

25ª SESSIONE
29-31 ottobre 2013

CG(25)12PROV
14 ottobre 2013

La democrazia locale e regionale in Danimarca

Commissione di Monitoraggio

Relatori: Julia COSTA (Portogallo, L, PPE/CCE¹)
Jean-Pierre LIOUVILLE (Francia, R, SOC)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)2

Sintesi

Il presente rapporto sulla situazione della democrazia locale e regionale in Danimarca fa seguito alla visita di monitoraggio effettuata nel paese dal 2 al 5 ottobre 2012. Sottolinea il carattere globalmente positivo (e sotto certi aspetti esemplare) della democrazia locale in Danimarca, dove prevale una "cultura della Carta" nella gestione degli affari pubblici locali, che garantisce l'attuazione dei principi da essa enunciati in materia di autonomia locale. Sono poste in risalto con soddisfazione numerose buone pratiche che meritano di essere portate all'attenzione degli altri Stati membri del Consiglio d'Europa e prese come esempio, quali la procedura seguita per la fusione dei comuni, le consultazioni degli enti locali durante la pianificazione e il processo decisionale per tutte le questioni che li interessano direttamente e la partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblica locale. Il rapporto constata tuttavia con rammarico l'imprecisione di alcune funzioni che sono devolute senza sufficiente chiarezza agli enti locali, con conseguente rischio di sovrapposizione di competenze, l'inadeguatezza delle risorse finanziarie erogate agli enti locali per assolvere le loro funzioni, e l'insufficienza dei meccanismi e delle procedure di perequazione finanziaria a livello locale e regionale, con l'inevitabile disparità nella ripartizione degli oneri finanziari. Sono inoltre sottolineate le competenze limitate delle regioni, vista la loro impossibilità di stabilire o imporre tributi propri o di disporre di risorse proprie.

Il rapporto raccomanda alle autorità danesi di definire chiaramente le competenze degli enti locali, e in particolare quelle stipulate nelle ordinanze comunali, di assegnare loro maggiori risorse finanziarie per coprire le loro aree di competenza, di migliorare le procedure di perequazione finanziaria tra i comuni, al fine di renderle conformi alle disposizioni della Carta per quanto riguarda i comuni e di ispirarsi al Quadro di riferimento per la democrazia regionale per il livello regionale. Il rapporto invita inoltre le autorità danesi a rivedere le competenze delle regioni, conferendo loro la possibilità di stabilire e imporre tributi propri affinché possano disporre di mezzi finanziari propri. Le autorità danesi sono infine incoraggiate a firmare e 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).

¹ L: Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico del Congresso
PPE/CCE: Gruppo Partito Popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo socialista
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcun partito politico

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE²

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

a. l'articolo 2, comma 1.b. della Risoluzione statutaria CM/Res(2011)2 del Comitato dei Ministri relativa al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, 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, comma 3 della suddetta Risoluzione statutaria CM(2011) 2, 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 Risoluzione 307 (2010) (riveduta) sulle modalità di monitoraggio degli obblighi e impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa in virtù della ratifica della Carta europea dell'autonomia locale (STE n.122, qui di seguito "la Carta");

d. la Raccomandazione 219 (2007) sullo status delle città capitali, la Raccomandazione 132 (2003) sui beni comunali, alla luce dei principi della Carta europea dell'autonomia locale;

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

f. la Raccomandazione 164 (2005) sulla democrazia locale e regionale in Danimarca, adottata dal Congresso nel maggio 2005;

g. le motivazioni [CG(25)12] del rapporto sulla situazione della democrazia locale e regionale in Danimarca, presentato dalla Sig.ra Julia COSTA, Portogallo (L, PPE/CCE), e dal Sig. Jean-Pierre LIOUVILLE, Francia (R, SOC).

² Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 3 luglio 2013.

Membri della Commissione:

L. O. Molin (Presidente), M. Abuladze, K. Andersen, L. Ansala, A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, J-M. Belliard, M. Beshpalova, V. Broccoli, E. Brogi, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, A. Cancescu, M. Cardenas Moreno, W. Carey, S. Chernov, V. Churchmann, L. Ciriani, M. Cohen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, BM. D'Angelo, M. de Vits, J. Dillon, R. Dodd (sostituto: S. James), N. Dogan, G. Doğanoglu, V. Dontu, E. Flyvholm, J. Folling, U. Gerstner, A. Gkountaras, A. Gonzalez Terol, V. Groisman, M. Guégan, M. Gülevskiy, O. Haabeth, H. Halldorsson, S. Harutyunyan, GM. Helgesen, C. Hernandez Torres, B. Hirs, J. Hlinka, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yıldız, M. Juhkami, M. Kardinar, J-P. Klein, A. Kriza, I. Kulichenko, C. Lammerskitten, L. Lassakova, F. Lec, J-P. Liouville, I. Loizidou, A. Lubawinski, A. Magyar, D. Mandic, J. Mandico Calvo, T. Margaryan (sostituto: E. Yeritsyan), G. Marsan, V. Mc Hugh, N. Mermagen, A. Mimenov, I. Misheva, V. Mitrofanovas, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, AT. Papadimitriou-Tsatsou, U. Paslawska, N. Peleshi, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, T. Popov, A. Pruszkowski, R. Rautava, I. Reepalu, H. Richtermocova, N. Romanova, J. Sauwens (sostituto: J-P. Bastin), A. Schorer (sostituto: P. Schowtka), L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, S. Siukaeva, A.M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, G. Ugulava, A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (sostituto: A. Borisov), LO. Vasilescu, B. Vöhringer, L. Verbeek, L. Wagenaar-Kroon, F. Wagner, H. Weninger, J. Wiene, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, J. Zimola.

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

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

2. Il Congresso sottolinea quanto segue:

a. Il Regno di Danimarca è diventato membro del Consiglio d'Europa il 5 maggio 1949 ed è uno degli Stati membri fondatori dell'Organizzazione. Ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, qui di seguito "la Carta") il 15 ottobre 1985 e l'ha ratificata il 3 febbraio 1988, accettando di aderire a tutte le sue disposizioni. All'atto della ratifica, ha presentato una dichiarazione indicante che il Regno di Danimarca si considerava vincolato dalla Carta europea dell'autonomia locale nella sua integralità, ma che le sue disposizioni si sarebbero applicate ai comuni danesi (*kommuner*) e alle contee (*amtskommuner*), ad eccezione del Consiglio metropolitano (*Hovedstadsradet*), che è stato abolito nel 1989, e che la Carta non si sarebbe applicata alla Groenlandia, né alle Isole Faroe;

b. La Danimarca non ha firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207).

3. Nota inoltre che:

a. la Sig.ra Julia COSTA (Portogallo, L, PPE/CCE), Relatrice per la democrazia locale, e il Sig. Jean-Pierre LIOUVILLE (Francia, R, SOC), Relatore per la democrazia regionale, sono stati incaricati dalla Commissione di Monitoraggio di preparare un rapporto sulla Danimarca e di presentarlo al Congresso;³

b. La visita di monitoraggio si è svolta dal 3 al 5 ottobre 2012. In tale occasione, la delegazione del Congresso incaricata del monitoraggio ha incontrato le autorità competenti del Governo centrale, membri della Commissione parlamentare competente, associazioni nazionali di enti locali e regionali e rappresentanti del Consiglio della Regione capitale, di Dragør, Soro e Maribo, nonché rappresentanti delle Isole Faroe e della Groenlandia e l'Ombudsman danese;

c. La delegazione desidera ringraziare la Rappresentanza permanente del Regno di Danimarca presso il Consiglio d'Europa, le autorità danesi, le associazioni nazionali di enti locali e tutti gli altri interlocutori per la loro disponibilità durante gli incontri, per l'interesse dimostrato nelle attività del Congresso e per la loro preziosa collaborazione durante la visita.

4. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. il carattere globalmente positivo (e sotto certi aspetti esemplare) della democrazia locale in Danimarca, dove prevale una "cultura della Carta", che garantisce l'attuazione dei suoi principi in materia di autonomia locale;

b. la fusione dei comuni, effettuata su base volontaria e previa consultazione delle autorità locali, da un lato, e la possibilità di concludere accordi di cooperazione intercomunale in caso di rifiuto di fusione da parte degli enti locali interessati, dall'altro lato;

c. la consultazione con gli enti locali e regionali durante la pianificazione e il processo decisionale per tutte le questioni che li interessano direttamente;

d. il rispetto della maggior parte dei principi stabiliti nella Carta e in particolare di quelli enunciati negli Articoli 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10 e 11;

e. la partecipazione attiva dei cittadini danesi al processo decisionale politico;

f. la riforma del 2007, portata avanti nell'ambito di un processo partecipativo e tesa essenzialmente a rafforzare la democrazia locale in Danimarca.

³ Sono stati assistiti nel loro lavoro da Esther Maurer, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta e Stéphanie Poirer, segretaria della Commissione di Monitoraggio del Congresso.

5. Il Congresso constata con rammarico i seguenti punti:

- a. la scarsa precisione di alcune funzioni che non sono state devolute con sufficiente chiarezza agli enti locali, con conseguente rischio di sovrapposizione di competenze (Articolo 4.1);
- b. l'inadeguatezza delle risorse finanziarie erogate agli enti locali e di cui possano liberamente disporre nell'esercizio delle loro competenze (Articolo 9 comma 2);
- c. l'insufficienza dei meccanismi e delle procedure di perequazione finanziaria a livello locale e regionale e l'inevitabile disparità nella ripartizione degli oneri (Articolo 9 para.5);
- d. il controllo talvolta severo esercitato dallo Stato sull'accesso dei comuni al mercato dei capitali (Articolo 9.8);
- e. la diminuzione dei poteri e delle competenze della Città Capitale Copenaghen;
- f. le competenze limitate delle regioni e la loro impossibilità di stabilire e imporre tributi propri o di disporre di risorse finanziarie, a parte i contributi erogati dal livello nazionale.

6. Il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità danesi a:

- a. definire chiaramente, alla luce dell'Articolo 4 comma 1 della Carta, le aree di competenza degli enti locali, e in particolare le competenze stipulate nelle ordinanze comunali, che si rivelano imprecise e spesso si sovrappongono;
- b. erogare risorse finanziarie adeguate e corrispondenti all'insieme delle competenze esercitate dagli enti locali;
- c. migliorare le procedure di perequazione finanziaria tra i comuni, per renderle conformi alle disposizioni dell'Articolo 9 comma 5 della Carta per quanto concerne gli enti locali e ispirarsi al Quadro di riferimento per la democrazia regionale per quanto riguarda le regioni danesi;
- d. rivedere le procedure di controllo da parte dello Stato nei confronti degli enti locali, al fine di facilitare il loro accesso al mercato nazionale dei capitali;
- e. rafforzare le competenze di Copenaghen, in quanto Città capitale, alla luce della Raccomandazione 219 (2007) del Congresso sullo status delle città capitali;
- f. rivedere le competenze delle regioni e prendere in esame la possibilità di consentire loro di stabilire e imporre tributi propri o di disporre di risorse finanziarie proprie;
- g. firmare e 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).

7. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a prendere in considerazione la presente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Danimarca e le sue motivazioni nell'ambito delle sue procedure di monitoraggio e delle altre attività riguardanti questo Stato membro.