

25ª SESSIONE
Strasburgo, 29-31 ottobre 2013

CG(25)13PROV
22 ottobre 2013

La democrazia locale e regionale in Ucraina

Commissione di Monitoraggio

Relatori: Marc COOLS, Belgio (L, GILD)¹;
Pascal MANGIN, Francia (R, PPE/CCE)

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

Sintesi

Il presente rapporto, il secondo sulla situazione della democrazia locale e regionale in Ucraina dopo quello preparato nel 2001, pone in risalto le iniziative ritenute positive prese dal governo del paese in vista di una riforma territoriale sostanziale e sottolinea il fatto che gli enti locali sono stati coinvolti in tale processo e sono stati rappresentati dalle loro associazioni, grazie alla procedura di consultazione. Nota tuttavia che la legislazione nazionale limita l'autonomia decisionale e la capacità di gestione degli enti locali, che numerose città, compresa la capitale, sono a lungo senza sindaco e che l'autonomia finanziaria degli enti locali è ancora limitata. Il rapporto sottolinea ugualmente l'assenza di una chiara suddivisione delle competenze e dell'attività amministrativa tra lo Stato e gli enti locali e che la riforma, malgrado le incisive dichiarazioni dei vertici dello Stato a favore della sua attuazione, non procede al ritmo auspicato.

Viene raccomandato alle autorità ucraine di rivedere la loro legislazione, per eliminare le restrizioni alle competenze degli enti locali e metterli in grado di assolvere pienamente le loro funzioni. Le autorità sono incoraggiate ad indire al più presto le elezioni nelle città in cui rimane vacante l'incarico di sindaco. La raccomandazione sottolinea la necessità di rafforzare l'autonomia finanziaria degli enti locali e di migliorare il sistema di perequazione, ai fini di una maggiore equità e trasparenza. Invita le autorità ad attuare il processo di riforma al più presto. Infine, la raccomandazione invita le autorità a ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207).

¹L: 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, 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 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 Risoluzione 307 (2010) (riveduta) sulle modalità di monitoraggio degli obblighi e impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa in virtù della ratifica della Carta europea dell'autonomia locale (STE n.122);

d. la Raccomandazione 219 (2007) sullo status delle città capitali, la Raccomandazione 132 (2003) sui beni comunali, alla luce dei principi della Carta europea dell'autonomia locale;

e. 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), che stabilisce che il Congresso utilizzerà 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;

f. la precedente Raccomandazione 102 (2001) sulla democrazia locale e regionale in Ucraina;

g. le motivazioni [CG(25)8PROV] del rapporto sulla democrazia locale e regionale in Ucraina, presentato da Marc Cools (Belgio, L, GILD) e Pascal Mangin (Francia, R, PPE/ECC).

2. La delegazione del Congresso ha effettuato due visite ufficiali in Ucraina, dal 20 al 23 maggio 2012 e dal 22 al 23 aprile 2013.³

² Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 3 luglio 2013.

Membri della Commissione:

L. O. Molin (Presidente), *M. Abuladze*, *K. Andersen*, *L. Ansala*, *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*, *V. Churchmann*, *L. Ciriani*, *M. Cohen*, *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, *BM. D'Angelo*, *M. de Vits*, *J. Dillon*, *R. Dodd* (sostituto: *S. James*), *N. Dogan*, *G. Doğanoglu*, *V. Dontu*, *E. Flyvholm*, *J. Folling*, *U. Gerstner*, *A. Gkountaras*, *A. Gonzalez Terol*, *V. Groisman*, *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *O. Haabeth*, *H. Halldorsson*, *S. Harutyunyan*, *GM. 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*, *J. Mandico Calvo*, *T. Margaryan* (sostituto: *E. Yeritsyan*), *G. Marsan*, *V. Mc Hugh*, *N. Mermagen*, *A. Mimenov*, *I. Misheva*, *V. Mitrofanovas*, *M. Monesi*, *G. Mosler-Törnström*, *A. Muzio*, *AT. Papadimitriou-Tsatsou*, *U. Paslawska*, *N. Peleshi*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *T. Popov*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *I. Reepalu*, *H. Richtermocova*, *N. Romanova*, *J. Sauwens* (sostituto: *J-P. Bastin*), *A. Schorer* (sostituto: *P. Schowtka*), *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *S. Siukaeva*, *A-M. Sotiriadou*, *D. Straupaite*, *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*, *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 I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro da Bernd Semmelroggen, consulente e membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale e da Sedef Cankoçak, Cosegretaria della Commissione di Monitoraggio del Congresso.

3. La delegazione desidera ringraziare la Rappresentanza permanente dell'Ucraina presso il Consiglio d'Europa e le autorità del paese a ogni livello di governo, le associazioni di enti locali e regionali, gli esperti e tutti gli altri interlocutori per l'interesse dimostrato nelle attività del Congresso e per la loro preziosa collaborazione durante tutte le fasi della visita.

4. Il Congresso nota che:

a. l'Ucraina ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, qui di seguito "la Carta") il 6 novembre 1996 e l'ha ratificata integralmente l'11 settembre 1997; la Carta è entrata in vigore nel paese il 1° gennaio 1998;

b. l'Ucraina ha firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207) il 20 ottobre 2011, ma non lo ha ancora ratificato.

5. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. le iniziative prese dal Governo in vista dell'attuazione di una riforma territoriale sostanziale e il fatto che gli enti locali sono stati rappresentati in tale processo dalle loro associazioni, grazie ai meccanismi di consultazione e l'adozione da parte del Governo della "Strategia per lo sviluppo regionale fino al 2015";

b. l'adozione della "Legge relativa alle associazioni di enti locali" del 16 aprile 2009, che definisce la base giuridica dell'organizzazione e delle attività delle associazioni di enti locali e delle loro unioni su base volontaria e la loro interazione con le autorità centrali e locali;

c. l'azione comune delle associazioni nazionali ucraine all'interno del loro "Congresso dei poteri locali e regionali dell'Ucraina";

d. le dichiarazioni fatte dal Presidente dell'Ucraina il 28 marzo e il 6 giugno 2013, nelle quali ha affermato che la riforma delle autonomie locali è una delle riforme più urgenti che deve realizzare il paese;

e. la creazione di strumenti di coordinamento e di consultazione, quali "l'Assemblea costituzionale", che riunisce rappresentanti dei partiti politici e della società civile per elaborare proposte di modifiche alla Costituzione dell'Ucraina, e il "Consiglio delle regioni" che si propone di migliorare le relazioni tra le amministrazioni statali e gli enti territoriali;

f. i lavori dell'Assemblea costituzionale relativi alla "Mozione per la modifica del Capitolo XI – Autonomia locale– della Costituzione ucraina", presentata all'Assemblea durante la sua riunione del 21 giugno 2013;

g. la ratifica da parte dell'Ucraina del Protocollo n.3 alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, concernente i gruppi euroregionali di cooperazione.

6. Il Congresso si rammarica tuttavia per i seguenti punti:

a. la legislazione limita l'autonomia decisionale degli enti locali e la loro capacità di amministrare gli affari pubblici locali alle "questioni di importanza locale" e le collettività locali non possono pienamente esercitare le loro competenze per tutte le questioni che le riguardano, il che pone un problema di non conformità con gli Articoli 3 e 4 della Carta;

b. numerose città, compresa la capitale, si sono ritrovate a lungo senza sindaco eletto, a causa di un vuoto legislativo in materia elettorale, il che mina le garanzie dell'esercizio della democrazia locale in tali città, in particolare alla luce dell'Articolo 7 comma 1 della Carta;

c. i limiti posti all'autonomia finanziaria degli enti locali, a causa delle restrizioni del sistema dei rapporti interbudgetari e l'insufficiente finanziamento concomitante e corrispondente alle competenze delegate agli enti locali, il fatto che la trasparenza non sia sempre garantita, in particolare nella ripartizione dei sussidi e dei trasferimenti e la complessità del sistema di perequazione, che ne complica l'applicazione agli enti regionali;

d. l'assenza di una chiara suddivisione delle competenze e delle attività amministrative delle amministrazioni statali e di quelle degli enti territoriali, che può provocare sovrapposizioni o inutili duplicazioni nell'esercizio delle competenze e causare interferenze da parte del potere centrale (nella persona del capo dell'amministrazione) sugli atti degli enti locali, e non è conforme alle disposizioni dell'Articolo 8 della Carta;

e. l'esodo rurale, che ha provocato in numerosi comuni declino demografico e difficoltà per mantenere la vitalità dell'economia locale, e la ricentralizzazione delle competenze dei comuni di piccole dimensioni, con l'allocazione allo Stato di competenze inizialmente affidate al livello locale;

f. il ritmo lento del processo di riforma, malgrado le incisive dichiarazioni dei vertici dello Stato, e nuovi disegni di leggi miranti a ricentralizzare le competenze a livello del governo centrale, malgrado gli obiettivi dichiarati della riforma.

7. Alla luce di quanto precede, il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità ucraine a prendere in considerazione le seguenti raccomandazioni:

a. rafforzare la sussidiarietà, accordando alle collettività locali la gestione di una parte importante di affari pubblici e accrescere la capacità d'azione degli enti locali, promuovendo i raggruppamenti di comuni su base volontaria secondo modalità da definire da parte delle autorità centrali, quali, ad esempio, la fusione di comuni e la cooperazione intercomunale;

b. indire quanto prima le elezioni per i sindaci nelle città dove tale carica è vacante da tempo, in particolare nella capitale Kyiv;

c. rafforzare l'autonomia finanziaria degli enti locali e migliorare il sistema di perequazione, prevedendo una ripartizione dei fondi trasparente ed equa, basata su criteri chiari e obiettivi, e includendoli nell'agenda della riforma, per garantire il rispetto dell'Articolo 9 della Carta;

d. trasferire le competenze amministrative dei distretti e delle regioni ad organi eletti, per creare un'amministrazione che sia sotto la loro responsabilità;

e. sviluppare strategie specifiche, in particolare tramite il trasferimento di competenze al livello locale, al fine di ridare vitalità alle aree periurbane e alle aree rurali esposte al rischio di declino demografico, economico e sociale e associare gli enti locali di tali aree geografiche allo sviluppo di queste strategie da parte del governo centrale;

f. attuare la riforma al più presto possibile, adottando una legislazione basata sulla "Mozione per la modifica del Capitolo XI della Costituzione dell'Ucraina", presentata in occasione della riunione dell'Assemblea costituzionale del 21 giugno 2013 e, se necessario, procedendo alla revisione della Costituzione;

g. ratificare quanto prima il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207), già firmato dall'Ucraina il 20 ottobre 2011, particolarmente per rafforzare l'accesso del pubblico ai documenti importanti riguardanti la pianificazione locale.