti afferenti la loro sfera di competenza, adottati dalle giunte comunali e provinciali erano sottoposti ad un controllo preventivo di legalità effettuato da un Comitato Regionale di Controllo (CORECO);

10.5 Nella composizione del Comitato, i giuristi non costituiscono la maggioranza dei membri;

10.6 Tale controllo verteva, in linea di massima, solamente sulla verifica che l'atto adottato dall'organo comunale o provinciale fosse conforme alle norme in vigore, nonché alle norme statutarie dell'organo interessato, ma, in pratica, le decisioni di tale Comitato vertevano spesso su questioni di opportunità: ai sensi della nuova Legge, tale controllo deve vertere esclusivamente sulla legalità (esclusivamente la competenza, la forma e la procedura); nel caso del bilancio comunale o provinciale, inoltre, le competenze di controllo del CORECO restano molto ampie;

10.7 Sebbene i comuni e le province possano contestare tali decisioni davanti a una corte di giustizia, tale via di ricorso si rivela molto lenta, costosa e inoperante, per quanto riguarda il controllo del bilancio, a causa dei termini che sono applicati su tale controllo;

10.8 La recente riforma legislativa mira a ridurre il numero di atti sottoposti a tale controllo preventivo di legalità, ma lo mantiene in particolare per il bilancio;

Controllo sugli organi eletti

10.9 Il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero degli Interni e ascoltato il parere del Parlamento, può sciogliere un consiglio municipale o provinciale. In alcuni casi, il Prefetto è abilitato ad adottare misure provvisorie. Alcuni dei motivi di scioglimento regolamentati potrebbero essere giudicati molto generici e vagamente definiti, ma il numero degli scioglimenti basati su tali cause generiche resta in definitiva assai ridotto (8 nel periodo dal 1990 al 1994);

10.10 Il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero degli Interni, può ugualmente pronunciare la destituzione di un eletto locale. In caso di gravità e urgenza, può essere presa una decisione provvisoria da parte del Prefetto. Come nel caso citato prima, la legge prevede anche motivi che potrebbero essere giudicati generici e vaghi. Tale misura è alla base di 288 sospensioni dal 1990;

10.11 La legge antimafia (numero 221 del 22 luglio 1991), che prevede misure eccezionali di lotta contro la criminalità organizzata, è alla base dello scioglimento, per infiltrazione mafiosa, di 90 consigli comunali tra il 1991 e il 1996;

10.12 Secondo le leggi numero 55 del 19 marzo 1990 e numero 16 del 18 gennaio 1992, una condanna penale di un eletto locale, anche per reati poco importanti e per una condanna non definitiva, determina la soppressione del suo diritto passivo di voto e la sua destituzione dalla carica di eletto;

10.13 L'articolo 39, commi 1b) e 3, della legge 142 dell'8 giugno 1990, stabilisce un rapporto di causa ed effetto tra la destituzione del sindaco (o Presidente della Provincia) e lo scioglimento del consiglio comunale (o provinciale), e ciò ha come conseguenza la designazione di un commissario che ha l'incarico di gestire la collettività fino alle prossime elezioni;

Autonomia di gestione del personale delle collettività locali

10.14 Il Decreto legge numero 504 del 30 dicembre 1992 limita al 50% del bilancio le risorse massime che le collettività locali possono consacrare alle spese di personale e impone ai comuni che non rispettano tale limite l'obbligo di richiedere l'autorizzazione dello Stato per ingaggiare personale supplementare;

10.15 La legge numero 549 del 1995 vieta l'aumento delle spese per il personale al di là del livello raggiunto il 31 agosto 1993 benché la riforma abbia eliminato tale misura per i comuni che non si trovano in situazione di "disavanzo strutturale";

10.16 La trattativa sulle condizioni di lavoro del personale delle collettività avviene sempre in modo centralizzato tramite un'ente statale che riceve le direttive della Presidenza del Comitato dei Ministri, benché tali direttive siano adottate in accordo con le associazioni nazionali dei Comuni e delle Provincie;

Autonomia finanziaria delle collettività locali

10.17 Per quanto riguarda le entrate dei comuni italiani, la percentuale media rappresentata dalle loro proprie risorse non ha smesso di aumentare tra il 1991 (38% del totale) e il 1994 (57% del totale);

10.18 Ciò è dovuto in parte al disimpegno progressivo dello Stato nel finanziamento delle collettività locali;

10.19 Le imposte locali in Italia non sono "evolutive e diversificate" come auspicato dalla Carta europea dell'autonomia locale;

10.20 Le collettività locali sono abilitate a fissare i tassi solo per le imposte locali minori;

10.21 Si osserva una diminuzione della correlazione tra risorse finanziarie e responsabilità delle collettività locali, tanto più che il numero di queste ultime rischia di aumentare man mano che sarà applicata la Legge numero 59 del 15 marzo 1997;

10.22 Le risorse proprie delle Province rappresentavano solo il 7,7 % delle loro entrate nel 1994; inoltre, la quota troppo elevata delle sovvenzioni specifiche pone dei seri limiti al principio della libera disponibilità delle risorse a livello provinciale. Tuttavia, una nuova imposta provinciale sulla tassa di circolazione è stata introdotta dalla Legge numero 662 del 23 dicembre 1996;

10.23 D'altro canto, il bilancio delle collettività locali è sottoposto a un controllo a priori da parte dei Comitati Regionali di Controllo (cfr. sopra) che verte ugualmente sull'opportunità;

11 Quanto alla compatibilità della legislazione e della pratica amministrativa italiane rispetto alla Carta europea dell'autonomia locale, RITIENE che:

11.1 Sussiste sempre il rischio che i Segretari comunali e provinciali costituiscano un potere tecnico o di gestione posto allo stesso livello del potere pubblico incarnato dagli eletti; l'Agenzia professionale incaricata della gestione dell'ordine dei Segretari comunali e provinciali dovrebbe essere interamente sottoposta al controllo degli eletti locali; d'altro canto, le relazioni tra i Segretari comunali e i nuovi direttori generali non sono chiaramente definite, il che potrebbe comportare dei conflitti in futuro;

11.2 Nella misura in cui l'attuale legislazione impone un controllo d'opportunità e "a priori" del bilancio delle collettività locali, essa è in contraddizione con la Carta europea dell'autonomia locale, il cui articolo 8 vieta i controlli d'opportunità degli atti delle collettività locali e il cui articolo 9 stabilisce il diritto di queste ultime di disporre liberamente delle loro risorse nell'ambito delle loro competenze;

11.3 Le cause di scioglimento dei consigli e la destituzione degli eletti per ragioni generiche o d'ordine pubblico sono assai vagamente definite dalla legge e possono compromettere il diritto degli eletti al libero esercizio del loro mandato (articolo 7.1 della Carta);

11.4 Le cause d'ineleggibilità o di destituzione per condanne penali non definitive o per infrazioni minori sono ugualmente contrarie all'articolo 7.1 della Carta;

11.5 La designazione di un commissario per garantire la gestione di una collettività locale in seguito alla destituzione del Sindaco o del Presidente della provincia non sembra necessaria nella misura in cui il consiglio potrebbe restare in carica e decretare misure provvisorie fino alle prossime elezioni;

11.6 Le misure straordinarie di controllo amministrativo degli organi locali previste dalla legislazione "animafia" oltrepassano l'ambito dell'autonomia locale e dipendono piuttosto da quello dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto, per cui il Congresso non desidera pronunciarsi, tanto più che tali misure, nella situazione attuale, sono considerate necessarie dalle associazioni dei poteri locali d'Italia;

11.7 Le limitazioni di spesa per il personale, invece, non sarebbero contrarie alla Carta nella misura in cui esse sono imposte da una legge, temporanee, ragionevoli e non discriminatorie rispetto all'autorità dello Stato;

11.8 L'autonomia finanziaria delle collettività locali italiane, per quanto sia migliorata dopo il 1990, non è ancora conforme ai seguenti paragrafi della Carta, nella misura in cui:

- a) le risorse delle collettività locali non sono proporzionali alle nuove responsabilità che la legge ha attribuito loro recentemente (articolo 9.2);
- b) il diritto delle collettività locali di fissare il tasso delle imposte locali non è ancora sufficientemente garantito;
- c) Le risorse delle collettività locali non sono sufficientemente diversificate ed evolutive (articolo 9.4);

11.9 Il basso tasso delle risorse finanziarie proprie delle province e l'ingente quota di sovvenzioni specifiche reali compromettono seriamente la loro autonomia e non sono compatibili con l'articolo 9 della Carta;

12. Auspicando di contribuire al rafforzamento della democrazia locale in Italia e d'apportare il suo consiglio affinché la legislazione e la pratica amministrativa italiane si avvicinino maggiormente ai principi della Carta europea dell'autonomia locale, RACCOMANDA alle autorità governative italiane:

12.1 Per quanto riguarda la Legge numero 142 dell'8 giugno 1990 e la Legge numero 127 del 15 maggio 1997;

12.1.1 di garantire che all'Agenzia professionale dei Segretari comunali e provinciali non vengano attribuite altre mansioni nei confronti dello Stato, se non quella della gestione dell'ordine dei Segretari;

12.1.2 di accertarsi che i Segretari comunali e provinciali, d'ora in poi, occupino nel loro rapporto con lo Stato statuti pari a quelli di altri funzionari comunali e provinciali,

12.1.3 nell'attesa dell'apertura del dibattito interno sui Comitati Regionali di Controllo che sono all'oggetto dell'articolo 130 della Costituzione italiana,

12.1.3.1 di abolire il controllo a priori, previsto all'articolo 17, paragrafo 33 della Legge numero 127 del 15 maggio 1997, che tali Comuni effettuano sul bilancio delle collettività locali,

12.1.3.2 di adottare tutte le misure necessarie, compresa la revisione della loro composizione, per garantire che nelle pratica tali Comitati si pronuncino solamente sulla legalità delle decisioni degli organi locali eletti che sono loro sottoposte,

12.1.3.3 di adottare tutte le misure necessarie per rendere più flessibili e meno costose le vie di ricorso di cui dispongono i poteri locali davanti alle corti di giustizia per contestare le decisioni dei Comitati Regionali di Controllo,

12.1.4 di sostituire i motivi generici d'ordine pubblico, che sono all'oggetto degli articoli 39.1 a) e 40.1 e) che permettono o la destituzione di un eletto o lo scioglimento d'un organo locale eletto, con una lista di motivi chiaramente definiti,

- 12.1.5 di associare gli eletti nella gestione provvisoria delle collettività locali in caso di dimissione, decadenza, destituzione o morte del sindaco, invece di designare un commissario a tale effetto;
- 12.2 per quanto riguarda le leggi numero 55 del 19 marzo 1990 e numero 16 del 18 gennaio 1992, di prevedere le sanzioni di non eleggibilità e di sospensione solo per reati sufficientemente gravi commessi da un eletto, e ciò sulla base di una sentenza definitiva pronunciata da una corte di giustizia per la quale non è più possibile alcun ricorso (eccetto eventuali misure provvisorie che le corti potrebbero adottare);
- 12.3 per quanto riguarda la Legge numero 549 del 1995, di abolire, nella misura del possibile, il limite imposto alle spese in materia di personale,
- 12.4 di adottare qualsiasi misura che miri ad assicurare:
- 12.4.1 che le risorse finanziarie delle collettività locali siano proporzionali ai nuovi compiti che la legge attribuirà loro,
- 12.4.2 una più ampia garanzia del diritto delle collettività locali di fissare il tasso delle imposte locali,
- 12.4.3 una più ampia diversificazione ed evoluzione delle risorse delle collettività locali;
- 12.5 di rendere conformi con l'articolo 9 della Carta l'autonomia finanziaria delle province, riducendo in particolare la quota delle sovvenzioni specifiche.

