

Camera dei Poteri Locali

26ª SESSIONE
Strasburgo, 25-27 marzo 2014

CPL(26)2PROV
19 marzo 2014

La democrazia locale in Armenia

Commissione di Monitoraggio
Relatore:¹ Nigel MERMAGEN,² Regno Unito (L, GILD)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) 2

Sintesi

Il documento costituisce il secondo rapporto sulla situazione della democrazia locale in Armenia. Sottolinea gli sforzi compiuti per attuare le disposizioni della Carta, in particolare le riforme costituzionali del 2005 e l'adozione di una nuova legge nel 2008. Constatata ugualmente i progressi realizzati in materia di status giuridico dei funzionari comunali. Il relatore nota con soddisfazione la ratifica del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali e l'adozione di una nuova legge finalizzata a rafforzare la partecipazione dei cittadini al governo locale. Permangono tuttavia alcune preoccupazioni riguardanti un certo numero di questioni. La maggior parte dei servizi pubblici locali sono gestiti dallo Stato e le capacità dei comuni di proporre servizi sono limitate, essenzialmente in considerazione delle loro piccole dimensioni. Inoltre, il ruolo delle collettività locali è ridotto, a causa della delimitazione non sufficientemente chiara delle loro competenze, dell'assenza di competenze complete e integrali e dell'assenza di un meccanismo formale di consultazione da parte del potere centrale. Il rapporto evidenzia i controlli esercitati dallo Stato sugli aspetti finanziari ed economici delle amministrazioni locali, le scarse risorse finanziarie proprie di cui dispongono gli enti locali, l'assenza di veri tributi locali e la necessità di rivedere le modalità di applicazione del meccanismo di perequazione finanziaria.

Il rapporto raccomanda alle autorità armene di rivedere la legislazione, per garantire l'applicazione del principio di sussidiarietà. Le invita inoltre a promuovere la cooperazione intercomunale, ad accrescere le capacità dei consigli comunali, a precisare le funzioni spettanti agli enti locali e ad assicurare che le competenze loro affidate siano complete e integrali. Si raccomanda altresì alle autorità di istituire un meccanismo ufficiale di consultazione, limitare le verifiche amministrative al controllo di legittimità sugli atti degli enti locali, e accrescere le risorse finanziarie proprie delle collettività locali. Il rapporto propone infine di migliorare l'efficacia dei meccanismi tributari dei comuni e di riesaminare il sistema di perequazione finanziaria, rendendolo più adeguato alla realtà economica dei comuni e coinvolgendo in particolare le associazioni nazionali di enti locali nello studio delle procedure riguardanti le modalità di calcolo.

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

2. Con lettera del 10 febbraio 2014, Ludmila SFIRLOAGA, Romania (R, SOC), relatrice sulla democrazia regionale in Armenia, ha informato il Presidente della Commissione di Monitoraggio della sua decisione di lasciare l'incarico di relatrice, per problemi di salute manifestatisi al momento della missione di monitoraggio in Armenia.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE³

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

a. all'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. all'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. alla sua Risoluzione 307 (2010) REV2 sulle procedure per il monitoraggio degli obblighi e impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a seguito della loro ratifica della Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, qui di seguito "la Carta");

d. alla sua Raccomandazione 140 (2003) e Risoluzione 167 (2003) sulla democrazia locale in Armenia, adottate dal Congresso nel novembre 2003;

e. alle motivazioni della presente raccomandazione sulla democrazia locale in Armenia.

2. Il Congresso rammenta che l'Armenia ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (qui di seguito "la Carta") l'11 maggio 2001 e l'ha ratificata il 25 gennaio 2002; il trattato è entrato in vigore nel paese il 1° maggio 2002. L'Armenia ha indicato di non considerarsi vincolata dagli Articoli 5, 6, 7.2 e 10.3 della Carta.

3. Il Congresso nota che:

a. la Commissione di Monitoraggio ha incaricato Nigel MERMAGEN (Regno Unito, L, GILD), in quanto relatore sulla democrazia locale⁴, di preparare e sottoporre al Congresso il rapporto sulla democrazia locale in Armenia;

b. la visita di monitoraggio in Armenia si è svolta dal 26 al 28 novembre 2013 a Erevan, Ashtarak e Oshakan.

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

Membri della Commissione (Camera dei poteri locali unicamente):

M. Abuladze, L. Ansala (sostituto: M. Hentunen), A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, M. Bespalova, V. Broccoli, Z. Broz, X. Cadoret, M. Cardenas Moreno, M. Cools, J. Costa, J. Dillon (sostituto: S. James), N. Dogan, G. Doganoglu, V. Dontu, E. Flyvholm, J. Folling, M. Gauci, U. Gerstner, A. Gkountaras, M. Guegan, V. Groysman (sostituto: V. Oluyko), M. Gulevskiy, H. Halldorsson, I. Hanzek, S. Harutyunyan (sostituto: E. Yeritsyan), B. Hirs, J. Hlinka, G. Illes, A. Jaunsleinis, M. Juhkami, M. Kardinar, J-P. Klein, I. Kulichenko, F. Lec, I. Loizidou, D. Mandic (sostituto: M. Catovic), J. Mandico Calvo, T. Margaryan, G. Marsan, V. Mc Hugh (sostituto: J. Rotte), N. Mermagen, A. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski, L.O. Molin, M. Monesi, A. Muzio (sostituta: B. Toce), T. Popov, R. Rautava, H. Richtermocova, S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, P. Uszok, L. Vasilescu, B. Vöhringer, L. Wagenaar-Kroon, F. Wagner (sostituto: A. Kordfelder), H. Weninger, J. Wiener,, D. Wrobel.

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: S. Poirel e S. Cankoçak.

4. Con lettera del 10 febbraio 2014, Ludmila SFIRLOAGA, Romania (R, SOC), relatrice sulla democrazia regionale in Armenia, ha informato il Presidente della Commissione di Monitoraggio della sua decisione di lasciare l'incarico di relatrice, per problemi di salute manifestatisi al momento della missione di monitoraggio in Armenia.

I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro dal Professor Zoltán SZENTE, consulente, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale, dalla Sig.ra Stéphanie POIREL, segretaria della Commissione di Monitoraggio del Congresso e dalla Sig.ra Jane DUTTON-EARLY, co-segretaria della Commissione di Monitoraggio.

4. Il Congresso desidera ringraziare la Rappresentanza permanente dell'Armenia presso il Consiglio d'Europa e le autorità del paese a livello centrale e locale, i rappresentanti delle ONG armene attive nel campo dello sviluppo comunale 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.

5. Il Congresso nota con soddisfazione che:

a. l'Armenia ha compiuto sforzi significativi per attuare le disposizioni della Carta, a cominciare dalle importanti modifiche costituzionali, intervenute nel 2005, seguite dall'adozione del nuovo ordinamento sull'autonomia locale riguardante la città di Erevan nel 2008;

b. si constatano progressi nella chiarificazione dello status giuridico dei funzionari comunali e nell'organizzazione della loro formazione;

c. l'Armenia ha ratificato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STE n. 207) il 13 maggio 2013, entrato in vigore il 1° settembre 2013 e un nuovo ordinamento è stato adottato immediatamente dopo, per rafforzare la partecipazione dei cittadini al governo locale.

6. Il Congresso esprime tuttavia preoccupazione riguardo ai seguenti punti:

a. i servizi pubblici locali più rilevanti sono erogati dallo Stato. Gli enti locali contribuiscono all'erogazione dei servizi soltanto in misura limitata e non regolamentano né amministrano "sotto la loro responsabilità, una parte importante degli affari pubblici" (Articolo 3.1 della Carta);

b. l'esistenza di numerosi comuni di piccole dimensioni e finanziariamente deboli continua a rappresentare un problema strutturale, poiché crea squilibri tra gli enti locali e limita la capacità dei comuni di fornire servizi alla cittadinanza;

c. la scarsa capacità dei consigli comunali di esercitare il diritto di prendere iniziative per le questioni che rientrano nell'ambito delle loro competenze (Articolo 4.2 della Carta);

d. le collettività locali svolgono un ruolo molto limitato e, nella pratica, non godono di competenze complete e integrali, dal momento che le amministrazioni locali fungono piuttosto da assistenti ed esecutori del Governo centrale, e non agiscono come soggetti autonomi della pubblica amministrazione locale (Articolo 4.4 della Carta);

e. le funzioni "proprie" e i poteri delegati delle collettività locali non sono chiaramente definiti (Articolo 4.5 della Carta);

f. l'assenza di un meccanismo ufficiale di consultazione tra il governo centrale e le collettività locali per i processi decisionali relativi a tutte le questioni che le riguardano direttamente (Articolo 4.6 della Carta);

g. la verifica esercitata dal governo centrale non si limita a un controllo di legalità sugli atti delle collettività locali, ma riguarda anche aspetti economici e finanziari dell'amministrazione locale, in contraddizione sia con le disposizioni della Carta che della Costituzione (Articolo 8.2 della Carta);

h. le risorse finanziarie proprie di cui dispongono gli enti locali sono limitate (Articolo 9.1 della Carta);

i. gli enti locali non hanno la facoltà di imporre tributi locali, né di stabilire l'aliquota delle imposte nei limiti ragionevoli previsti dalla legge (Articolo 9.3 della Carta);

j. i meccanismi perequativi non sono prevedibili e trasparenti per le amministrazioni locali, e gli enti locali e le loro associazioni non sono coinvolti nelle procedure riguardanti le modalità di calcolo della ripartizione delle risorse (Articoli 9.5 e 9.6 della Carta).

7. Alla luce di quanto precede, il Congresso raccomanda alle autorità armene:

a. di modificare la legislazione, al fine di migliorare l'applicazione del principio di sussidiarietà e consentire alle amministrazioni locali di regolamentare e amministrare, sotto la loro responsabilità e a favore della popolazione locale, una parte importante degli affari pubblici;

b. di migliorare e rafforzare l'amministrazione territoriale per potenziarne l'efficacia, mediante, ad esempio, la cooperazione intercomunale o le fusioni tra piccoli comuni e limitare l'eccessiva centralizzazione dell'amministrazione pubblica;

c. di accrescere la capacità (sotto il profilo giuridico e nella pratica) dei consigli comunali per tutte le questioni che rientrano nell'ambito delle loro competenze, al fine di migliorare l'efficienza della capacità amministrativa degli enti locali e rafforzare il loro ruolo e la loro importanza rispetto all'esecutivo;

d. di garantire che le collettività locali godano di competenze complete e integrali, in quanto soggetti autonomi della pubblica amministrazione locale e accertarsi che tali poteri non siano contestati dalle autorità centrali;

e. di chiarire la natura amministrativa dei vari compiti e delle funzioni spettanti all'amministrazione locale, in particolare precisando se si tratta di competenze proprie o delegate, e rafforzare la posizione degli enti locali, affidando l'amministrazione degli affari locali importanti alla discrezionalità delle autorità locali;

f. di istituire un meccanismo di consultazione previsto dal diritto nazionale, al fine di garantire che le collettività locali e le associazioni nazionali di enti locali siano debitamente consultate sulle questioni che le riguardano direttamente "in tempo utile e in maniera opportuna", e che le decisioni del governo centrale siano accessibili ai rappresentanti eletti locali e alle loro associazioni, che dovranno essere considerate nella pratica come partner privilegiati e attivi;

g. di garantire che la verifica amministrativa degli atti degli enti locali si limiti a un controllo di legalità sugli atti delle collettività locali e che l'intervento delle autorità di controllo sia proporzionato all'importanza degli interessi che intende salvaguardare;

h. di accrescere le risorse finanziarie "proprie" degli enti locali, come esposto precedentemente (si veda punto 7.a e c);

i. di migliorare l'efficacia dei meccanismi tributari dei comuni, accordando alle collettività locali il diritto di stabilire le aliquote delle loro tasse, entro i termini ragionevoli fissati dalla legge, in modo da rafforzare la loro autonomia tributaria;

j. di riesaminare i meccanismi perequativi, per renderli più accessibili e trasparenti per le collettività locali e sviluppare misure volte a coinvolgere i rappresentanti degli enti locali, ad esempio tramite le associazioni nazionali di enti locali, nelle procedure riguardanti le modalità di calcolo e conferendo in tal modo un ruolo attivo a tali associazioni;

k. di riesaminare la pertinenza delle dichiarazioni formulate dall'Armenia per quanto riguarda gli Articoli 5, 6, 7.2 e 10.3 della Carta al momento del deposito di questo strumento.

8. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a prendere in considerazione la presente raccomandazione sulla democrazia locale in Armenia, e le sue motivazioni, nell'ambito delle sue procedure di monitoraggio e di ogni altra attività riguardante questo Stato membro.