

26ª SESSIONE
Strasburgo, 25-27 marzo 2014

CG(26)12PROV
12 marzo 2014

La democrazia locale e regionale in Svezia

Commissione di Monitoraggio

Relatrici¹: Luzette WAGENAAR-KROON, Paesi Bassi (L, PPE/CCE)
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Austria (R, SOC)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)2

Sintesi

Il presente documento costituisce il secondo rapporto di monitoraggio sulla democrazia locale e regionale in Svezia, dopo quello pubblicato nel 2005. I relatori esprimono soddisfazione nel constatare che la Svezia, che dispone di un solido assetto amministrativo locale, rispetta nel complesso le disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale. Apprezzano la recente introduzione nella Costituzione svedese del principio di proporzionalità, mirante a garantire che qualsiasi restrizione all'autonomia locale non debba essere superiore a quanto è strettamente necessario al conseguimento dello scopo, e plaudono alla decisione di conferire a numerosi consigli di contea certe competenze in materia di sviluppo regionale. Il rapporto pone in risalto il fatto che la Svezia durante la crisi economica è riuscita a evitare i tagli ai bilanci degli enti locali. Sono tuttavia segnalati vari problemi che gli enti locali svedesi si trovano a dovere affrontare e la cui soluzione richiede una stretta consultazione tra le autorità locali e quelle centrali, quali in particolare i limiti imposti alle responsabilità degli enti locali dall'adozione di normative statali dettagliate, i problemi legati alla mancata indicizzazione di sovvenzioni e contributi statali e all'insufficiente partecipazione degli enti locali nelle attività di valutazione dell'incidenza degli oneri finanziari derivanti da ogni nuova normativa statale da applicare a livello locale.

Il rapporto raccomanda alle autorità svedesi di introdurre nella Costituzione il principio di sussidiarietà, oltre al principio di proporzionalità, al fine di garantire che la ripartizione delle competenze tra il potere centrale dello Stato e gli enti locali rimanga conforme alla Carta, nel diritto e nella pratica. Invita le autorità svedesi a indicizzare le sovvenzioni statali e ad adattare ai cambiamenti demografici e a coinvolgere maggiormente gli enti locali nella valutazione dei costi legati a ogni nuova normativa statale che li riguarda. Incoraggia altresì le autorità a riflettere sui vantaggi dell'istituzione di un sistema formalizzato di consultazione, disciplinato dalla legge. Infine, invita le autorità a ratificare il Protocollo n. 3 alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concernente i raggruppamenti euroregionali di cooperazione (REC) (STE n. 206).

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 ricorda:

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 sua Risoluzione 299 (2010), che stabilisce che il Congresso è invitato a utilizzare 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;

d. le motivazioni del rapporto sulla democrazia locale e regionale in Svezia (CG MON(25)3PROV);

2. Il Congresso rammenta i seguenti punti:

a. la Svezia ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale il 4 ottobre 1988 e l'ha ratificata il 29 agosto 1989 con una dichiarazione indicante che intende limitarne il campo d'applicazione alle seguenti collettività territoriali: i comuni (Kommuner) e i consigli di contea (Landstings);

b. la Svezia 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 5 maggio 2010, entrato in vigore il 1° giugno 2012;

c. la Commissione di Monitoraggio ha designato come relatrici Luzette Wagenaar-Kroon (Paesi Bassi, L, PPE/CCE) e Gudrun Mosler-Törnström (Austria, R, SOC) con l'incarico di preparare e sottoporre al Congresso il rapporto sulla democrazia locale e regionale in Svezia;

d. la delegazione del Congresso ha effettuato una visita di monitoraggio in Svezia dal 23 al 25 settembre 2013 nel corso della quale si è recata a Stoccolma, Norköpping e Flen.

2. Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 19 febbraio 2014

Membri della Commissione:

L. O. Molin (Presidente), M. Abuladze, K. Andersen, L. Ansala (sostituto: M. Hentunen), A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, J.-M. Belliard, M. Bespalova, V. Broccoli, E. Brogi, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, A. Cancescu, M. Cardenas Moreno, W. Carey, S. Chernov, L. Ciriani (sostituto: L. Valaguzza), M. Cools, J. Costa, D. Çukur, B.M. D'Angelo, M. de Vits, J. Dillon (sostituto: S. James), R. Dodd, N. Dogan, G. Doğanoglu, V. Dontu, E. Flyvholm, J. Folling, M. Gauci, U. Gerstner, A. Gkountaras, A. Gonzalez Terol, V. Groisman (sostituto: V. Oluyko), M. Guegan, M. Gulevskiy, O. Haabeth, H. Halldorsson, S. Harutyunyan (sostituto: E. Yeritsyan), G.M. Helgesen, C. Hernandez Torres, B. Hirs, J. Hlinka, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yildiz, 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 (sostituta: M. Catovic), J. Mandico Calvo, T. Margaryan G. Marsan, V. Mc Hugh (sostituto: J. Rotte), N. Mermagen, A. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (sostituta: B. Toce), AT. Papadimitriou-Tsatsou, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, T. Popov, A. Pruszkowski, R. Rautava, I. Reepalu, H. Richtermocova, N. Romanova, J. Sauwens, A. Schorer, L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, S. Siukaeva, A.-M. Sotiriadou, D. Straupaite, T. Tolusic, 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 (sostituta: A. Kordfelder) 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.

3. Il Congresso desidera ringraziare la Rappresentanza permanente della Svezia presso il Consiglio d'Europa e le autorità svedesi a livello centrale, dei consigli di contea e a livello locale, l'Associazione svedese degli enti locali e regionali (SALAR), gli esperti e tutti gli altri interlocutori per la loro preziosa cooperazione nelle varie tappe della procedura di monitoraggio e per le utili informazioni trasmesse alla delegazione.

4. Il Congresso constata con soddisfazione che:

a. la riforma costituzionale del 2011 ha modificato lo "Strumento di Governo", uno dei quattro testi fondamentali della Costituzione, inserendovi un nuovo Capitolo intitolato "Enti locali" (Capitolo 14), che introduce il principio di proporzionalità, allo scopo di rafforzare la garanzia costituzionale dell'autonomia locale;

b. le collettività locali gestiscono una parte molto significativa degli affari pubblici (circa il 75 %) e l'associazione rappresentativa degli enti locali e regionali, la SALAR, costituisce un solido partner delle autorità nazionali per le questioni riguardanti l'amministrazione locale;

c. il sistema di perequazione è stato modificato e l'applicazione del principio del finanziamento è gestita secondo linee guida più chiare, come era stato raccomandato dal Congresso nel 2005;

d. tre consigli di contea e un comune hanno assunto responsabilità supplementari in materia di sviluppo regionale e, a partire dal 2015, saranno conferite simili responsabilità ad altri sei consigli di contea.

5. Il Congresso attira l'attenzione delle autorità sui miglioramenti ancora necessari per ottenere un funzionamento ottimale dell'amministrazione locale, riguardanti in particolare:

a. l'assenza di un'espressa menzione del principio di sussidiarietà nella Costituzione svedese, sebbene occorra notare che il nuovo Capitolo 14 dello "Strumento di Governo" ha rafforzato il ruolo e la portata delle competenze degli enti locali e che, in ogni modo, un'alta percentuale dei servizi pubblici è svolta di fatto a livello locale;

b. il netto aumento delle normative statali dettagliate riguardanti le attività del livello locale in vari settori, ad esempio le condizioni di lavoro, le cure mediche, l'istruzione e gli appalti pubblici, con conseguente rischio di ingerenza del potere centrale negli affari locali e la necessità di migliorare la procedura di consultazione per evitare eventuali violazioni del diritto all'autonomia locale;

c. i problemi derivanti dalla mancata indicizzazione dei contributi statali il cui importo resta fisso in termini nominali (seppure frequentemente rivalutato) e diminuisce quindi in termini reali a causa dell'inflazione, situazione che potrebbe essere superata adottando norme rigorose per l'indicizzazione delle sovvenzioni, migliorando in tal modo ugualmente le condizioni di pianificazione finanziaria di lungo termine per gli enti locali e i consigli di contea;

d. l'insufficiente coinvolgimento degli enti locali nella valutazione delle spese che potrebbe comportare ogni nuova normativa statale riguardante il livello locale, il che porta talvolta a situazioni in cui le autorità nazionali non prendono sufficientemente in considerazione l'insieme dei fattori di costo correlati.

6. Alla luce di quanto precede, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare le autorità svedesi a:

a. esaminare la possibilità di introdurre nella Costituzione svedese il principio di sussidiarietà, secondo il quale dovrebbero essere esercitate a livello locale tutte le funzioni che possono essere adeguate per il raggiungimento degli obiettivi locali, al fine di garantire una chiara ripartizione delle competenze tra lo Stato e le autorità locali, nonché un'applicazione coerente del principio di proporzionalità;

³ Le relatrici sono state assistite nel loro lavoro dalla Professoressa Renate Kicker, consulente, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale e da Sedef Cankoçak, co-segretario della Commissione di Monitoraggio del Congresso.

- b.* formalizzare una procedura di consultazione, che consenta agli enti locali e alle associazioni che li rappresentano di fornire il loro contributo a tutte le decisioni prese a livello statale che potrebbero limitare l'autonomia degli enti locali;
- c.* incoraggiare il Governo a esaminare la domanda degli enti locali di indicizzare le sovvenzioni e i contributi statali e di adattarli ai cambiamenti demografici;
- d.* rafforzare la partecipazione degli enti locali nel processo di valutazione delle incidenze finanziarie di ogni nuova normativa statale da applicare a livello locale;
- e.* conferire a un maggior numero di consigli di contea le responsabilità in materia di sviluppo regionale, mirando a estenderle a tutti i consigli di contea eletti, e utilizzare al riguardo come linea guida il Quadro di riferimento per la democrazia regionale del Consiglio d'Europa;
- f.* sollecitare il Governo a ratificare il Protocollo n. 3 alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concernente i raggruppamenti euroregionali di cooperazione (REC) (STE n. 206).