

Il Congresso dei poteri locali e regionali



24^a SESSIONE
Strasburgo, 19-21 marzo 2013

CG(24)8PROV
5 marzo 2013

La democrazia locale e regionale in Italia

Commissione di Monitoraggio

Relatori: Marina Bespalova, Federazione russa (L, EPP/CCE)¹
Knud Andersen, Danimarca (R, ILDG)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)2

Sintesi

Il presente rapporto sulla situazione della democrazia locale e regionale in Italia fa seguito alla Raccomandazione 35 (1997) e alle due visite di monitoraggio effettuate dal 2 al 4 novembre 2011 e dal 3 al 5 dicembre 2012. Il rapporto esprime soddisfazione per il fatto che il principio dell'autonomia locale sia radicato nella Costituzione italiana e per la modifica, nel 2001, del Capitolo (Titolo V) sulle Regioni, le Province e i Comuni. Apprezza inoltre l'adozione, nel marzo 2011, del decreto legislativo in materia di finanziamento dei comuni e l'adozione, nel 2009, della Legge per l'attuazione del federalismo fiscale. I relatori si rammaricano tuttavia del fatto che non sia pienamente rispettato il diritto degli enti locali di amministrare, sotto la loro responsabilità, una parte importante di affari pubblici e che sia messo in discussione il principio dell'elezione diretta degli organi provinciali. Inoltre, i relatori notano che dovrebbero essere riesaminati la portata e gli effetti dell'attribuzione di competenze ai consorzi indipendenti da parte dei comuni, come pure il limitato potere discrezionale degli enti locali; indicano altresì che i meccanismi di perequazione finanziaria insufficienti e l'assenza di procedure di consultazione relative alla redistribuzione delle risorse finanziarie agli enti locali non rispettano le norme stabilite nella Carta.

I relatori raccomandano alle autorità italiane di garantire che la gestione di una parte importante delle funzioni pubbliche continui a essere esercitata dagli enti locali e regionali e di mantenere il principio del valore democratico delle elezioni dirette, di rivedere la portata e gli effetti del trasferimento di competenze dai comuni ai consorzi, di garantire che le misure di austerità siano attuate con la dovuta prudenza, soprattutto per quanto riguarda i tagli arbitrari di personale e l'inadeguato finanziamento degli enti locali e regionali. A questo proposito, sottolineano l'importanza di una procedura di perequazione che consenta un sistema funzionale di finanziamento del livello locale e regionale compatibile con i principi stabiliti nella Carta. Infine, i relatori attirano l'attenzione sulla necessità di migliorare i meccanismi di consultazione e incoraggiano le autorità italiane a firmare e a ratificare in un prossimo futuro 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
EPP/CCE: Gruppo del partito popolare europeo del Congresso
SOC : Gruppo socialista
ILDG : Gruppo indipendente liberale e democratico
ECR: Gruppo dei conservatori e riformisti europei
NR: Non iscritti

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 sopracitata Risoluzione statutaria CM/Res(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) REV sulle modalità di monitoraggio degli obblighi e degli impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa in virtù della loro ratifica della Carta europea dell'autonomia locale (STE n°122);

d. 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);

e. la Raccomandazione 35 (1997) sulla democrazia locale e regionale in Italia, adottata dal Congresso nel giugno 1997.

2. Il Congresso sottolinea quanto segue:

a. l'Italia è diventata membro del Consiglio d'Europa il 5 maggio 1949 ed è uno dei 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 l'11 maggio 1990. L'Italia ha adottato tutte le disposizioni della Carta, senza riserve o dichiarazioni;

b. l'Italia 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), né 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), né il Protocollo n° 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE n°169);

² Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 13 febbraio 2013.

Membri della Commissione di Monitoraggio:

L. O. Molin (Presidente), *D. Çukur* (Vicepresidente), *I. Loizidou* (Vicepresidente), *J. Wienen* (Vicepresidente), *A. Buchmann* (Vicepresidente), *A. Uss* (Vicepresidente), *M. Abuladze*, *K. Andersen*, *A. Babayev*, *T. Badan*, *S. Batson*, *V. Belikov*, *J-M. Belliard*, *M. Bepalova*, *V. Broccoli*, *E. Brogi*, *Z. Broz*, *X. Cadoret*, *A. Cancescu*, *M. Cardenas Moreno*, *W. Carey*, *S. Chernov*, *L. Ciriani*, *M. Cools*, *J. Costa*, *B.M. D'Angelo*, *J. Dillon*, *N. Dogan*, *G. Doğanoglu*, *V. Dontu*, *E. Flyvholm*, *J. Follin*, *E. Galea*, *U. Gerstner*, *A. Gkountaras*, *A. Gonzales Terol*, *M. Guegan*, *V. Groisman*, *M. Gulevskiy*, *O. Haabeth*, *H. Halldorsson*, *S. Harutyan* (sostituto: *E. Yeritsyan*), *G.M. Helgesen*, *C. Hernandez Torres*, *B. Hirs* (sostituto: *M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *A. Jaunsleinis*, (sostituto: *M. Juzupa*), *M. Jegeni Yildiz*, *M. Juhkami*, *M. Kardinar*, *J-P. Klein*, *A. Kriza* (sostituto: *L. Kovacs*), *I. Kulichenko*, *C. Lammerskitten*, *L. Lassakova*, *F. Lec*, *J-P. Liouville*, *A. Lubawinski*, *A. Magyar*, *D. Mandic*, *J. Mandico Calvo*, *T. Margaryan*, *G. Marsan*, *H. Marva*, *V. Mc Hugh* (sostituto: *J. Rotte*), *N. Mermagen*, *A. Mimenov*, *I. Misheva*, *V. Mitrofanovas*, *M. Monesi*, *G. Mosler-Törnström*, *A. Muzio* (sostituto: *L. Valaguzza*), *A-T. Papadimitriou-Tsatsou*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *T. Popov* (sostituto: *G. Georgieva*), *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *H. Richtermocova*, *N. Romanova*, *J. Sauwens*, *M. Saenen*, *O. Sainsuis*, *A. Schorer*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *T. Simpson-Lang*, *S. Siukaeva* (sostituto: *E. Beruashvili*), *MA-M Sotiriadou*, *D. Straupaite*, *A. Torres Pereira*, *A. Ugues*, *G. Ugulava*, *P. Uszok*, *V. Varnavskiy*, *L.O. Vasilescu*, *L. Verbeek*, *B. Vöhringer*, *H. Weninger*, *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 di Monitoraggio: *S. Poirel* e *S. Cankoçak*.

c. La Commissione di Monitoraggio del Congresso ha designato come co-relatori per il monitoraggio della democrazia locale e regionale in Italia il sig. Knud ANDERSEN (Danimarca, R, GILD) e la Sig.ra Marina BESPALOVA (Federazione russa, L, PPE/CCE);

d. Le due visite di monitoraggio si sono svolte dal 2 al 4 novembre 2011 e dal 3 al 5 dicembre 2012. Nel corso di tali visite, la delegazione del Congresso incaricata del monitoraggio ha incontrato rappresentanti delle istituzioni statali (Parlamento, Governo), la Corte Costituzionale, difensori civili, enti locali e loro associazioni (il programma dettagliato delle visite è riportato nell'allegato);

e. La delegazione desidera ringraziare la Rappresentanza permanente dell'Italia presso il Consiglio d'Europa, le autorità italiane, le associazioni nazionali di enti locali e tutti gli altri interlocutori per la loro disponibilità durante gli incontri e le discussioni, per l'interesse dimostrato nelle attività del Congresso e per la loro preziosa cooperazione durante le visite.

3. Il Congresso nota con soddisfazione:

- a. il profondo radicamento nella Costituzione italiana del principio fondamentale dell'autonomia locale;
- b. l'inclusione nella Costituzione italiana, nel 2001, di un nuovo Capitolo modificato (Titolo V) sulle Regioni, le Province e i Comuni;
- c. l'adozione nel marzo 2011 del decreto legislativo in materia di finanziamento dei comuni, che prevede l'assegnazione agli enti locali di una quota dei tributi nazionali per compensare la soppressione di certi trasferimenti statali;
- d. l'adozione nel 2009 della Legge sul federalismo fiscale, che stabilisce i principi fondamentali per il coordinamento delle finanze pubbliche e il sistema tributario e fiscale, oltre che la definizione della perequazione fiscale.

4. Il Congresso constata tuttavia con rammarico:

- a. il mancato rispetto del diritto degli enti locali di amministrare sotto la loro responsabilità una parte importante degli affari pubblici, conformemente all'articolo 3.1 della Carta;
- b. che il principio dell'elezione diretta degli organi provinciali è rimesso in discussione, con l'introduzione di elezioni indirette per le province, nell'ambito della riforma attuale (Articolo 3.2 della Carta);
- c. l'attribuzione a consorzi locali indipendenti di responsabilità che spetterebbero ai comuni (Articolo 4.4);
- d. le riduzioni di personale e il carattere arbitrario delle restrizioni finanziarie per i dipendenti degli enti locali ("tagli lineari") (Articolo 6.1);
- e. l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di cui possono disporre liberamente gli enti locali nell'esercizio delle loro competenze, e il fatto che tali risorse non siano sempre proporzionate alle competenze previste dalla legge (Articolo 9.1 e 9.2);
- f. l'insufficienza dei meccanismi e delle procedure di perequazione finanziaria a livello locale e regionale e la conseguente impari ripartizione degli oneri finanziari (Articolo 9.5);
- g. l'assenza di meccanismi che consentano al governo di consultare gli enti locali in modo appropriato sulle questioni relative alle modalità di assegnazione delle risorse finanziarie (Articolo 9.6);
- h. il fatto che soltanto le Regioni (e non le Province, né i Comuni) abbiano il diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte costituzionale.

5. Il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità italiane a:

- a. completare il progetto di riforma avviato con emendamenti costituzionali più di una decina di anni or sono e proseguito con la legislazione del 2009, per realizzare gli obiettivi annunciati in materia di federalismo fiscale (Articoli 4 e 9);

b. garantire che una parte importante di affari pubblici sia regolamentata e amministrata dagli enti locali e regionali, le cui competenze devono essere complete e integrali (Articolo 3.1);

c. ribadire l'attaccamento al valore democratico delle elezioni dirette in qualsiasi proposta futura di riforma strutturale, in particolare per quanto concerne il livello provinciale (Articolo 3.2);

d. rivedere la portata e gli effetti del trasferimento di responsabilità dai comuni ai consorzi (Articolo 4.4);

e. accertarsi che le misure di austerità siano attuate nel settore pubblico con la dovuta prudenza, prevenendo in tal modo gli effetti antidemocratici dei "tagli lineari" per le strutture amministrative interne e per il personale degli enti locali (Articolo 6);

f. sforzarsi di adattare le risorse alle funzioni svolte a livello locale e regionale e vigilare affinché gli enti territoriali dispongano di risorse adeguate (Art. 9.1, Art. 9.2);

g. sviluppare e attuare un sistema di perequazione che consenta un sistema di finanziamento locale e regionale funzionale, che sia compatibile con la Carta (Art. 9.5) per quanto concerne gli enti locali italiani e si ispiri al Quadro di riferimento per la Democrazia regionale per quanto concerne le regioni italiane;

h. migliorare i meccanismi di consultazione degli enti locali alla luce dell'Articolo 9.6 della Carta;

i. rivedere la legislazione affinché le Province e i Comuni siano abilitati ad adire la Corte costituzionale tramite un rappresentante;

j. intensificare gli sforzi per continuare a rafforzare l'attuazione di provvedimenti anticorruzione, al fine di garantire un alto livello di democrazia locale e regionale;

k. firmare e ratificare in un prossimo futuro il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207).

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