Il Congresso
dei poteri locali e regionali

The Congress
Le Congrès
COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

26ª SESSIONE
Strasburgo, 25-27 marzo 2014

CG(26)10PROV
14 marzo 2014

La democrazia locale e regionale nel Regno Unito

Commissione di Monitoraggio
Relatori[1]: Angelika KORDFELDER, Germania (L, SOC)
Alexander USS, Federazione russa (R, PPE/CCE)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) 2

Sintesi

Il presente documento costituisce il secondo rapporto di monitoraggio sulla democrazia locale e regionale nel Regno Unito e fa seguito alla Raccomandazione 49 del 1998. Esprime soddisfazione nel constatare che il Regno Unito rispetta, in generale, gli obblighi assunti ai sensi della Carta e che la situazione è migliorata rispetto al 1998, in particolare grazie al processo di decentramento. Per quanto concerne le procedure di consultazione, il rapporto apprezza l'approccio partenariale adottato con successo in Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Fa notare che permangono alcune preoccupazioni, riguardanti essenzialmente le risorse finanziarie degli enti locali, la loro potestà impositiva limitata e la loro dipendenza da contributi e trasferimenti statali. I relatori sottolineano inoltre le ambiguità ancora da risolvere, quali, ad esempio, l'assenza del riconoscimento del diritto all'autonomia locale nelle disposizioni legislative, a parte le competenze generali conferite dalla Legge del 2011 sull'organizzazione delle amministrazioni locali (*Localism Act*), e il limitato margine di discrezionalità di cui dispongono gli enti locali per amministrare gli affari pubblici locali, tenuto conto delle aree di intervento di diversi ministeri dipendenti dal governo centrale.

I relatori, consapevoli delle difficoltà di inserire il principio dell'autonomia locale nel diritto costituzionale, visto il quadro giuridico del paese, invitano il Governo britannico a esaminare le varie proposte formulate per codificare il principio dell'autonomia locale in Inghilterra, al fine di rafforzare la posizione degli enti locali. Raccomandano al Governo britannico di adottare misure destinate a ridurre l'onere finanziario degli enti locali derivante dai tagli di bilancio e dall'indebitamento e a consolidare il ruolo dei titolari di cariche pubbliche elettive locali, migliorando il loro status. Incoraggiano le autorità del Regno Unito ad aggiornare la loro dichiarazione sul campo d'applicazione della Carta, al fine di includervi l'Autorità della Grande Londra (*Greater London Authority*) e dell'Irlanda del Nord. Invitano infine il Governo a prendere in considerazione la possibilità di ratificare altri strumenti legati alla Carta, e cioè la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali e il Protocollo addizionale alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali.

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 RACCOMANDAZIONE[2]

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 Risoluzione 299 (2010) del Congresso, secondo la quale 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)Rec 282final), che incoraggia i governi degli Stati membri a prendere in considerazione il succitato Quadro di riferimento nell'ambito delle loro politiche e riforme;

d. le motivazioni del rapporto sulla democrazia locale e regionale nel Regno Unito (CG/MON(25)4PROV);

2. Il Congresso rammenta che:

a. il Regno Unito ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (qui di seguito "la Carta") il 3 giugno 1997 e l'ha ratificata il 24 aprile 1998, con una dichiarazione indicante che intende limitarne il campo d'applicazione alle seguenti categorie di collettività: per l'Inghilterra, i consigli di contea, i consigli distrettuali, i consigli delle circoscrizioni amministrative di Londra e il consiglio delle Isole Scilly; per il Galles, tutti i consigli costituiti conformemente all'Articolo 2 della Legge del 1994 sugli enti locali (del Galles) e per la Scozia, tutti i consigli costituiti conformemente all'articolo 2 della Legge del 1994 sugli enti locali (della Scozia);

b. non ha ratificato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207) e non ha firmato il Protocollo addizionale alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali (STE n. 159);

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, BM. 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*), *GM. Helgesen,* C. Hernandez Torres, B. Hirs, *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *A. Jaunsleinis*, M. Jegeni Yıldız*, 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. Policinschi*,* 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. Wienen, 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.

c. la Commissione di Monitoraggio ha designato come relatori sulla democrazia locale e regionale rispettivamente Angelika KORDFELDER (Germania, L, SOC) e Alexander USS (Federazione russa, R, PPE/CCE), incaricandoli di preparare e sottoporre al Congresso un rapporto sulla democrazia locale e regionale nel Regno Unito;[3]

d. la delegazione del Congresso ha effettuato due visite, rispettivamente dal 29 al 31 maggio 2013 (Londra, Leeds, Edimburgo) e dal 5 al 7 novembre 2013 (Londra, Cardiff), per esaminare la situazione dell'autonomia locale nel Regno Unito;

e. i relatori sono consapevoli del fatto che, essendo il Regno Unito uno Stato unitario composto in realtà da quattro paesi con proprie caratteristiche territoriali e culturali, le loro raccomandazioni saranno rivolte al Regno Unito, in quanto Stato membro del Consiglio d'Europa, ma la loro attuazione dipenderà dalle competenze e dalle responsabilità del Governo britannico e da quelle dei governi di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, in funzione della ripartizione delle competenze in materia di amministrazione locale.

3. Il Congresso desidera ringraziare la Rappresentanza permanente del Regno Unito presso il Consiglio d'Europa e le autorità britanniche del livello centrale, delle entità decentralizzate e del livello locale, nonché le associazioni di poteri locali, gli esperti e tutti gli interlocutori per la loro preziosa cooperazione nelle varie tappe della procedura di monitoraggio e per le utili informazioni trasmesse alla delegazione.

4. Il Congresso nota con soddisfazione quanto segue:

a. in maniera generale, l'amministrazione locale nel Regno Unito è conforme agli obblighi assunti ai sensi della Carta e la situazione è migliorata dopo il 1998, data della ratifica della Carta da parte del Regno Unito, in particolare grazie al processo di decentramento, che ha conferito alle entità decentralizzate le competenze inerenti all'amministrazione locale;

b. la legge sull'organizzazione delle amministrazioni locali (*Localism Act)* del 2011, introducendo una "competenza generale" degli enti locali, e conferendo loro un maggiore potere decisionale per quanto riguarda la loro organizzazione interna e la designazione dei loro revisori contabili, ha compiuto un grande passo avanti verso l'inclusione nei testi legislativi nazionali dei principi dell'autonomia locale;

c. un approccio partenariale, adottato con successo in Scozia, Galles e Irlanda del Nord, contribuisce a facilitare la consultazione delle collettività locali sulle questioni che le riguardano;

d. le associazioni di poteri locali del Regno Unito svolgono un ruolo importante, poiché riuniscono rappresentanti locali di orientamenti politici diversi, permettono agli enti locali di fare sentire maggiormente la loro voce e sono in grado di negoziare con il potere centrale e con i governi delle entità decentralizzate, seppure molto spesso in modo informale e senza garanzie giuridiche.

5. Il Congresso esprime tuttavia preoccupazione in merito ai seguenti punti:

a. nel Regno Unito (compresa la Scozia), il principio del diritto all'autonomia locale non è né sancito, né riconosciuto dalla Costituzione o dalla legislazione, e l'introduzione di una competenza generale degli enti locali nella legge sull'organizzazione delle amministrazioni locali non è sufficiente per garantire che sia rispettato lo spirito della Carta;

b. pur esistendo l'obbligo legale di consultare gli enti locali, che è effettivamente rispettato, le modalità e il calendario delle consultazioni sembrano dare adito a contestazioni, poiché dipendono dal tema della consultazione, e in particolare dalla natura e dall'impatto potenziale della proposta;

3. I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro dal Professor Jens WOELK, consulente, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale e da Jean-Philippe BOZOULS e Sedef CANKOÇAK, membri del Segretariato del Congresso.

c. gli enti locali non dispongono di adeguate risorse finanziarie, sono esposti a gravi difficoltà a causa dei tagli di bilancio e del loro indebitamento e la loro situazione di fronte agli effetti della crisi economica è peggiore di quella di altri settori pubblici e del governo centrale (malgrado l'apprezzata riforma governativa del 2013, che ha trasferito al livello locale il gettito delle imposte sulle attività produttive); tali fattori contribuiscono a creare una situazione che pone problemi per il rispetto dell'articolo 9 della Carta;

d. lo status dei consiglieri comunali non corrisponde pienamente alle loro responsabilità e lo scarso tasso di partecipazione alle elezioni comunali indica la necessità di rafforzare le istituzioni elette democraticamente e il ruolo dei titolari di cariche elettive, che costituiscono l'ossatura del sistema dell'amministrazione locale;

e. gli enti locali non dispongono di funzioni a livello direttivo e di coordinamento di sufficiente rilievo rispetto ad altri fornitori di servizi presenti sul loro territorio, sebbene abbiano l'obbligo di gestire una parte notevole delle imprese e dei servizi pubblici locali e di rappresentare la loro comunità locale in altre questioni importanti, quali l'urbanistica e il rilascio delle autorizzazioni e dei permessi;

f. l'esteso controllo esercitato nei confronti degli enti locali mediante l'obbligo di presentare un rendiconto e l'attivo coinvolgimento di diversi ministeri del governo centrale negli affari locali limitano notevolmente il margine di manovra e la capacità degli enti locali di gestire gli affari locali, per quanto occorra sottolineare che il Governo ha adottato importanti misure per ridurre le verifiche da parte del livello centrale della performance delle amministrazioni locali.

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

a. esaminare le difficoltà costituzionali e pratiche legate alla possibilità di formalizzare i principi e le modalità dei rapporti tra il potere centrale e le autorità locali, ispirandosi alla Carta, alle argomentazioni sostenute sia dagli amministratori locali che dalle loro associazioni e dalla Commissione per le riforme politiche e costituzionali della Camera dei Comuni (*House of Commons*), in vista di un approccio più codificato;

b. sviluppare procedure di consultazione degli enti locali che prevedano un dialogo più istituzionalizzato, un calendario più uniforme e siano garantite per legge, tengano conto della necessità o della possibilità degli enti locali di consultare le loro popolazioni, almeno per le questioni più importanti e, al riguardo, per quanto concerne i rapporti tra il potere locale e gli enti locali in Inghilterra, ispirarsi all'approccio partenariale e alle esperienze di cooperazione condotte in Scozia, Galles e Irlanda del Nord;

c. ridurre l'onere finanziario degli enti locali, soprattutto in Inghilterra (dove i governi locali hanno competenze non sostenute da finanziamenti sufficienti per esercitarle, situazione che limita notevolmente la loro libertà d'azione e il loro potere decisionale), ma anche nelle altre entità del Regno Unito, rafforzando l'autonomia finanziaria grazie a una maggiore diversificazione della base imponibile locale;

d. rivalutare le attività dei membri dell'organo esecutivo locale, in modo che il loro status corrisponda maggiormente alle loro responsabilità, al fine di migliorare la partecipazione dei cittadini e in particolare delle giovani generazioni, che potrebbero essere scoraggiati dalla scarsa attrattività economica di un'attività a tempo pieno in seno a un consiglio comunale;

e. affidare agli amministratori eletti locali funzioni direttive e di coordinamento rispetto ad altri fornitori di servizi locali che operano sul loro territorio;

f. procedere alla verifica degli atti degli enti locali nel rispetto dell'equilibrio tra la portata dell'intervento delle autorità di controllo e l'importanza degli interessi che essa intende salvaguardare, conformemente all'articolo 8, comma 3 della Carta;

g. esaminare in un prossimo futuro la possibilità di aggiornare la dichiarazione formulata dal Regno Unito, per tenere conto dell'evoluzione della situazione, dal momento che si riferisce in parte ad autorità che non esistono più e non include invece l'Autorità della Grande Londra (Greater London Authority) e dell'Irlanda del Nord;

h. prendere in considerazione la possibilità di ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207) e il Protocollo addizionale alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali (STE n. 159).