

# Il Congresso dei poteri locali e regionali



## 22<sup>a</sup> SESSIONE

Strasburgo, 20-22 marzo 2012

## La democrazia locale e regionale nella Repubblica di Moldova

Raccomandazione 322 (2012)<sup>1</sup>

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa richiama:

a. l'Articolo 2, paragrafo 1.b della Risoluzione statutaria (2011)<sup>2</sup> 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)<sup>2</sup> 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 307(2010)REV sulle "Modalità di monitoraggio degli obblighi e degli impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa con la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale" (STE N° 122);

d. la Raccomandazione 219 (2007) sullo status giuridico delle città capitali;

e. la Raccomandazione 179 (2005) del Congresso sulla democrazia locale in Moldova;

f. la Risoluzione 299 (2010) del Congresso sul seguito dato dal Congresso alla Conferenza del Consiglio d'Europa dei ministri responsabili delle collettività locali e regionali (Utrecht, Paesi Bassi, 16-17 novembre 2009), che prevede che il Congresso utilizzerà il Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale nelle sue attività di monitoraggio e la risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione 282 (2010) del Congresso [CM/Cong(2011)Rec282 final] che incoraggia i governi degli Stati membri a prendere in considerazione il succitato Quadro di riferimento nell'ambito dell'elaborazione delle loro politiche e riforme;

g. la motivazione della presente Raccomandazione sulla democrazia locale e regionale nella Repubblica di Moldova.

---

<sup>1</sup> Discussa e adottata dal Congresso il 22 marzo 2012, 3<sup>a</sup> seduta (vedi documento [CG\(22\)10](#), relazione esplicativa, relatori: F. Lec, Francia (L, SOC); A. Miele, Italia<sup>1</sup> (R, PPE/DC).



2. Il Congresso ricorda che:

a. la Repubblica di Moldova ha aderito al Consiglio d'Europa il 13 luglio 1995 e ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n°122, di seguito « la Carta ») il 2 maggio 1996 e l'ha ratificata, senza formulare riserve, il 2 ottobre 1997. La Carta è entrata in vigore nei confronti del paese il 1° febbraio 1998;

b. la Repubblica di Moldova 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);

c. la Commissione di Monitoraggio del Congresso ha designato il 23 marzo 2011 i Sigg. Francis Lec (Francia, L, SOC) e Ignacio Sanchez Amor<sup>2</sup> (Spagna, R, SOC) incaricandoli di preparare e di presentare al Congresso, in qualità di Relatori, un rapporto sulla democrazia locale e regionale nella Repubblica di Moldova;

d. i relatori hanno effettuato una visita di monitoraggio a Chişinău, nella Repubblica di Moldova, il 12 e 13 settembre 2011 e una seconda visita dal 23 al 25 novembre 2011, nel corso della quale si sono recati a Chişinău, Coşniţa (Dubăsari) e Condiţa. La delegazione ha incontrato il Presidente ad interim della Repubblica, rappresentanti del Parlamento e del Governo, rappresentanti del Congresso dei poteri locali di Moldova (il CALM), rappresentanti della Corte costituzionale, della Corte dei Conti, l'Avvocato parlamentare, i rappresentanti dell'OSCE nella Repubblica di Moldova, il sindaco di Chişinău, rappresentanti dell'Unità territoriale autonoma della Gagauzia, nonché rappresentanti locali di Coşniţa e Condiţa;

3. il Congresso desidera ringraziare la Rappresentanza permanente della Repubblica di Moldova presso il Consiglio d'Europa, le autorità moldave a livello centrale, regionale e locale, la delegazione della Moldova presso il Congresso e il suo segretariato, il CALM, e tutti gli interlocutori per la loro preziosa collaborazione nel corso delle varie tappe della procedura di monitoraggio e per le informazioni che hanno comunicato alla delegazione.

4. Il Congresso prende atto con soddisfazione di quanto segue:

a. i progressi compiuti dalla Repubblica di Moldova dopo l'adozione della Raccomandazione 179 (2005) e in particolare le misure attuate dal Parlamento attraverso il progetto di azione per la messa in opera di tutte le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, che ha dato il via a numerose iniziative legislative e istituzionali nel campo della pubblica amministrazione locale;

b. il decentramento del potere e l'autonomia locale costituiscono una delle priorità strategiche del Programma del Governo della Repubblica di Moldova per il periodo 2011-2014;

c. l'approvazione da parte del Governo, il 26 gennaio 2012, della Strategia nazionale per il sostegno al decentramento, che dovrebbe figurare all'ordine del giorno dei lavori del Parlamento nel corso del primo trimestre del 2012 ;

d. il buon svolgimento del progetto tra il Consiglio d'Europa e la Repubblica di Moldova relativo all'attuazione di misure di fiducia sulle due sponde del fiume Nistru/Dniestr per il 2011, le proposte relative al seguito da dare nel 2012, e le prospettive per il 2013;

e. i progressi della politica di sviluppo regionale, in particolare i vari progetti sulla cooperazione transfrontaliera nei quali è attualmente impegnata la Repubblica di Moldova;

f. l'inclusione nell'agenda del Parlamento (per il primo semestre del 2012) dell'adozione di una nuova legge sullo statuto della città capitale;

---

<sup>2</sup> Con decisione del 24 febbraio 2012, la Commissione di Monitoraggio, riunitasi a Stoccolma (Svezia) ha designato il Sig. Angelo MIELE, Italia (R, PPE/DC) come Relatore sulla democrazia regionale, in sostituzione del Sig. Ignacio SANCHEZ AMOR, che non è più membro del Congresso dal dicembre del 2011.

*g.* la crescente presenza femminile nella pubblica amministrazione locale, che è triplicata nel corso degli ultimi 8 anni, e l'esistenza di numerosi progetti miranti a consolidare la posizione delle donne nella società, in particolare lo sviluppo della « Strategia di genere ».

5. Constatando che sono ancora valide certe osservazioni formulate nella Raccomandazione 179 (2005) sulla democrazia locale in Moldova, il Congresso nota con rammarico quanto segue:

*a.* la crisi politica che il paese sta attraversando provoca un rallentamento delle misure di sviluppo della pubblica amministrazione locale, quali previste nel Programma del governo moldavo per il periodo 2011-2014;

*b.* la soppressione del Ministero delle autorità pubbliche locali;

*c.* l'importante squilibrio tra le competenze attribuite agli enti locali e le risorse assegnate;

*d.* il forte limite dell'autonomia finanziaria e tributaria, che si traduce in particolare in un eccessivo controllo esercitato dalle autorità nazionali sul livello territoriale II e da tale livello sulle unità territoriali di livello I, in particolare in materia di gestione delle risorse budgetarie;

*e.* l'insufficienza delle entrate locali e la scarsa chiarezza nella redistribuzione delle risorse finanziarie da parte del livello centrale agli enti locali;

*f.* la scarsa chiarezza per quanto riguarda la ripartizione delle competenze sia tra i due livelli territoriali, che tra le autorità centrali e locali;

*g.* l'assenza di una disciplina relativa ai controlli di opportunità (di merito) esercitati talvolta in modo discrezionale dalle autorità centrali sugli atti degli enti locali per quanto concerne lo svolgimento di funzioni loro delegate dallo Stato;

*h.* l'insufficiente autonomia degli enti locali in materia di assunzioni e di retribuzione dei funzionari dell'amministrazione pubblica locale, e l'esistenza di discriminazioni tra i funzionari dell'amministrazione pubblica statale e quelli dell'amministrazione pubblica locale dal punto di vista della retribuzione;

*i.* l'assenza di una legislazione pertinente che consenta alle autorità locali o ai loro rappresentanti di ricorrere a vie legali davanti a tutte le loro giurisdizioni interne in caso di violazione o rischio di violazione di uno dei loro diritti;

*j.* il funzionamento della città capitale, disciplinato da una legge inadatta che non corrisponde alla specificità di Chişinău, che è dotata di un duplice status, quello di unità territoriale di livello I (*oraş*) e di unità di livello II (*municipiu*);

*k.* le difficoltà che incontrano gli amministratori locali della regione sulla riva destra del fiume Nistru/Dniest per esercitare il loro mandato, a causa delle pressioni che subiscono da parte delle forze di sicurezza della regione transnistrica della Repubblica di Moldova;

*l.* le difficoltà dei cittadini residenti negli enti locali situati nelle vicinanze del territorio transnistrico della Repubblica di Moldova per gli spostamenti e la gestione dei loro affari;

*m.* il dialogo insufficiente tra le autorità centrali e quelle della Gagauzia su tutti gli aspetti che le interessano riguardanti l'autonomia locale.

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

*a.* proseguire le discussioni sulla Strategia nazionale per il sostegno al decentramento in seno al Parlamento, in vista della sua adozione e vigilare affinché la Strategia sia attuata conformemente alle intenzioni dichiarate dalle autorità nazionali;

*b.* riesaminare l'istituzione di un Ministero delle autorità pubbliche locali responsabile del decentramento e della riforma della pubblica amministrazione;

c. assegnare agli enti locali risorse finanziarie proporzionate alle loro competenze, come stabilito dall'articolo 9, paragrafo 2, della Carta europea dell'autonomia locale, affinché siano in grado di esercitarle pienamente alla luce, in particolare, della Raccomandazione 313 (2011) del Congresso sulle elezioni locali in Repubblica di Moldova (5 giugno 2011);

d. ridurre il controllo amministrativo nei confronti delle autorità pubbliche locali, per consentire loro di gestire i loro affari, conformemente all'Articolo 8(3) della Carta;

e. permettere agli enti locali di riscuotere direttamente un numero più elevato di tributi e imposte locali, oltre all'imposta fondiaria e a quella immobiliare, e di poterne fissare l'aliquota nei limiti della legge, conformemente all'Articolo 9(3) della Carta. Pare inoltre necessario chiarificare le procedure di redistribuzione delle risorse finanziarie che spettano agli enti locali, per permettere a questi ultimi di elaborare il proprio bilancio e di soddisfare i bisogni dei loro cittadini;

f. modificare la legislazione vigente sull'amministrazione pubblica locale, al fine di renderla conforme ai principi sanciti dalla Carta. In particolare, rivedere le disposizioni relative alle competenze, al fine di precisare le competenze degli enti locali dei livelli I e II, e quelle delle autorità centrali in materia di democrazia locale. Ciò consentirebbe di evitare duplicazioni di competenze tra tali livelli, come pure tra il livello centrale e quello locale;

g. modificare la legislazione relativa ai controlli di opportunità, al fine di delimitarne l'ambito e di ridurli, in particolare definendo con maggiore precisione, grazie a criteri appropriati, i casi in cui tali controlli possono essere effettuati;

h. garantire alle autorità pubbliche locali il diritto di determinare la loro politica in materia di personale in modo autonomo, e di eliminare nell'ordinamento interno riguardante lo statuto e la retribuzione dei funzionari statali e dell'amministrazione pubblica locale qualsiasi forma di discriminazione nei confronti di questi ultimi;

i. riesaminare la legislazione pertinente per precisarla, da una parte, per quanto riguarda la qualità delle autorità locali e/o dei loro rappresentanti per ricorrere alla giustizia in caso di violazione o di rischio di violazione di uno dei loro diritti; e, dall'altra, per quanto riguarda l'oggetto del ricorso, per consentire a tali autorità o ai loro rappresentanti di esercitare un ricorso diretto davanti a tutte le loro giurisdizioni interne contro qualsiasi atto legislativo o governativo che colpisca o rischi di colpire i loro diritti;

j. proseguire gli sforzi compiuti dalle autorità in vista del miglioramento delle procedure per la consultazione degli enti locali, sulla base di una procedura dettagliata, ai sensi dell'Articolo 4(6) della Carta per tutte le questioni che li interessano direttamente;

k. adottare e applicare una nuova legge sullo status di città capitale per Chişinău, conformemente alla Raccomandazione 219 (2007) del Congresso;

l. adottare le misure necessarie per rendere sicura la zona situata nelle vicinanze del territorio transnistrico della Repubblica di Moldova e fare cessare le azioni di intimidazione di cui sono vittime certi amministratori locali;

m. adottare misure miranti a favorire la libera circolazione delle persone e delle merci e attuare programmi di sviluppo economico, accompagnati da mezzi finanziari destinati agli enti locali che si trovano nelle vicinanze immediate del territorio transnistrico della Repubblica di Moldova; rafforzare la cooperazione e le misure di fiducia tra la popolazione e le autorità locali e regionali delle regioni delle due sponde del Nistru/Dniestr situate nella zona di sicurezza;

n. instaurare un meccanismo che consenta di migliorare il dialogo tra le autorità centrali e quelle dell'Unità territoriale autonoma della Gagauzia su tutti gli aspetti relativi alla democrazia locale;

o. firmare e ratificare, quanto prima, il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207).

p. ratificare in tempi rapidi la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (STE n° 148).