

31^a SESSIONE

CPL31(2016)05prov
29 luglio 2016

La democrazia locale a Cipro

Commissione di Monitoraggio

Relatori¹: Bernd VÖHRINGER, Germania (L, PPE/CCE)
Randi MONDORF, Danimarca (R, GILD)

Progetto di raccomandazione.....2

Sintesi

Il presente rapporto di monitoraggio sulla democrazia locale a Cipro è il terzo dopo la ratifica della Carta da parte del paese, nel 1988. I relatori notano con soddisfazione che la Repubblica di Cipro ha deciso di accettare, il 26 ottobre 2003, di essere vincolata dalle disposizioni dell'articolo 5 della Carta. Il rapporto sottolinea inoltre l'impegno politico del governo cipriota a favore della partecipazione dei cittadini agli affari pubblici locali e si compiace della firma e della ratifica da parte della Repubblica di Cipro del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale (STCE n. 207). I relatori esprimono tuttavia alcune preoccupazioni riguardanti la fragilità e la scarsa precisione del quadro legislativo in materia di competenze degli enti locali e delle modalità del loro esercizio, e l'assenza di garanzie costituzionali del principio dell'autonomia locale e dello statuto degli enti locali. Il rapporto rileva inoltre il forte controllo del governo centrale sull'esercizio della potestà regolamentare degli enti locali e sulle loro risorse umane, amministrative e di bilancio, in particolare per quanto riguarda i piccoli comuni.

Le autorità cipriote sono pertanto invitate a ridurre il controllo sugli atti delle collettività locali. Viene inoltre raccomandato al Governo di riconoscere chiaramente lo status legislativo, e, se possibile, costituzionale degli enti locali e il principio dell'autonomia per tutti gli enti locali, di rafforzare il fondamento legislativo del ruolo dei comuni e delle comunità rurali in quanto istituzioni essenziali, di conferire agli enti locali importanti competenze e responsabilità, di determinare in modo preciso, per via legislativa, quali autorità amministrative sono autorizzate a esercitare un controllo giuridico sui comuni, di limitare ogni tipo di controllo da parte del governo centrale sugli enti locali a un controllo esercitato *a posteriori*, di assegnare agli enti locali risorse finanziarie adeguate e di definire un metodo di calcolo trasparente e prevedibile per le sovvenzioni versate dallo Stato agli enti locali. Il rapporto esorta inoltre le autorità cipriote a garantire l'applicazione diretta della Carta europea dell'autonomia locale nell'ordinamento giuridico interno.

¹ L: 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 alcun gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE²

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, considerando:

a. l'articolo 2, comma 1.b della Risoluzione statutaria CM/Res(2011)2 relativa al Congresso, che stabilisce che uno degli obiettivi del Congresso consiste nel "sottoporre al Comitato dei Ministri delle proposte al fine di promuovere la democrazia locale e regionale";

b. l'articolo 2, comma 3 della Risoluzione statutaria CM/Res(2011)2 relativa al Congresso, che stabilisce che "Il Congresso prepara regolarmente dei rapporti – paese per paese – sulla situazione della democrazia locale e regionale in tutti gli Stati membri e negli Stati candidati all'adesione al Consiglio d'Europa e vigila, in particolare, sull'effettiva attuazione dei principi della Carta europea dell'autonomia locale";

c. la Risoluzione 307 (2010) REV2 sulle modalità di monitoraggio degli obblighi e impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a seguito della loro ratifica della Carta europea dell'autonomia locale;

d. le motivazioni del rapporto sulla democrazia locale a Cipro, riportate in allegato alla presente raccomandazione.

2. Il Congresso ricorda che:

a. la Repubblica di Cipro è diventata membro del Consiglio d'Europa il 24 maggio 1961. Ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, di seguito "la Carta") l'8 ottobre 1986, e l'ha ratificata il 16 maggio 1988. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° settembre 1988. Fin dal momento della ratifica, la Repubblica di Cipro ha dichiarato di non sentirsi vincolata dall'articolo 7, comma 2;

b. Cipro ha aderito alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE n. 106) il 18 dicembre 2013. Ha ugualmente aderito ai suoi tre Protocolli addizionali (STCE n.159, n.169 e n. 206) il 17 aprile 2014. Ha altresì firmato e ratificato, il 28 settembre 2012, il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207);

c. la Commissione di monitoraggio ha deciso di riesaminare la situazione dell'autonomia locale a Cipro alla luce della Carta. Ha designato a tal fine due co-relatori, Bernd Vöhringer, Germania (L, PPE/CCE) e Randi Mondorf, Danimarca (R, GILD), con l'incarico di redigere un rapporto sulla democrazia locale nel paese e di sottoporlo al Congresso³;

2 Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 28 giugno 2016.

Membri della Commissione, membri della Camera dei Poteri locali:

H. Akgun (sostituto: S.D. Bozkurt), M. Angelopoulos, L. Ansala, A. Babayev (sostituto: G. Salamova), T. Badan, D. Baro Riba, S. Batson, V. Belikov, M. Bepalova, R. Biedron, P. Billi, A. Bogdanovic, Z. Broz, M. Bufi, X. Cadoret, D. Chirtoaca, M. Cools, J. Costa, P. Dally, J. Dillon, G. Doganoglu, V. Dontu, H. Dvorackova, J. Folling, M. Gauci, E. Giani, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorson, I. Hanzek, S. Harutyunyan (sostituto: L. Avetyan), B. Hirs (sostituto: M. Hollinger), J. Hlinka, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia (sostituto: N. Zurabishvili), H. B. Johansen, M. Juhkami, J-P. Klein, L. Kovacs (sostituto: A. Magyar), B. Krnc, L. Kroon, F. Lec, T. Margaryan (sostituto: E. Yeritsyan), G. Marsan, D. Milovanovic, T. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski, M. Monesi, S. Morhunov, A. Muzio, S. Paunovic, T. Popov, R. Rautava, R. Schafer, J. Rocklind, V. Shumada, S. Siukaeva (sostituto: D. Katamadze), A-M. Sotiriadou, D. Straupaite, P. Thornton (sostituto: L. Gillham), A. Torres Pereira, A. Ugues, L.O. Vasilescu, B. Voehringer, H. Weninger, J. Wienen (sostituto: H. Bergmann), K. Wiswe, D. Wrobel, S. Yerolatsites.

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

Segretariato della Commissione: S. Poirel.

3 I co-relatori sono stati assistiti nel loro lavoro da Zoltan Szente, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale, e dal Segretariato del Congresso.

d. nel corso della sua missione di monitoraggio, che si è svolta dal 5 al 7 aprile 2016, la delegazione del Congresso ha incontrato rappresentanti di diverse istituzioni politiche, tra cui i ministeri delle Finanze e dell'Interno, il Presidente della Corte suprema, il Revisore dei conti, rappresentanti dell'Ufficio del Difensore civico e autorità locali della capitale di Nicosia, della comunità rurale di Kokkinotrimithia e dei comuni di Ayios Dhometios e Paphos. Il programma dettagliato della visita è riportato nell'allegato;

e. la delegazione desidera ringraziare le autorità di Cipro a livello centrale e locale, la delegazione cipriota presso il Congresso, le associazioni nazionali di enti locali e tutti gli interlocutori incontrati nel corso della visita per la loro disponibilità e le informazioni fornite. Ringrazia inoltre l'Ambasciatrice di Cipro presso il Consiglio d'Europa per la sua preziosa collaborazione per l'organizzazione e il buon svolgimento della visita.

3. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. la decisione della Repubblica di Cipro, il 26 ottobre 2003, di accettare di essere vincolata dall'articolo 5 della Carta e di ritirare pertanto la sua precedente dichiarazione su tale articolo, in perfetta conformità con lo spirito della Carta;

b. la firma e la ratifica da parte della Repubblica di Cipro del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, che dimostra un impegno politico a favore della partecipazione dei cittadini agli affari pubblici locali.

4. Il Congresso si dichiara preoccupato per i punti seguenti:

a. la fragilità e la scarsa precisione del quadro legislativo in materia di poteri e competenze degli enti locali e delle modalità del loro esercizio, nonché l'assenza di garanzie costituzionali del principio dell'autonomia locale e dello statuto degli enti locali (articoli. 2, 4.2, 7.1, 7.3 e 9.2);

b. il livello minimale delle competenze affidate agli enti locali dalla vigente legislazione e, più particolarmente, la mancanza di reali funzioni di governo locale esercitate in modo completo ed integrale (articoli. 3.1 e 4.4);

c. il forte controllo del governo centrale sull'esercizio della potestà normativa degli enti locali e sulle loro risorse umane, amministrative e di bilancio, e l'attuale mancanza di chiarezza per quanto riguarda le autorità amministrative autorizzate ad esercitare tale controllo sui comuni (articoli 8, 6.2 e 9.6);

d. l'inadeguatezza delle risorse di cui dispongono gli enti locali per l'esercizio delle loro competenze, che crea una dipendenza nei confronti dello Stato, in particolare nel caso dei piccoli comuni (articoli 6.2, 9.4 e 9.5), e le disuguaglianze tra i comuni urbani e le comunità rurali in materia di risorse umane e altre risorse tecniche (articolo 6.2);

e. la debolezza dello status giuridico della Carta nell'ordinamento giuridico interno di Cipro e, più particolarmente, la mancata applicazione diretta delle disposizioni ratificate dal paese.

5. Alla luce di quanto sopra esposto, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare le autorità cipriote a:

a. riconoscere chiaramente lo status legislativo e, se possibile, lo status costituzionale degli enti locali e il principio dell'autonomia per tutti gli enti locali, al fine di rafforzare il ruolo sostanziale che svolgono nel disciplinare e gestire gli affari pubblici locali e regolamentare la posizione giuridica e lo status dei consiglieri comunali, per metterli in grado di esercitare liberamente le loro funzioni;

b. rafforzare il fondamento legislativo della posizione giuridica dei comuni e delle comunità rurali in quanto istituzioni essenziali e il loro ruolo sostanziale nel disciplinare e gestire gli affari pubblici locali, e regolamentare la posizione giuridica e lo status dei membri eletti dei consigli locali, per metterli in grado di esercitare liberamente le loro funzioni;

c. conferire agli enti locali importanti competenze e responsabilità che possano esercitare, nella pratica, in modo completo e integrale e, conformemente al principio di sussidiarietà, definire i compiti pertinenti in quanto reali funzioni di governo locale;

d. determinare in modo preciso, per via legislativa, quali autorità amministrative sono autorizzate a esercitare un controllo giuridico sui comuni;

e. limitare ogni tipo di controllo del governo centrale sugli enti locali a un controllo di legittimità esercitato *a posteriori* sulla gestione e le ordinanze dei comuni e delle comunità rurali, e rinunciare a mantenere il potere del governo centrale di approvare preventivamente i bilanci di ogni ente locale;

f. elaborare una legislazione destinata a definire formalmente le procedure riguardanti la consultazione degli enti locali e delle loro associazioni, al fine di garantire che siano consultate effettivamente, ossia in tempo utile e in maniera opportuna per tutte le questioni che le riguardano direttamente e in particolare per le questioni finanziarie;

g. assegnare alle autorità locali risorse finanziarie adeguate, proporzionate alle loro responsabilità e di cui possano disporre liberamente nell'ambito delle loro competenze;

h. definire un metodo di calcolo trasparente e prevedibile per le sovvenzioni versate dallo Stato agli enti locali, basato su una rigorosa valutazione dei loro bisogni, e introdurre un meccanismo di perequazione tra gli enti locali;

i. garantire l'applicazione diretta della Carta europea dell'autonomia locale nell'ordinamento giuridico interno, in particolare vigilando affinché sia presa debitamente in considerazione nei procedimenti giudiziari.

6. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri a tenere conto della presente raccomandazione sulla democrazia locale a Cipro e delle motivazioni ivi allegatae nell'ambito delle sue attività relative a questo Stato membro.