

31^a SESSIONE

CG31(2016)11prov
29 luglio 2016

La democrazia locale e regionale in Croazia

Commissione di Monitoraggio

Relatori:¹ Luzette KROON, Paesi Bassi (L, PPE/CCE)
Ole HAABETH, Norvegia (R, SOC)

Sintesi

Il presente rapporto sulla situazione della democrazia locale e regionale in Croazia è il terzo dalla ratifica della Carta da parte del paese nel 1997. I relatori notano che la Carta è stata integralmente ratificata nel 2008, il che dimostra una tendenza verso il decentramento nel paese e una maggiore tutela legislativa dell'autonomia locale e regionale. La delegazione rileva inoltre con soddisfazione l'introduzione dell'elezione diretta di sindaci e prefetti dopo l'ultima visita di monitoraggio, effettuata nel 2007, e l'attuazione di politiche di perequazione finanziaria. I relatori apprezzano altresì l'adozione, nel settembre 2015, di una legislazione relativa alle fusioni su base volontaria tra le unità di governo locale, per semplificare il riordino territoriale e l'erogazione dei servizi pubblici. Il rapporto esprime tuttavia alcune preoccupazioni riguardanti l'insufficienza delle risorse messe a disposizione degli enti locali e regionali per l'esercizio delle loro competenze, la riduzione delle entrate tributarie locali e l'assenza di una consultazione formale dei rappresentanti locali e regionali. Si constatano inoltre disparità territoriali, mentre la nozione di servizio pubblico universale è ancora lungi dall'essere garantita.

È pertanto raccomandato alle autorità croate di rivedere la ripartizione delle responsabilità tra i livelli di governo centrale e subnazionali, al fine di evitare qualsiasi sovrapposizione. Per quanto riguarda la finanza locale, il rapporto raccomanda che siano messe a disposizione degli enti locali risorse finanziarie proprie sufficienti e proporzionate alle competenze loro assegnate, di cui possano disporre liberamente. Raccomanda altresì di riesaminare le condizioni relative alla fiscalità locale, nonché la legge del 2015 sulle fusioni su base volontaria di unità di governo locale, allo scopo di renderle più attraenti. Il governo croato è infine invitato a firmare e ratificare quanto prima il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207).

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 si riferisce:

a. all'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. all'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. alla 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. alle motivazioni qui allegare sulla democrazia locale e regionale in Croazia.

2. Il Congresso nota che:

a. la Croazia è diventata membro del Consiglio d'Europa il 6 novembre 1996. Ha firmato e ratificato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, di seguito “la Carta”) l'11 ottobre 1997; la Carta è entrata in vigore nel paese il 1° febbraio 1998. A quel momento la Croazia aveva rifiutato di sentirsi vincolata da alcuni articoli della Carta, ma li ha accettati il 1° ottobre 2008, per cui a partire da tale data il paese si è dichiarato vincolato da tutti gli articoli della Carta;

b. la Croazia ha ratificato la Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STCE n. 106) il 7 settembre 2003. Non ha tuttavia firmato né ratificato i suoi Protocolli addizionali (STCE n.159, n.169 e n. 206). La Croazia non ha ancora firmato né ratificato 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 e regionale in Croazia alla luce della Carta. Ha designato a tal fine due relatori, Luzette Kroon (Paesi Bassi, L, PPE/CCE), per la democrazia locale, e Ole Haabeth (Norvegia, R, SOC), per la democrazia regionale, con l'incarico di redigere un rapporto sulla democrazia locale e regionale in Croazia e di sottoporlo al Congresso³;

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

Membri della Commissione:

P. Receveur (Presidente), *H. Akgun* (sostituto: *S.D. Bozkurt*), *T. Akyurek*, *M. Angelopoulos*, *L. Ansala*, *Z. Antic*, *A. Babayev* (sostituita: *G. Salamova*), *T. Badan*, *D. Baro Riba*, *S. Batson*, *V. Belikov*, *M. Bepalova*, *R. Biedron*, *P. Billi*, *A. Bogdanovic*, *E. Bohlin*, *Z. Broz*, *M. Bufi*, *X. Cadoret*, *A. Cancescu*, *S. Chernov*, *D. Chirtoaca*, *L. Ciriani*, *M. Cools*, *J. Costa*, *H. Daems*, *P. Dally*, *R. D'Amelio*, *J. Dillon*, *R. Dodd*, *G. Doganoglu*, *V. Dontu*, *H. Dvorackova*, *S. Filo*, *J. Folling*, *M. Gauci*, *E. Giani*, *A. Gonzalez Terol*, *S. Guckian*, *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *O. Haabeth*, *H. Halldorson*, *I. Hanzek*, *S. Harutyunyan* (sostituto: *L. Avetyan*), *E. Harvey* (sostituto: *M. Qureshi*), *G.M. Helgesen*, *B. Hirs* (sostituto: *M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *B. Hordejuk*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *A. Jaunsleinis*, *D. Jikia* (sostituto: *N. Zurabishvili*), *H. B. Johansen*, *M. Juhkami*, *K. Kaiser*, *C. Kalogirou*, *B. Kerimoglu*, *J-P. Klein*, *L. Kovacs* (sostituto: *A. Magyar*), *B. Krnc*, *L. Kroon*, *C. Lammerskitten*, *L. Lassakova*, *F. Lec*, *J-P. Liouville*, *A. Lubawinski*, *T. Margaryan* (sostituto: *E. Yeritsyan*), *G. Marsan*, *D. Milovanovic*, *T. Mimenov*, *V. Mitrofanovas*, *S. Mitrovski*, *R. Mondorf*, *M. Monesi*, *S. Morhunov*, *V. Moskalenko*, *A. Muzio*, *D. Narmania* (sostituto: *P. Avaliani*), *M. Pascal I Capdevila*, *S. Paunovic*, *Z. Pava* (sostituto: *M. Horvath*), *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *T. Popov*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *L. Resic*, *R. Schafer*, *J. Rocklind*, *R. Rohr*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *V. Shumada*, *S. Siukaeva* (sostituto: *D. Katamadze*), *A-M. Sotiriadou*, *D. Straupaite*, *P. Thornton* (sostituto: *L. Gillham*), *T. Tolusic*, *A. Torres Pereira*, *M. M. T. Turel* (sostituto: *F. Genc Unay*), *A. Ugues*, *A. Uss*, *K. Van Overmeire*, *V. Varnavskiy* (sostituto: *A. Borisov*), *L.O. Vasilescu*, *L. Verbeek*, *B. Voehringer*, *H. Weninger*, *J. Wiener* (sostituto: *H. Bergmann*), *K. Wiswe*, *D. Wrobel*, *S. Yerolatsites*, *J. Zimola*.

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

Segretariato della Commissione: *S. Poirel*.

³ I relatori sono stati assistiti da David Melua, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale e dal Segretariato del Congresso.

d. la missione di monitoraggio si è svolta dal 2 al 4 marzo 2016 nella capitale, Zagabria, nelle città di Rijeka (Fiume) e Krk, nelle contee di Zagabria, Primorje-Gorski Kotar e nel comune di Omisalj. Nel corso della visita, la delegazione del Congresso ha incontrato i rappresentanti di diverse istituzioni politiche, in particolare dei Ministeri della Pubblica amministrazione, delle Finanze, dello Sviluppo regionale, dei Fondi Ue, del Parlamento, nonché rappresentanti del potere giudiziario, della Corte costituzionale, della Corte dei Conti, dell'Ufficio del Difensore civico e degli enti locali e regionali. Il programma dettagliato della visita è riportato nell'allegato;

e. la delegazione desidera ringraziare le autorità croate a livello centrale, regionale e locale e le persone incontrate nel corso della visita per la loro disponibilità e le informazioni fornite. Ringrazia inoltre la delegazione croata presso il Congresso e le associazioni nazionali di poteri locali e regionali per avere collaborato all'organizzazione e contribuito al buon svolgimento della visita.

3. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. lo status giuridico della Carta, che è pienamente recepita nell'ordinamento interno croato, in virtù dell'articolo 141 della Costituzione del paese;

b. la ratifica da parte della Croazia, il 1° ottobre 2008, degli articoli restanti della Carta (Articolo 4, commi 3, 5 e 6; Articolo 8, comma 3; Articolo 9, commi 4, 5, 6, 7 e 8 e Articolo 10, comma 2), in modo da essere vincolata dalla Carta nella sua interezza – a dimostrazione della tendenza del paese verso il pieno decentramento;

c. la protezione legislativa dell'autonomia locale e regionale, il cui livello è piuttosto elevato in Croazia;

d. l'introduzione dell'elezione diretta di sindaci e prefetti dall'ultima visita di monitoraggio del 2007, e l'attuazione di politiche di perequazione finanziaria;

e. l'adozione, nel settembre 2015, di una legislazione relativa alle fusioni su base volontaria tra le unità di governo locale, al fine di razionalizzare il riordino territoriale e l'erogazione dei servizi pubblici;

f. la proposta di riforma in materia di decentramento fiscale, la cui preparazione ed analisi è ancora in corso;

g. l'impegno del nuovo governo, in particolare del Ministro della Pubblica amministrazione, di consultare i poteri locali e regionali sulle iniziative governative che potranno interessarli direttamente;

h. l'introduzione dell'iniziativa "Open Data", che integra in particolare i portali dei 'cittadini digitali' e quelli di consultazione online, facilitando l'accesso dei cittadini ai servizi pubblici e all'informazione.

4. Il Congresso esprime preoccupazione per i punti seguenti:

a. Il fatto che le competenze e responsabilità siano state spesso assegnate in modo poco preciso tra i vari livelli di governo, come già indicato nei rapporti del 1998 e del 2007, e che il loro esercizio sia ostacolato da un'organizzazione statale ancora troppo centralizzata (Articoli 4.4 e 8.3);

b. l'insufficienza delle risorse di cui dispongono gli enti locali e regionali per esercitare le loro competenze, per cui si trovano in una posizione di dipendenza nei confronti dello Stato (Articoli 6.1, 6.2 e 9.2);

c. la riduzione delle entrate tributarie proprie locali, che rappresentano il principale introito delle unità di governo locale, a seguito delle modifiche apportate alla Legge relativa alle imposte sul reddito delle persone fisiche, con effetto il 1° gennaio 2015, con contemporanea diminuzione dell'aliquota prevista per la sovrattassa locale sull'imposta sul reddito, che rappresenta una fonte supplementare di entrate proprie delle unità di governo locali (Articoli 9.1 e 9.3);

d. l'assenza di una consultazione formale dei rappresentanti degli enti locali e regionali, già rilevata nel 2007, in particolare per le questioni finanziarie e fiscali (Articoli 4.6 e 9.6);

e. l'attuazione fino ad oggi insufficiente della legislazione sulle fusioni su base volontaria tra le unità di governo locale, adottata dal Parlamento nel settembre 2015;

f. le disparità territoriali e la nozione di servizio pubblico universale, che è ancora lungi dall'essere garantita.

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

a. rivedere la ripartizione delle responsabilità tra i livelli di governo centrale e subnazionali, al fine di evitare ogni sovrapposizione, stabilendo un chiaro elenco delle competenze assegnate ai vari livelli di governo, in consultazione con i soggetti interessati, in modo da mantenere l'intervento dello Stato proporzionato agli interessi che dovrebbe tutelare;

b. elaborare una legislazione che stabilisca le procedure per la consultazione dei rappresentanti degli enti locali e regionali, per garantire che siano effettivamente consultati, ossia in tempo utile e in maniera opportuna, su tutte le questioni che li riguardano direttamente, in particolare le questioni finanziarie;

c. fornire agli enti locali risorse sufficienti, in particolare finanziarie, proporzionate alle loro responsabilità e di cui possano disporre liberamente nell'esercizio delle loro competenze;

d. nell'ambito dell'attuale riforma e revisione della legislazione relativa al decentramento fiscale, esaminare nuovamente le condizioni che disciplinano la fiscalità locale, e, in particolare, la facoltà per le collettività locali di fissare l'aliquota fiscale a livello locale, in modo da conferire loro maggiore libertà di azione in materia di autonomia finanziaria, consentendo loro in tal modo di non dipendere più dallo Stato sotto questo aspetto;

e. riesaminare la legge del 2015 sulla fusione su base volontaria tra unità di governo locale, al fine di rendere tali fusioni più attraenti, diffondendo informazioni sui vantaggi che presentano per le collettività, compreso per i loro servizi pubblici, o prendendo in esame l'opportunità di attuare altri incentivi;

f. firmare e ratificare quanto prima il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207), dal momento che le disposizioni legislative pertinenti vigenti in Croazia e la prassi attuale sembrano rendere conforme la situazione alle disposizioni del suddetto trattato.

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