

Il Congresso dei poteri locali e regionali



22^a SESSIONE
CG(22)7
12 marzo 2012

La democrazia locale e regionale in Germania

Commissione di Monitoraggio
Relatore:¹ Britt-Marie LÖVGREN, Svezia (L, GILD²)

Progetto di Raccomandazione2

Sintesi

Il presente rapporto fa seguito alla prima visita generale di monitoraggio dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale in Germania (una prima visita, effettuata nel 1999, riguardava unicamente la finanza locale, la cui situazione all'epoca era stata giudicata critica). Il rapporto espone in modo dettagliato la struttura complessa degli enti locali e regionali del paese. I Relatori apprezzano il fatto che la Costituzione federale e quelle regionali (dei *Länder*) riconoscano il principio dell'autonomia locale. Attirano tuttavia l'attenzione delle autorità tedesche sul persistente deficit finanziario degli enti territoriali e sottolineano la necessità di fissare concrete garanzie che vadano a completare le disposizioni costituzionali.

Il rapporto raccomanda alle autorità tedesche di rafforzare e istituzionalizzare i diritti di partecipazione delle associazioni di enti locali sia a livello federale, che dei *Länder*. Le invita a definire norme e criteri in materia di finanziamento contestuale o di connessione (che implica che la delega di funzioni sia accompagnata dal contestuale trasferimento delle risorse necessarie), al fine di garantire la trasparenza dell'insieme del processo di calcolo finanziario e di pianificazione. Il Governo tedesco è inoltre invitato a prendere in esame la possibilità di estendere il diritto dei distretti di imporre direttamente tributi propri, oltre a quelli già previsti. Infine, il rapporto chiede alla Germania di ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali.

¹ Il Co-relatore Ignacio Sanchez Amor non è più membro del Congresso dal dicembre 2011. Un secondo relatore dovrebbe essere designato alla prossima riunione della Commissione di Monitoraggio

² 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 RACCOMANDAZIONE³

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, ("il Congresso") 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 Risoluzione 307(2010) REV sulle "Modalità di monitoraggio degli obblighi e degli impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa con la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale (STE N° 122)";

d. la Risoluzione 299 (2010) del Congresso, 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) (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;

e. le motivazioni del rapporto sulla democrazia locale e regionale in Germania, elaborato dai Relatori, Britt-Marie Lövgren, Svezia (L, GILD)⁴ e Ignacio Sanchez Amor, Spagna (R, SOC)⁵ a seguito delle visite ufficiali effettuate in Germania nel giugno e nel settembre del 2011.

2. Il Congresso ricorda che:

a. la Germania ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale ("la Carta") il 15 ottobre 1985 e l'ha ratificata il 17 maggio 1988; la Carta è entrata in vigore nel paese il 1 settembre 1988. Al momento della ratifica, la Germania ha dichiarato che l'Articolo 9, comma 3 non si applicava alle associazioni di comuni (*Gemeindeverbände*) e ai distretti (*Kreise*) nello Stato (*Land*) della Renania-Palatinato, mentre

³ Bozza preliminare di Raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 24 febbraio 2012.

Membri della Commissione:

L. O. Molin (Presidente) *M. Abuladze*, *U. Aldegren*, *K. Andersen*, *L. Avetyan* (sostituto: *E. Yeritsyan*), *A. Babayev* (sostituto: *I. Khalilov*), *T. Badan*, *M. Barcina Angulo*, *V. Belikov*, *G. Bende* (sostituto: *E. Penzes*), *G. Bergemann*, *M. Bespalova*, *V. Broccoli*, *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *E. Calota*, *S. Carugo*, *S. Chernov*, *D. Chichinadze*, *B. Collin-Langen*, *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, *L. Dellai*, *M. De Lamotte*, *N. Dogan*, *G. Doğanoglu*, *V. Broccoli*, *M. Gaju*, *V. Gebel*, *G. Geguzinskas*, *S. Glavak*, *S. Guckian*, *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *H. Halldorsson*, *M. Heatley*, *J. Hepburn*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *C. Hughes*, *A. Ibrahimov* (sostituto: *R. Aliyev*), *G. Illes*, *J. Jalinska* (sostituto: *M. Juzupa*), *S. James*, *A. Jaunsleinis*, *M. Jegeni Yildiz*, *M. Juhkami*, *J-P. Klein* (sostituto: *E. Eicher*), *A. Kriza*, *I. Kulichenko* (sostituto: *N. Rybak*), *F. Lec*, *J-P. Liouville*, *I. Loizidou*, *M. Magomedov*, *P. Mangin* (sostituto: *J-M. Belliard*), *T. Margaryan*, *G. Marsan*, *H. Marva*, *V. Mc Hugh*, *M. Merrild*, *I. Micallef*, *T. Mikus*, *K. Miskiniene*, *M. Monesi*, *G. Mosler-Törnström*, *A. Muzio*, *M. Njilas*, *Z. Ozegovic* (sostituto: *V. Vasic*), *R. Paita* (sostituto: *A. Miele*), *U. Paslawska*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policanschi*, *A. Pruszkowski*, *C. Radulescu* (sostituto: *L. Sfirloaga*), *R. Rautava* (sostituto: *S. Ruponen*), *H. Richtermocova*, *A. Rokofillou*, *N. Romanova*, *D. Ruseva*, *J. Sauwens*, *P. Schowtka*, *W. Schuster*, *D. Shakespeare*, *M. Simonovic* (sostituto: *S. Lazic*), *G. Spartanski*, *M. Tamos*, *A. Torres Pereira*, *V. Udovychenko* (sostituto: *O. Radzievskiy*), *A. Ugues*, *G. Ugulava* (sostituto: *P. Zambakidze*), *A. Uss*, *P. Uszok*, *V. Varnavskiy* (sostituto: *A. Borisov*), *O. Van Veldhuizen*, *L. Vennesland*, *L. Verbeek*, *H. Weninger*, *K. Whitmore* (sostituto: *P. Grove*), *J. Wienen*, *D. Wrobel*, *U. Wüthrich-Pelloli*, *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*.

⁴ 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

⁵ Il Sig. Ignacio Sanchez Amor non è più membro del Congresso dal dicembre 2011.

in tutti gli altri *Länder* tale paragrafo non si applicava ai *Kreise*. Nessuna di tali riserve, formulate nel 1988, è stata per il momento ritirata;

b. la Germania 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);

c. la Commissione di Monitoraggio ha deciso il 23 marzo 2011 di procedere al primo monitoraggio generale della situazione dell'autonomia locale e regionale in Germania e della conformità alle disposizioni della Carta. Ha pertanto incaricato la Sig.ra Lövgren e il Sig. Sanchez Amor di preparare e presentare al Congresso, in quanto Relatori, un rapporto sulla democrazia locale e regionale in Germania;

d. la delegazione ha effettuato una visita di monitoraggio in Germania dal 27 al 29 giugno 2011, nel corso della quale si è recata a Berlino, Potsdam e Francoforte sull'Oder e dal 27 al 28 settembre 2011 a Düsseldorf, Langenfeld (Renania settentrionale, Vestfalia), Wiesbaden (Assia), Stoccarda e Ludwigsburg (Baden-Württemberg).

3. Il Congresso desidera ringraziare la Rappresentanza permanente della Germania presso il Consiglio d'Europa e le autorità tedesche a livello centrale, regionale e locale, le associazioni di poteri locali e regionali e gli esperti, nonché tutti gli interlocutori per la loro valida cooperazione nelle varie fasi del processo di monitoraggio e per le informazioni che le sono state comunicate.

4. Il Congresso nota con soddisfazione che:

a. la Germania riconosce, sia nella Costituzione federale, che in quella dei *Länder*, il diritto all'autonomia locale dei comuni, stabilendo norme di alto livello per la protezione delle autorità locali;

b. la Germania ha compiuto notevoli progressi accettando e applicando le raccomandazioni adottate dal Congresso dopo il suo monitoraggio relativo alla finanza locale, svoltosi nel 1999;

c. il principio di connessione è stato inserito in tutte le Costituzioni regionali;

d. sono stati compiuti sforzi in un certo numero di *Länder* per istituire fondi speciali e avviare programmi su temi specifici destinati ad aiutare gli enti locali che incontrano difficoltà a risolvere i loro problemi di liquidità e ad evitare un ulteriore indebitamento;

e. il modo di consultazione delle associazioni di enti locali è formalmente riconosciuto nelle norme procedurali del governo federale.

5. Il Congresso esprime preoccupazione sui seguenti punti:

a. sebbene la situazione finanziaria degli enti locali, già definita "critica" nel 1999, presenti un certo miglioramento, grazie a entrate tributarie positive a livello locale, la situazione degli enti locali resta preoccupante a causa dell'aumento delle spese per la protezione sociale, del deficit strutturale per il finanziamento degli enti locali e dei crescenti squilibri dei loro bilanci;

b. molti *Länder* non hanno fissato concrete garanzie a sostegno del principio del finanziamento contestuale o di connessione (che implica che la delega di funzioni sia accompagnata dal contestuale trasferimento delle risorse necessarie), pur avendo inserito tale principio nelle loro Costituzioni;

c. i diritti di partecipazione delle associazioni di poteri locali, a livello federale e dei singoli *Länder*, devono essere rafforzati, dal momento che, sebbene il modo di consultazione con tali associazioni sia formalmente riconosciuto nelle norme procedurali del governo federale, non figura nei regolamenti del Parlamento federale e di quelli dei singoli *Länder*;

d. i distretti non hanno il diritto di percepire direttamente propri tributi, a parte quelli già previsti, che sono di entità relativamente trascurabile; questa è una delle ragioni per cui la Germania mantiene le spiegazioni fornite nel 1988 in merito alla scelta di non applicare l'Articolo 9, comma 3 della Carta.

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

a. rispettare pienamente le garanzie costituzionali per quanto riguarda la finanza locale, vigilando affinché gli enti locali possano essere associati al processo decisionale relativo alla struttura e alle entrate delle tasse locali, malgrado le attuali tendenze economiche negative e, in considerazione dell'elevato livello di indebitamento degli enti locali e dei *Länder*, ad accertarsi che gli enti locali dispongano di mezzi finanziari adeguati per potere esercitare un certo potere discrezionale per l'utilizzo di tali risorse ;

b. fissare norme e criteri per il finanziamento contestuale o di connessione degli enti locali, garantendo la trasparenza dell'insieme dei processi di calcolo finanziario e di pianificazione, in modo da fornire garanzie concrete e rafforzare l'ambito di applicazione del principio di connessione con veri meccanismi di pianificazione, che tengano conto degli interessi degli enti locali;

c. rafforzare e istituzionalizzare i diritti di partecipazione delle associazioni di poteri locali sia a livello federale, che dei *Länder*, inserendoli nei regolamenti del Parlamento federale e dei parlamenti regionali;

d. estendere il diritto dei distretti di stabilire direttamente tributi propri, oltre a quelli già esistenti al loro livello, conformemente all'obiettivo del Congresso di estendere l'applicazione della Carta a tutte le entità che hanno una legittimità politica diretta, e vigilando affinché nel contempo tali imposte non siano rimosse a scapito dei comuni che fanno parte dei distretti o non incidano sulle loro entrate fiscali;

e. firmare e ratificare, al più presto, il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207).