

Camera dei poteri locali

29ª SESSIONE
Strasburgo, 20-22 ottobre 2015

CPL/2015(29)7PROV
15 ottobre 2015

La democrazia locale in Montenegro

Commissione di Monitoraggio

Relatori:¹ Gaye DOGANOGLU, Turchia (L, PPE/CCE)
Henrik Brade JOHANSEN, Danimarca (L, GILD)

Progetto di raccomandazione..... 2

Sintesi

Questo è il secondo rapporto sulla situazione della democrazia locale in Montenegro, dopo la ratifica della Carta da parte del paese nel 2008. Il rapporto pone in risalto le misure legislative positive adottate nell'ambito dell'attuale riforma della pubblica amministrazione e sottolinea, in tale contesto, l'importanza di dare concretezza agli obiettivi enunciati nella documentazione relativa alla riforma, affinché il Montenegro riesca a sormontare realmente le sfide cui è ancora confrontato. I relatori segnalano i restanti punti che destano preoccupazione riguardanti l'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale, in particolare l'inadeguata gestione delle risorse umane, la carenza di risorse finanziarie sufficienti per i comuni, e le lacune che sussistono in materia di procedure di consultazione e di cooperazione intercomunale.

Il rapporto insiste sulla necessità di garantire che il trasferimento di competenze alle autonomie locali sia accompagnato da adeguate risorse finanziarie, di cui possano disporre liberamente nell'esercizio delle competenze loro attribuite. In considerazione della difficile situazione finanziaria in cui versa un numero considerevole di comuni, occorre attuare un modello sostenibile di rifinanziamento del debito e delle passività degli enti locali nei confronti delle istituzioni finanziarie. Al fine di garantire il pieno rispetto della Carta, il Governo è inoltre invitato a migliorare il processo di consultazione con i comuni e a rivedere le sue politiche relative alla razionalizzazione delle capacità amministrative locali e alla gestione dei comuni. Il rapporto invita infine il Governo a ratificare le disposizioni della Carta che non sono state ancora ratificate, ma che di fatto sembrano essere applicate in Montenegro.

1. L: Camera dei poteri locali/ R: Camera delle regioni
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo Socialista
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcuni gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE²

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, 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;

d. alla Raccomandazione 293 (2010) sulla democrazia locale in Montenegro;

e. alle allegate motivazioni del rapporto sulla democrazia locale in Montenegro.

2. Il Congresso ricorda che:

a. il Montenegro ha inizialmente aderito al Consiglio d'Europa in quanto parte dell'Unione statale di Serbia e Montenegro. Come Stato indipendente, il Montenegro è diventato membro del Consiglio d'Europa l'11 maggio 2007. Il Montenegro³ ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, qui di seguito "la Carta") il 24 giugno 2005 e l'ha ratificata il 12 settembre 2008. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° gennaio 2009. Ai sensi dell'articolo 12, comma 2 della Carta, il Montenegro ha dichiarato di non essere vincolato dall'articolo 4, commi 3 e 5, dall'articolo 6, comma 2, dall'articolo 7, comma 2, e dall'articolo 8, commi 2 e 3.

b. il Montenegro ha firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STE n. 207) il 16 novembre 2009 e lo ha ratificato il 1° ottobre 2010, con entrata in vigore il 1° giugno 2012.

c. la Commissione di Monitoraggio ha deciso di esaminare la situazione dell'autonomia locale in Montenegro e il suo rispetto delle disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale. Ha incaricato la Sig.ra Gaye Doganoglu, Turchia (L, PPE/CCE) e il Sig. Henrik Brade Johansen, Danimarca (L, GILD) di preparare e sottoporre al Congresso, in qualità di relatori, un rapporto sulla democrazia locale in Montenegro;⁴

d. la missione di monitoraggio si è svolta dal 9 all'11 giugno 2015 a Podgorica, Tuzi, Niksic e Danilovgrad. Nel corso della missione, la delegazione del Congresso ha incontrato rappresentanti di numerose collettività locali, compresi membri dell'Unione dei comuni del Montenegro, rappresentanti

2. Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 17 settembre 2015.

Membri della Commissione (unicamente Camera dei poteri locali):

M. Angelopoulos, L. Ansala (sostituto: R. Ercela), A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, M. Bespalova, A. Bogdanovic, Z. Broz, X. Cadoret, M. Cardenas Moreno, D. Chirtoaca, M. Cools, J. Costa, P. Daly, J. Dillon, G. Doğanoglu, V. Dontu, J. Folling, M. Gauci, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, I. Hanzek, S. Harutyunyan, B. Hirs (sostituto: M. Hollinger), J. Hlinka, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia, H.B. Johansen, M. Juhkami, J-P. Klein, L. Kovacs (sostituto: A. Magyar), L. Kroon, F. Lec, I. Loizidou, J. Mandico Calvo, T. Margaryan, G. Marsan, N. Mermagen, D. Milovanovic, A. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski M. Monesi, A. Muzio, S. Paunovic, T. Popov, R. Rautava, R. Schäfer, I. Schörling, A. Shkempi, S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, LO. Vasilescu, R. Vergili, B. Vöhringer, H. Weninger, J. Wienen, K. Wiswe, D. Wrobel.

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

Segretariato della Commissione: S. Poirel

3. Data della firma da parte dell'Unione statale di Serbia e Montenegro.

4. I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro da Veith Mehde, consulente presso il Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale, e dal Segretariato del Congresso.

di istituzioni statali e il Mediatore. Il programma dettagliato della visita è riportato in allegato al presente rapporto.

e. la delegazione desidera ringraziare la Rappresentanza permanente del Montenegro presso il Consiglio d'Europa e l'Unione dei comuni del Montenegro per la calorosa accoglienza e la preziosa collaborazione durante la visita.

3. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. la natura globalmente positiva della democrazia locale in Montenegro per quanto riguarda l'applicazione dei principi enunciati nella Carta;

b. il varo e l'attuazione di nuove leggi sull'autonomia locale e sul suo finanziamento dopo la precedente Raccomandazione (293) del 2010 del Congresso;

c. gli sforzi compiuti dal Parlamento e dal Governo per migliorare il quadro giuridico nel quale può esercitarsi la democrazia locale, in particolare per quanto riguarda l'attuale riforma della pubblica amministrazione (AURUM), che annuncia una serie di misure legislative promettenti per l'evoluzione della situazione della democrazia locale nel Montenegro;

d. l'elaborazione da parte del Ministero dell'Interno, insieme all'Unione dei Comuni del Montenegro, a certe ONG e all'OSCE, di un Piano d'azione per la lotta contro la corruzione all'interno degli enti locali, e il fatto che tutti i comuni del paese abbiano adottato, o stiano preparando e adottando, dei piani d'azione contro la corruzione negli enti locali per il periodo 2015-2016;

e. la conformità con gli articoli 2, 3, 5, 7, 8 e 11 della Carta e il rispetto di fatto delle disposizioni non ratificate;

f. la firma, la ratifica e l'applicazione del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali.

4. Il Congresso esprime preoccupazione per i punti seguenti:

a. la definizione poco precisa delle competenze comunali, in particolare in materia di istruzione e di cure mediche, che provoca difficoltà per la loro concreta applicazione;

b. il ricorso insufficiente, nella pratica, ai meccanismi esistenti di consultazione tra lo Stato e le autonomie locali su tutte le questioni che le interessano direttamente;

c. la struttura amministrativa inadeguata delle collettività locali, legata alla gestione inefficace delle risorse umane e alla carenza di capacità per sviluppare durevolmente una struttura amministrativa interna delle autonomie locali;

d. la mancanza di risorse finanziarie dei comuni proporzionate alle loro competenze;

e. l'alto livello di indebitamento e di passività dei comuni.

5. In considerazione di quanto precedentemente esposto, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare le autorità del Montenegro a:

a. proseguire gli sforzi per la realizzazione degli obiettivi dichiarati della riforma della pubblica amministrazione (AURUM), completando e adottando i progetti di legge relativi alla democrazia locale in Montenegro e accertandosi che siano realmente attuati nella pratica;

b. riesaminare e precisare l'assetto delle competenze dei comuni, in particolare per quanto riguarda l'istruzione e le cure mediche (articolo 4, comma 2);

c. approvare e utilizzare realmente i meccanismi di consultazione tra lo Stato e i comuni per tutte le questioni che li interessano direttamente, istituendo una procedura di consultazione regolare (articolo 4, comma 6, e articolo 9, comma 6);

d. vigilare sull'applicazione concreta, nel quadro della Strategia per lo sviluppo delle capacità professionali dei funzionari e impiegati comunali per il periodo 2015-2018, di un sistema duraturo di sviluppo delle risorse umane all'interno delle autonomie locali, che dovrà essere adattato ai bisogni locali (articolo 6, comma 1);

e. assegnare agli enti locali risorse finanziarie proporzionate alle loro competenze e responsabilità (articolo 9, comma 2);

f. creare e attuare nella pratica un modello sostenibile di rifinanziamento dei debiti e delle passività delle autonomie locali nei confronti delle istituzioni finanziarie (articolo 9, comma 3);

g. prendere in esame la possibilità di una modifica del quadro giuridico della cooperazione intercomunale, al fine di precisare il ruolo del potere centrale nella creazione di forme istituzionalizzate di cooperazione tra i comuni (articolo 10, comma 1);

h. riconsiderare la possibilità di ratificare le disposizioni della Carta non ancora ratificate e che sembrano essere applicate di fatto.

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