

*Originale: inglese*

**30ª SESSIONE**  
**Strasburgo, 22-24 marzo 2016**

**CG30(2016)06-prov**  
12 febbraio 2016

## **La democrazia locale e regionale in Francia**

Commissione di Monitoraggio

Relatori:<sup>1</sup> Jakob (Jos) WIENEN, Paesi Bassi (L, PPE/CCE)  
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Austria (R, SOC)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) ..... 2

### *Sintesi*

Il presente documento è il primo rapporto sulla situazione della democrazia locale e regionale in Francia, dopo la sua ratifica della Carta nel 2007. I relatori constatano anzitutto i progressi globali realizzati nel processo di decentramento in Francia. Il rapporto sottolinea inoltre gli sforzi compiuti dalla Francia nel campo della cooperazione tra enti locali e regionali, in special modo per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera. Rileva inoltre la maggiore autonomia finanziaria degli enti locali, grazie a una quota crescente di risorse proprie iscritte in bilancio. Per quanto riguarda la riforma territoriale, i relatori esprimono invece preoccupazione per l'assenza di una reale consultazione degli enti locali prima dell'adozione della legge entrata in vigore il 1° gennaio 2016 e per lo squilibrio finanziario tra gli enti territoriali, dovuto a un sistema inadeguato di perequazione e a una nuova centralizzazione a livello nazionale delle decisioni in materia di fiscalità locale.

Di conseguenza, viene raccomandato alle autorità francesi di modificare il processo di consultazione dei rappresentanti diretti delle collettività locali per tutte le decisioni che le riguardano direttamente (articolo 4) e in particolare quelle relative ai loro confini territoriali (articolo 5). Si raccomanda altresì alla Francia di rivedere il suo sistema di perequazione per renderlo più equo, di trasferire nuovamente al livello locale le competenze per le decisioni riguardanti le aliquote impositive locali e di specificare le fonti delle risorse finanziarie degli enti locali. Il rapporto invita infine le autorità francesi a precisare la ripartizione delle competenze tra i vari livelli del governo locale al fine di evitare ogni sovrapposizione, e a continuare ad aumentare la quota delle risorse proprie nel bilancio degli enti locali.

---

1 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 alcuni gruppo politico del Congresso

## PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE<sup>2</sup>

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa si riferisce:

a. all'Articolo 2, comma 1b, 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 suddetta Risoluzione statutaria [CM/Res\(2011\)2](#) relativa al Congresso, secondo il quale "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 con la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale;

d. alle motivazioni sulla democrazia locale e regionale in Francia.

2. Il Congresso ricorda che:

a. la Francia ha aderito al Consiglio d'Europa il 5 maggio 1949; ha sottoscritto la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, qui di seguito "La Carta") il 15 ottobre 1985 e l'ha ratificata il 17 gennaio 2007.

b. la Francia ha firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207) il 16 novembre 2009, ma non lo ha ancora ratificato. È inoltre parte contraente della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE n. 106), che ha ratificato il 14 febbraio 1984. Infine, il 29 gennaio 2013, ha ratificato il Protocollo n.3 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concernente i raggruppamenti euroregionali di cooperazione (REC) (STCE n. 206). Non ha invece sottoscritto la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STE n. 144).

c. la Commissione di Monitoraggio ha deciso di esaminare la situazione dell'autonomia locale e regionale in Francia, alla luce della Carta. Ha incaricato Jacob (Jos) WIENEN (Paesi Bassi, L, PPE/CCE) e Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Austria, R, SOC), designati relatori sulla Francia, di preparare e sottoporre al Congresso un rapporto sulla democrazia locale e regionale in Francia.<sup>3</sup>

---

2 Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 12 febbraio 2016.

Membri della Commissione:

*P. Receveur* (Presidente), *T. Akyurek* (sostituto: *F. Genk Unay*), *M. Angelopoulos*, *L. Ansala*, *Z. Antic*, *S. Batson* (sostituto: *L. Gillham*), *V. Belikov*, *J.-M. Belliard* (sostituto: *J.-C. Frécon*), *M. Bespalova*, *P. Billi*, *A. Bogdanovic*, *E. Bohlin* (sostituto: *H. Hammar*), *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *S. Chernov*, *L. Ciriani*, *M. Cools*, *J. Costa*, *J. Dillon*, *R. Dodd*, *G. Doganoglu*, *J. Folling*, *M. Gauci*, *S. Guckian* (sostituto: *D. Geoghegan*), *M. Guegan*, *I. Hanzek*, *S. Harutyunyan* (sostituto: *L. Avetyan*), *E. Harvey*, *B. Hirs* (sostituto: *M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *D. Jikia*, *H. B. Johansen*, *M. Juhkami*, *K. Kaiser* (sostituto: *L. Foerster*), *C. Kalogirou* (sostituto: *P. Filippou*), *L. Kovacs* (sostituto: *A. Magyar*), *L. Kroon* (sostituto: *H. Bergmann*), *C. Lammerskitten*, *F. Lec*, *J.-P. Liouville*, *A. Lubawinski*, *T. Margaryan* (sostituto: *E. Yeritsyan*), *D. Milovanovic*, *V. Mitrofanovas*, *M. Monesi*, *D. Narmania*, *S. Paunovic*, *Z. Pava* (sostituto: *M. Horvath*), *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *J. Rocklind*, *N. Romanova*, *R. Schafer*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *V. Shumada* (sostituto: *V. Oluyko*), *S. Siukaeva*, *A.-M. Sotiriadou*, *P. Thornton*, *A. Torres Pereira*, *M. M. T. Turel*, *A. Ugues*, *K. Van Overmeire*, *V. Varnavskiy* (sostituto: *A. Borisov*), *L. Verbeek*, *B. Voehringer*, *J. Wiene*, *D. Wrobel*, *S. Yerolatsites* (sostituto *A.-M. Kremmou*).

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

Segretariato della Commissione: *S. Poirel*.

<sup>3</sup> Sono stati assistiti nel loro lavoro da Nikolaos-Komninos CHLEPAS, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale e dal Segretariato del Congresso.

*d.* la visita di monitoraggio si è svolta dal 26 al 29 maggio 2015 a Parigi, Reims, Ay-Champagne e Châlons-en-Champagne. Nel corso della sua visita, la delegazione del Congresso ha incontrato dei rappresentanti di diverse istituzioni politiche, quali il Senato, il Ministero del Decentramento, della Riforma dello Stato e della pubblica amministrazione, il ministero delle Finanze e del Bilancio e il Ministero dell'Oltremare; ha inoltre avuto colloqui con rappresentanti delle istituzioni giudiziarie (la Corte dei Conti), dell'Ufficio del Mediatore e di enti locali e regionali.

*e.* la delegazione desidera ringraziare la Rappresentanza permanente della Francia presso il Consiglio d'Europa e tutti gli interlocutori incontrati durante la sua visita per la loro disponibilità e assistenza e per le informazioni cortesemente fornite. Ringrazia inoltre la delegazione francese presso il Congresso e le associazioni nazionali di enti locali e regionali, che hanno contribuito con il loro impegno all'organizzazione e al buon svolgimento della visita.

### 3. Il Congresso nota con soddisfazione:

*a.* la revisione costituzionale del 2003, che sancisce il principio dell'organizzazione decentrata della Repubblica francese, frutto di un lungo processo di decentramento, avviato con le leggi del 1982;

*b.* lo sviluppo della cooperazione tra collettività territoriali, realizzata, ad esempio, tramite associazioni intercomunali per questioni ritenute di interesse comune e raggruppamenti europei di cooperazione transfrontaliera, una pratica che merita di essere diffusa in altri Stati membri del Consiglio d'Europa;

*c.* gli sforzi compiuti dalla Francia in materia di finanziamento degli enti locali, in particolare grazie all'istituzionalizzazione della garanzia di livelli minimi per le loro risorse proprie, incentivando in tal modo una maggiore autonomia finanziaria;

*d.* le iniziative lanciate nelle grandi città, in particolare a Parigi, per promuovere la partecipazione diretta dei cittadini, con un bilancio partecipativo;

*e.* la legge 2015-366 del 31 marzo 2015, volta a facilitare l'esercizio del mandato elettorale a livello locale grazie ad adeguati compensi finanziari a favore degli amministratori locali, in linea con le disposizioni dell'articolo 7, comma 2 della Carta.

### 4. Il Congresso esprime preoccupazione riguardo ai seguenti punti:

*a.* le procedure per il varo della legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015 riguardante la delimitazione dei confini regionali, le elezioni regionali e dei consigli provinciali (dipartimentali) e la modifica del calendario elettorale, in considerazione del fatto che le regioni non sono state preliminarmente consultate in modo effettivo, ai sensi dell'articolo 4, comma 6 della Carta, in combinato disposto con l'articolo 5;

*b.* l'inadeguata consultazione dei rappresentanti degli enti territoriali per le decisioni che li riguardano direttamente e lo scarso coinvolgimento dei rappresentanti delle associazioni di poteri locali, in particolare in materia finanziaria (articolo 4, comma 6 e articolo 9, comma 6);

*c.* la sovrapposizione di competenze, derivante in gran parte dalla struttura complessa dei livelli di governo subnazionali, il che spiega perché numerosi piccoli comuni, in particolare quelli situati nelle zone rurali, non abbiano la possibilità di svolgere certi compiti e siano obbligati a delegare tali competenze e funzioni al livello intercomunale;

*d.* l'abolizione della clausola di competenza generale, approvata dal Senato il 15 agosto 2015, dal momento che sono in tal modo limitate le prerogative degli enti locali;

*e.* il trasferimento al livello nazionale di competenze inizialmente devolute agli enti locali in materia di politica fiscale, il che conduce a una nuova progressiva centralizzazione e a una significativa insufficienza delle risorse delle collettività locali rispetto alle loro competenze;

*f.* l'attuale sistema di perequazione, che non soddisfa gli obiettivi attesi da un meccanismo di perequazione, in quanto esso deve mirare alla redistribuzione delle risorse, per compensare le disparità finanziarie tra le collettività.

5. In considerazione di quanto precedentemente esposto, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare le autorità francesi a:

*a.* elaborare una legislazione che definisca le procedure per la consultazione dei rappresentanti degli enti locali per garantire che sia effettiva, condotta in tempo utile e in maniera opportuna, su tutte le questioni che riguardano direttamente tali collettività locali, comprese le questioni finanziarie e a maggior ragione le modifiche dei loro confini territoriali (articolo 4, comma 6, articolo 5 e articolo 9, comma 6);

*b.* rivedere il sistema di ripartizione delle competenze tra i quattro livelli di governo subnazionale, in modo da evitare ogni sovrapposizione di competenze, rafforzando le disposizioni già previste nella legge del 7 agosto 2015 sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica francese (articolo 4, comma 4);

*c.* rivedere la legislazione in vigore relativa alle disposizioni che disciplinano la fiscalità locale e in particolare la possibilità per gli enti locali di stabilire la base imponibile, al fine di offrire loro un maggior margine di manovra per quanto riguarda le loro risorse proprie, evitando in tal modo ogni tendenza a una nuova centralizzazione in questo campo (articolo 9, comma 3);

*d.* prendere in esame la reintroduzione della clausola di competenza generale, per rispettare il diritto degli enti locali di esercitare una piena discrezionalità nell'ambito delle loro iniziative riguardanti ogni questione che per legge non sia esclusa dalla loro competenza (articolo 4, comma 2);

*e.* rivedere il sistema di perequazione finanziaria, affinché ottenga effettivamente l'obiettivo di ridurre le disparità di risorse tra le collettività e soddisfi le esigenze di trasparenza, promuovendo un sistema di perequazione tra i vari livelli di governo (articolo 9, comma 5);

*f.* prendere in considerazione la possibilità di ratificare l'articolo 3, comma 2, e l'articolo 7, comma 2, della Carta, dal momento che le disposizioni legislative in vigore in Francia al riguardo rendono di fatto la situazione conforme alle esigenze di tali articoli.

6. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri a prendere in considerazione la presente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Francia, e le sue motivazioni, nell'ambito delle sue attività riguardanti questo Stato membro.