

Il Congresso dei poteri locali e regionali



21^a SESSIONE

CG(21)4

6 ottobre 2011

La democrazia locale e regionale in Serbia

Commissione di Monitoraggio

Relatore: Odd Arild KVALÖY, Norvegia (R, NI¹)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) 2

Sintesi

Il rapporto riguarda la prima visita di monitoraggio effettuata in Serbia dopo l'adesione del paese al Consiglio d'Europa il 3 aprile 2003 e la sua ratifica della Carta europea dell'autonomia locale, intervenuta nel 2007. I Relatori notano con soddisfazione che i principi guida per l'autonomia locale sono stati inseriti nella legislazione serba. Il rapporto rileva l'esistenza di un vasto consenso sulla necessità di una riforma dell'autonomia locale e di continui passi avanti verso l'autonomia regionale e si compiace dell'adozione della legislazione che accorda uno statuto speciale alla Provincia autonoma di Vojvodina. Constata inoltre i progressi in materia di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e di tutela dei diritti umani, a seguito dell'adozione dell'attuale Costituzione nel 2006. Sottolinea alcuni aspetti che ancora destano preoccupazione, quali le ripercussioni della crisi finanziaria sulle finanze degli enti locali, l'assenza di cooperazione a livello intercomunale, che permetterebbe di accomunare le scarse risorse e la consultazione ancora insufficiente degli enti locali da parte del governo centrale.

Il Congresso raccomanda al governo serbo di trovare una soluzione legislativa alla questione della restituzione della proprietà pubblica alle amministrazioni locali e di migliorare la cooperazione intercomunale e la consultazione tra il governo centrale e i poteri locali. Sottolinea la necessità di continuare l'applicazione dello statuto di autonomia per la provincia di Vojvodina, e raccomanda alla Serbia di sciogliere le riserve relative agli Articoli 4 comma 3 e 8 comma 3 della Carta europea dell'autonomia locale, riguardanti il principio di sussidiarietà. Il Congresso incoraggia infine le autorità serbe a firmare e ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali.

***Dal momento della visita, nuove norme sono state adottate in Serbia, rendendo inefficace alcuni punti della raccomandazione e della relazione. Questi punti verranno discussi durante la sessione.

¹ 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 RACCOMANDAZIONE²

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, 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 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 suddetto Quadro di riferimento nell'ambito delle loro politiche e riforme;

d. le motivazioni della presente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Serbia.

2. Il Congresso ricorda che:

a. l'Unione statale di Serbia e Montenegro ha aderito al Consiglio d'Europa il 3 aprile 2003. A seguito della dichiarazione di indipendenza della Repubblica del Montenegro il 3 giugno 2006, e conformemente all'articolo 60 della Carta costituzionale dell'Unione statale di Serbia e Montenegro, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato, in occasione della sua 967^a riunione, una dichiarazione in virtù della quale la Serbia continuava a mantenere la sua qualità di membro del Consiglio d'Europa e gli obblighi e impegni derivanti da tale adesione.

b. la Serbia ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE 122, di seguito "la Carta") il 24 giugno 2005 e l'ha ratificata il 6 settembre 2007. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° gennaio 2008. Ai sensi dell'articolo 12, comma 1 della Carta, la Repubblica di Serbia ha dichiarato di non considerarsi vincolata dall'articolo 4, commi 3 e 5, dall'articolo 6, dall'articolo 7, comma 2 e dall'articolo 8, comma 3 della Carta.

² Progetto preliminare di raccomandazione approvato dalla Commissione di Monitoraggio il 4 luglio 2011.

Membri della Commissione:

L. O. Molin (Presidente), M. Abuladze (sostituto: P. Zambakhidze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (sostituto: E. Yeritsyan), A. Babayev (sostituto: G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (sostituto: A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Bespalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontolo, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri (sostituto: V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (sostituto: V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (sostituto: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (sostituto: N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (sostituto: P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (sostituto: Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (sostituto: B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Paita (sostituto: A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (sostituto: L. Sfirloaga), R. Rautava (sostituto: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. TAMILOS, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (sostituto: E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (sostituto: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wiene, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, 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.

c. una delegazione del Congresso³ ⁴ ha effettuato una visita di monitoraggio in Serbia dal 29 giugno al 1° luglio 2010, e si è recata a Belgrado, Novi Sad e Novi Pazar.

d. il relatore desidera ringraziare la Rappresentanza permanente della Serbia presso il Consiglio d'Europa, le autorità serbe a livello centrale, regionale e locale, la Conferenza permanente delle città e comuni della Serbia e tutti gli esperti e gli interlocutori per la loro preziosa collaborazione fornita nelle varie tappe della procedura di monitoraggio.

3. Il Congresso nota con soddisfazione che:

a. i principi guida dell'autonomia locale, quali sanciti nella Carta europea dell'autonomia locale, sono garantiti dalla legislazione serba. La Costituzione del paese garantisce ai cittadini il diritto all'autonomia provinciale e locale, concepito in quanto limite al potere dello stato, e sottoposto unicamente a verifica di costituzionalità e di legalità;

b. il Relatore ha avuto l'impressione generale dell'esistenza di un vasto consenso sulla necessità di riformare l'autonomia locale;

c. la trasformazione dello status della Serbia, da entità di uno Stato federale a Stato indipendente, ha avuto un impatto positivo sullo statuto dell'autonomia provinciale all'interno dello Stato unitario della Serbia. Al riguardo, un capitolo specifico della Costituzione e diverse leggi, compreso lo statuto della provincia autonoma di Vojvodina, in vigore dal 1° gennaio 2010, dimostrano un impegno politico forte a favore dell'autonomia regionale;

d. dall'adozione della Costituzione, nel novembre del 2006, si sono registrati sviluppi a livello della partecipazione dei cittadini e della loro consultazione nell'ambito del processo decisionale, nonché della protezione dei diritti umani fondamentali e dei diritti delle minoranze in Serbia, a livello nazionale, regionale e locale;

e. la cooperazione transfrontaliera della provincia autonoma di Vojvodina con entità analoghe di altri paesi mostra un buon funzionamento.

4. Il Congresso esprime preoccupazione su quanto segue:

a. le misure adottate dalle autorità serbe per affrontare la crisi finanziaria mondiale hanno avuto un notevole impatto negativo sul buon funzionamento dell'autonomia locale. Una di tali misure è stata una forte riduzione dei trasferimenti dal bilancio nazionale a favore degli enti locali. Tali riduzioni, associate a un netto calo di tutti gli altri introiti degli enti locali, a causa della crisi economica, hanno seriamente compromesso la reale capacità delle autorità locali di svolgere i loro compiti (o i compiti loro devoluti) in modo efficace;

b. in Serbia la sensibilizzazione sulla cooperazione intercomunale è ancora scarsa, mentre il fatto di accomunare le risorse insufficienti dei comuni, per garantire l'erogazione di certi servizi, potrebbe contribuire a superare una situazione economica molto precaria per numerosi comuni;

c. le autorità serbe sono in notevole ritardo per la soluzione di un problema specifico del paese, ossia la restituzione delle proprietà pubbliche agli enti locali. La legislazione molto attesa e necessaria sulla restituzione delle proprietà agli enti locali non è ancora stata adottata;

d. la messa in opera delle disposizioni legali relative alla consultazione delle autorità locali da parte del governo centrale potrebbe essere ancora notevolmente migliorata;

³ Per decisione della Commissione istituzionale ⁴, sono stati designati relatori per la Serbia Christopher Newbury, Regno Unito (Relatore per la democrazia locale) e Odd Arild Kvaløy, Norvegia (Relatore per la democrazia regionale) con l'incarico di preparare e presentare il rapporto sulla democrazia locale e regionale in Serbia. Sono stati assistiti nel loro lavoro dalla Sig.ra Elena Simina Tanasescu, consulente e membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale. A seguito della scadenza del mandato di membro del Congresso di Christopher Newbury, nell'ottobre 2010, la presente raccomandazione è presentata da Odd Arild Kvaløy, relatore per la democrazia regionale.

⁴ A seguito della riforma del Congresso, le attività di monitoraggio svolte da tale Commissione sono state assunte dalla Commissione di Monitoraggio, istituita il 1° dicembre 2010.

e. il quadro giuridico generale esistente non prende pienamente in considerazione lo status speciale di Belgrado città capitale. I suoi bisogni specifici e le sfide che deve affrontare giustificerebbero l'assegnazione di risorse finanziarie corrispondenti.

5. Il Congresso plaude alla proclamazione del nuovo statuto di autonomia della provincia di Vojvodina (vedi paragrafo 3 c), pur sottolineando la necessità di continuare a rafforzare il processo di decentramento delle province autonome, con particolare attenzione al finanziamento delle competenze trasferite.

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

a. trovare soluzioni alternative all'attuale pratica che consiste nel ridurre notevolmente i trasferimenti finanziari dal bilancio nazionale a quello degli enti locali, al fine di attenuare le drammatiche conseguenze della crisi mondiale, che già ha avuto serie ripercussioni sulla maggior parte dei comuni serbi;

b. accelerare il processo legislativo, per trovare rapidamente una soluzione al problema della restituzione delle proprietà pubbliche agli enti locali, accordando loro il diritto di piena proprietà e prevedendo procedure chiare per il trasferimento dei diritti di proprietà;

c. rivedere la disposizione costituzionale che consente al potere centrale di revocare le assemblee comunali e di designare simultaneamente un organo temporaneo per esercitare le loro funzioni, al fine di garantire l'impossibilità di un utilizzo eccessivo di tale disposizione, che si potrebbe considerare una forma di verifica amministrativa esercitata oltre i limiti definiti dall'Articolo 8 della Carta;

d. estendere i settori di competenza e accrescere le risorse di Belgrado, città capitale, modificando la legislazione, alla luce della Raccomandazione 219 (2007) sullo status delle città capitali;

e. rivedere la legislazione relativa all'ordinamento del personale degli enti locali, al fine di definire un sistema coerente per quanto riguarda i meccanismi per il calcolo dei compensi finanziari percepiti;

f. istituzionalizzare e sviluppare, in cooperazione con la Conferenza permanente delle città e dei comuni della Serbia, la pratica della cooperazione intercomunale e l'erogazione congiunta di un certo numero di servizi;

g. consolidare, sotto forma di norme giuridiche obbligatorie, le pratiche, procedure e meccanismi esistenti in materia di consultazione delle collettività locali, conformemente all'Articolo 4 (6) della Carta;

h. proseguire la messa in atto dello statuto di autonomia della provincia di Vojvodina, ispirandosi ai principi enunciati nel Quadro di riferimento per la democrazia regionale [MCL-16(2009)11], in particolare in materia di finanziamento delle competenze trasferite;

i. sciogliere le riserve formulate dalla Serbia al momento della sua ratifica, relative agli Articoli della Carta europea dell'autonomia locale riguardanti il principio di sussidiarietà (Articolo 4, paragrafo 3) e il principio di proporzionalità delle verifiche amministrative (Articolo 8, paragrafo 3);

j. a prendere in esame la possibilità di firmare e successivamente ratificare, in un prossimo futuro, il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE 207);

k. prendere in esame la possibilità di firmare e successivamente ratificare in un prossimo futuro la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE n° 106) e i suoi protocolli addizionali.

7. *Il Congresso raccomanda all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa* di prendere in considerazione le osservazioni e raccomandazioni sopra esposte nell'ambito della sua procedura di controllo del rispetto degli impegni e obblighi assunti dalla Serbia al momento della sua adesione al Consiglio d'Europa.

8. *Il Congresso raccomanda alle autorità serbe responsabili dell'autonomia locale* di designare un rappresentante ministeriale di alto livello perché assista a una prossima sessione del Congresso per esporre lo stato di avanzamento delle riforme dell'autonomia locale in Serbia, alla luce delle osservazioni formulate nella presente raccomandazione.