

Il Congresso dei poteri locali e regionali



21^a SESSIONE
CG(21)14
21 settembre 2011

La democrazia locale e regionale in Bulgaria

Commissione di Monitoraggio

Relatori: Artur TORRES PEREIRA, Portogallo (L, PPE/CD) e
Johan SAUWENS, Belgio (R, PPE/CD)¹

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)2

Sintesi

Questo secondo rapporto sulla democrazia locale e regionale in Bulgaria fa seguito al primo rapporto, adottato nel 1998. La situazione della democrazia locale ha registrato notevoli miglioramenti e le autorità hanno avviato una riflessione sull'opportunità di sviluppare un livello regionale. Il rapporto rileva tuttavia alcuni dati preoccupanti, ossia le restrizioni di bilancio e la loro incidenza negativa sull'autonomia delle autorità locali, e la persistente mancanza di chiarezza sulla distinzione tra competenze delegate e competenze proprie degli enti locali. I relatori si dichiarano inoltre preoccupati per l'esistenza di una procedura di annullamento diretto degli atti amministrativi da parte dei governatori, che è contraria alle disposizioni della Carta.

Il rapporto raccomanda in particolare al governo bulgaro di riconoscere alle autorità locali un'autonomia di bilancio e il conferimento di risorse finanziarie sufficienti, nonché di garantire loro una tutela giudiziaria adeguata e un diritto a un ricorso effettivo dinanzi ai tribunali ordinari. Incoraggia altresì gli sforzi per la continuazione del dialogo tra tutti gli attori, al fine di raggiungere un consenso sul modo più appropriato di realizzare il decentramento. Il Congresso invita le autorità bulgare a sciogliere la riserva relativa all'Articolo 7, comma 2, poiché la legge bulgara sull'autonomia locale è ormai conforme alla Carta. Infine, raccomanda alle autorità del paese di ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul 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 relativo ai gruppi euroregionali di cooperazione (GEC).

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

NI : Membro non appartenente ad alcun partito politico del Congresso



PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE²

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

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

b. l'articolo 2, paragrafo 3 della Risoluzione statutaria (2011) 2 relativa al Congresso, che dispone che "Il Congresso elabora 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, affinché i principi contenuti nella Carta europea dell'autonomia locale siano attuati in maniera efficace";

c. la sua risoluzione 299 (2010)³, che stabilisce che il Congresso utilizzerà il quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale nelle sue attività di monitoraggio, nonché la risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione del Congresso 282 (2010)⁴ (CM/CONG (2011)Rec282final), che incoraggia i governi degli Stati membri a prendere in considerazione il succitato Quadro di riferimento nell'ambito delle loro politiche e riforme;

d. le motivazioni del rapporto sulla democrazia locale e regionale in Bulgaria.

2. Il Congresso ricorda che:

a. la Bulgaria ha aderito al Consiglio d'Europa il 7 maggio 1992. Ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE 122) il 3 ottobre 1994 e l'ha ratificata il 10 maggio 1995, impegnandosi a rispettarne tutte le disposizioni, ad eccezione della riserva relativa all'articolo 7, comma 2. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° ottobre 1995.

b. la situazione dell'autonomia locale e regionale nella Repubblica di Bulgaria è stata oggetto di un rapporto di monitoraggio e della Raccomandazione del Congresso 45 (1998).⁵

² Progetto preliminare di Raccomandazione approvato dalla Commissione di Monitoraggio il 4 luglio 2011 (I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo).

Membri della Commissione:

L. O. Molin (Presidente), *M. Abuladze* (sostituto: *P. Zambakhidze*, *U. Aldegren*, *K. Andersen*, *L. Avetian* (sostituto: *E. Yeritsyan*), *A. Babayev* (sostituto: *G. Salamova*), *M. Barcina Angulo*, *V. Belikov* (sostituto: *A. Krupin*), *G. Bende*, *G. Bergemann*, *M. Bespalova*, *P. Bosch*, *I. Codola*, *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *M. Capdevila Allares*, *S. Carugo*, *D. Chichinadze*, *I. Ciontolo*, *B. Collin-Langen*, *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Cukur*, *L. Dellai*, *M. De Lamotte*, *G. Doganoglu*, *M. Fabbri* (sostituto: *V. Broccoli*), *M. Gaju*, *V. Gebel*, *G. Geguzinskas*, *S. Glavak*, *S. Guckian*, *M. Guegan*, *M. Gulevskiy* (sostituto: *V. Novikov*), *H. Halldorsson*, *M. Heatley*, *J. Hepburn*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *C. Hughes*, *A. Ibrahimov*, *L. Iliescu*, *J. Jalinska* (sostituto: *M. Juzupa*), *S. James*, *A. Jaunsleinis* (sostituto: *N. Stepanovs*), *M. Jegeni Yildiz*, *M. Juhkami*, *J-P Klein* (sostituto: *P. Weidig*), *A. Kriza*, *I. Kulichenko* (sostituto: *Z. Chepey*), *O. Arild Kvaløy*, *F. Lec*, *J-P Liouville*, *I. Loizidou*, *M. Magomedov*, *P. Mangin*, *T. Margaryan*, *G. Marsan*, *H. Marva*, *V. Mc Hugh*, *M. Merrild*, *I. Micallef*, *I. Michas*, *T. Mikus*, *K. Miskiniene*, *G. Mosler-Törnström*, *A. Muzio* (sostituto: *B. Toce*), *A. Ocana Rabadan*, *Z. Ozegovic*, *V. Oluiko*, *R. Paita* (sostituto: *A. Miele*), *G. Pieper*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *C. Radulescu* (sostituto: *L. Sfirloaga*), *R. Rautava* (sostituto: *S. Ruponen*), *H. Richtermocova*, *A. Rokofillou*, *D. Ruseva*, *S. Sallaku*, *V. Salygin*, *V. Sau*, *J. Sauwens*, *P. Schowtka*, *W. Schuster*, *D. Shakespeare*, *P. Shatri*, *M. Simonovic*, *G. Spartanski*, *M. Tamiros*, *A. Torres Pereira*, *V. Udovychenko*, *A. Ugues*, *G. Ugulava* (sostituto: *E. Beruashvili*), *A. Uss*, *V. Varnavskiy* (sostituto: *A. Borisov*), *O. Van Veldhuizen*, *L. Vennesland*, *L. Verbeek*, *H. Weninger*, *K. Whitmore*, *J. Wienen*, *U. Wüthrich-Pelloli*, *N. Zeybekci*, *J. Zimola*, *D. Zmegac*.

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

Segretariato della Commissione: *S. Poirel* e *S. Cankoçak*.

³ Risoluzione 299 (2010) 1 del Congresso sul seguito dato dal Congresso alla Conferenza del Consiglio d'Europa dei ministri responsabili degli enti locali e regionali (Utrecht, Paesi Bassi, 16-17 novembre 2009).

⁴ Raccomandazione 282 (2010) del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa sul "Seguito dato dal Congresso alla Conferenza dei Ministri responsabili degli enti locali e regionali (Utrecht, Paesi Bassi, 16-17 novembre 2009)".

⁵ Raccomandazione 45 (1998) sulla democrazia locale e regionale in Bulgaria, adottata dal Congresso il 28 maggio 1998, relatori: Giorgio DE SABBATA (Italia) e Llibert CUATRECASAS (Spagna).

c. una delegazione del Congresso⁶ ha effettuato una visita di monitoraggio in Bulgaria dal 24 al 26 novembre 2010. Ha avuto incontri a Sofia, Veliko Tarnovo e Pernik con rappresentanti delle istituzioni statali (governo, parlamento), delle istituzioni giudiziarie (Corte costituzionale, difensore civico/ombudsman) e degli enti locali e delle loro associazioni.

3. I relatori desiderano ringraziare la Rappresentanza permanente della Bulgaria presso il Consiglio d'Europa nonché le autorità bulgare a livello centrale e locale, l'Associazione nazionale dei comuni bulgari (NAMRB) e i numerosi interlocutori incontrati nel corso della loro visita per la preziosa cooperazione fornita nelle diverse tappe della procedura di monitoraggio e per l'insieme delle informazioni gentilmente comunicate alla delegazione.

4. Il Congresso nota con soddisfazione che:

a. la Bulgaria rispetta nel complesso le disposizioni enunciate nella Carta europea dell'autonomia locale e che la situazione della democrazia locale è notevolmente migliorata dalla precedente visita di monitoraggio del Congresso, nel 1998;

b. il livello di recepimento della Carta nell'ordinamento giuridico bulgaro è soddisfacente ;

c. l'Associazione nazionale dei comuni bulgari occupa una posizione ben stabilita e dispone del sostegno di tutti gli enti locali e svolge un ruolo sempre più incisivo nel processo decisionale a livello nazionale;

d. *malgrado la riserva formulata dalla Bulgaria* relativa all'Articolo 7, comma 2, la legge sull'autonomia locale e l'amministrazione locale prevede la retribuzione del sindaco e dei consiglieri comunali;

e. in Bulgaria è stata avviata una riflessione sullo sviluppo di un livello regionale. Un programma di sviluppo regionale è stato definito per il 2007-2013, in parte finanziato mediante fondi accordati dall'Unione europea.

5. Il Congresso nota tuttavia che un certo numero di punti, alcuni dei quali erano già stati affrontati nella Raccomandazione 45 (1998) sull'autonomia locale e regionale in Bulgaria, meritano un'attenzione particolare:

a. le norme relative al bilancio, e in particolare la procedura del "bilancio consolidato", adottata dallo Stato, limita l'autonomia degli enti locali e pone di conseguenza il problema della conformità all'Articolo 9 della Carta;

b. il livello di autonomia finanziaria dei comuni bulgari è relativamente basso. La progressiva diminuzione delle risorse finanziarie messe a disposizione delle collettività locali non è conforme alle disposizioni della Carta. Più della metà del bilancio degli enti locali è rappresentata dai trasferimenti dello Stato;

c. permane una situazione di scarsa chiarezza sulla distinzione tra competenze delegate e competenze proprie. Le competenze delegate agli enti locali restano superiori alle competenze proprie;

d. dall'adozione di una legge del 2011, il principio dell'elezione diretta dei consigli comunali è limitata a certi livelli dell'amministrazione locale;

e. la procedura d'annullamento diretto degli atti amministrativi da parte dei governatori, che può assomigliare a una verifica della loro opportunità, non è conforme alle disposizioni della Carta, in particolare all'Articolo 4 comma 4, e all'Articolo 8;

f. la legislazione nazionale non definisce con sufficiente precisione i casi nei quali un organo amministrativo di un comune può essere revocato o sciolto;

⁶ Artur TORRES PEREIRA, Portogallo (L, PPE/CD), e Johan SAUWENS, Belgio (R, PPE/CD), sono stati designati relatori con l'incarico di presentare un nuovo rapporto al Congresso sulla democrazia locale e regionale in Bulgaria. Sono stati assistiti nel loro lavoro da un consulente, Francesco MERLONI (Italia), Presidente del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale.

g. la Carta non può essere invocata dagli enti locali dinanzi ai tribunali ordinari;

h. le discussioni relative a una strategia di regionalizzazione non sono ancora state completate;

i. il difensore civico/ ombudsman locale resta solo facoltativo nei comuni bulgari a causa della mancanza di risorse finanziarie delle collettività locali;

j. la Bulgaria non ha ancora firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n° 207).

6. In considerazione di quanto precede, il *Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare le autorità bulgare a:*

a. rivedere la procedura in vigore in materia di bilancio e modificare le norme attuali, al fine di concedere alle collettività locali un'autonomia di bilancio conforme ai principi enunciati nella Carta, Articolo 9;

b. assegnare alle collettività locali risorse finanziarie sufficienti e proporzionate alle loro competenze e responsabilità, in particolare modificando le disposizioni legislative in vigore sul finanziamento dei comuni;

c. assegnare maggiori competenze proprie alle collettività locali, in modo da conferire loro un livello di autonomia locale in conformità con la Carta, e in particolare con l'Articolo 4, commi 4 e 5, e con l'Articolo 8;

d. mantenere l'elezione diretta dei consigli per tutti i livelli di amministrazione locale, senza distinzioni basate sul numero degli abitanti dei comuni;

e. rivedere la legislazione in materia di verifica degli atti amministrativi legati alle competenze proprie degli enti locali, per garantire che possano essere annullati soltanto tramite procedura giurisdizionale su istanza del governatore regionale;

f. rivedere la legislazione in materia di controllo degli organi di governance locali, al fine di precisare i casi nei quali possono essere revocati o sciolti;

g. dare un'effettiva protezione giuridica alle collettività locali e accordare loro un reale diritto di ricorso dinanzi ai tribunali ordinari;

h. incoraggiare il proseguimento del dialogo tra tutti gli attori, al fine di trovare la migliore forma per l'attuazione del decentramento, nell'interesse della Bulgaria, prendendo in considerazione il Quadro di riferimento per la democrazia regionale;

i. sciogliere la riserva relativa all'Articolo 7, comma 2, formulata al momento della ratifica della Carta, poiché la legge sull'autonomia e l'amministrazione locale è conforme alla disposizione della Carta su tale punto;

j. prendere in considerazione la possibilità di firmare e successivamente ratificare, in un prossimo futuro, il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207), e il Protocollo n° 3 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali relativo ai gruppi euroregionali di cooperazione (GEC) (STCE n° 206).

7. Il Congresso invita l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a prendere in considerazione le raccomandazioni sopra esposte nell'ambito della sua prossima visita di monitoraggio.