

Il Congresso dei poteri locali e regionali



Camera dei poteri locali

23^a SESSIONE

CPL(23)2

2 ottobre 2012

La democrazia locale nella “ex Repubblica jugoslava di Macedonia”

Relatrice¹ : Andrée BUCHMANN, Francia (R, SOC)²

Progetto di Raccomandazione (da mettere ai voti) 2

Sintesi

Il presente rapporto sulla democrazia locale e regionale nella “ex Repubblica jugoslava di Macedonia” fa seguito alla Raccomandazione 217, adottata nel 2007. Esprime soddisfazione per gli importanti progressi realizzati dal paese e i notevoli passi avanti verso una migliore qualità della democrazia locale e del processo di decentramento e per il buon funzionamento della cooperazione tra i comuni e il governo centrale. Sottolinea tuttavia la necessità di migliorare la normativa relativa alle competenze degli enti locali e alla perequazione finanziaria e prende nota con preoccupazione dei gravi divari di mezzi finanziari e di sviluppo tra i comuni urbani e quelli rurali. Rileva inoltre lo scarso grado di partecipazione dei cittadini negli affari locali e in particolare delle donne nella vita politica locale.

Il Congresso raccomanda al governo della “ex Repubblica jugoslava di Macedonia” di rafforzare l'ambito di competenza del dicastero incaricato delle Autonomie locali in quanto attore principale del processo di decentramento, di chiarificare la questione della sovrapposizione delle competenze, di adottare altresì una normativa chiara sulla perequazione finanziaria, fornendo linee guida precise, di aumentare nei bilanci comunali il gettito fiscale corrispondente alle entrate proprie e di trasferire la proprietà dei terreni agli enti locali, per favorire il rafforzamento dell'autonomia locale. Raccomanda inoltre che siano chiarificati il ruolo e le funzioni di Skopje in quanto città capitale e in quanto comune suddiviso in 10 circoscrizioni. Incoraggia infine il governo a firmare e a ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207) e la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STE n° 144).

¹ Il co-relatore Ian Micallef non sarà più membro del Congresso a partire dal 16 ottobre 2012. Un secondo co-relatore dovrebbe essere designato in occasione della prossima riunione della Commissione di Monitoraggio.

² L : Camera dei poteri locali / R : Camera delle Regioni

GILD : Gruppo indipendente e Liberaldemocratico del Congresso

PPE/CD : Gruppo Partito Popolare Europeo –Cristiandemocratici del Congresso

SOC : Gruppo socialista del Congresso

ECR : Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei

NI : Membro non iscritto ad alcun partito politico del Congresso

NAP : nessuna appartenenza politica



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 (2011)2 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 (2011)2 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. alla Risoluzione 299 (2010) del Congresso, che stabilisce che il Congresso utilizzerà il Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale nell'ambito delle sue attività di monitoraggio, nonché alla risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione 282(2010) del Congresso [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;

c. alle motivazioni del rapporto sulla democrazia locale nella "ex Repubblica jugoslava di Macedonia" preparato dai Relatori, Ian Micallef (Malta, L, PPE/CD) e Andrée Buchmann (Francia, R, SOC), a seguito della visita ufficiale effettuata nella "ex Repubblica jugoslava di Macedonia" dal 5 al 7 dicembre 2011. I relatori sono stati assistiti nella loro missione dal Prof. Jens Woelk, consulente e membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale, e dal segretariato del Congresso.

2. Il Congresso ricorda che:

a. la "ex Repubblica jugoslava di Macedonia" ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale il 14 giugno 1996 e l'ha ratificata il 6 giugno 1997 senza formulare dichiarazioni al momento del deposito dello strumento di ratifica. La Carta è entrata in vigore nei confronti del paese il 1° ottobre 1997;

b. la "ex Repubblica jugoslava di Macedonia" non ha firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali;

³ Bozza preliminare di Raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 6 luglio 2012.

Membri della Commissione:

L. O. Molin (Presidente), G. Mosler-Törnström (Vicepresidente), F. Lec (Vicepresidente), A. Uss (Vicepresidente), M. Abuladze, U. Aldegren, K. Andersen, MT. Arciniega Arroyo, L. Avetyan (sostituto: E. Yeritsyan), A. Babayev, T. Badan, V. Belikov, G. Bende (sostituto: E. Penzes), G. Bergemann, M. Bepalova, V. Broccoli, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, E. Calota, S. Carugo, S. Chernov, D. Chichinadze, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, M. De Lamotte, L. Dellai, N. Dogan, G. Doğanoglu, M. Gaju, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian (sostituto: W. Carey), M. Guegan, M. Gulevskiy (sostituto: V. Novikov), H. Halldorsson (sostituto: G. Arnardottir), M. Heatley, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, G. Illes, J. Jalinska (sostituto: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, B. Kidd, J-P. Klein, A. Kriza, I. Kulichenko (sostituto: S. Bohatyrychuk-Kryvko), C. Lammerskitten, J-P. Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, T. Mikus, K. Miskiniene, M. Monesi, A. Muzio (sostituto: F. Pellegrini), M. Njilas, Z. Ozegovic, R. Paita, U. Paslawska, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, A. Pruszkowski, C. Radulescu (sostituto: L. Sfirloaga), R. Rautava, H. Richtermocova, A. Rokofillou, N. Romanova, D. Ruseva, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamilos, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (sostituto: P. Zambakidze), P. Uszok, V. Varnavskiy (sostituto: A. Borisov), O. Van Veldhuizen (sostituto: J. Hermans-Vloedveld), L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wienen, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, J. Zimola, D. Zmegac.

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 deciso il 23 marzo 2011 di procedere al secondo ciclo di monitoraggio della situazione dell'autonomia locale e regionale nella "ex Repubblica jugoslava di Macedonia" e della sua conformità con la Carta europea dell'autonomia locale. Ha pertanto incaricato il Sig. Micallef e la Sig.ra Buchmann di preparare e presentare al Congresso, in qualità di relatori, il rapporto sulla democrazia locale e regionale nel paese;

d. la delegazione del Congresso ha effettuato una visita di monitoraggio dal 5 al 7 dicembre 2011 e si è recata a Skopje, Strumica e Zhelino.

3. Il Congresso tiene a ringraziare la Rappresentanza permanente della "ex Repubblica jugoslava di Macedonia" presso il Consiglio d'Europa e le autorità del paese a livello centrale, regionale e locale, l'Associazione degli enti locali (ZELS), gli esperti e tutti gli altri interlocutori incontrati nel corso della visita per la loro preziosa cooperazione nelle varie fasi del processo di monitoraggio e per le informazioni comunicate alla delegazione.

4. Il Congresso nota con soddisfazione che:

a. le misure prese a seguito dell'adozione della sua Raccomandazione 217 (2007) rappresentano un ulteriore importante miglioramento e un notevole passo avanti verso una migliore qualità della democrazia locale;

b. la consultazione degli enti locali da parte dello Stato sulle questioni relative all'autonomia locale risulta conforme alle disposizioni dell'Articolo 4 comma 6 della Carta, dal momento che è garantita dalla legge e che la commissione parlamentare per le questioni relative alle autonomie locali partecipa al processo legislativo;

c. il ruolo dell'Associazione ZELS nelle consultazioni e la cooperazione tra gli enti locali e il governo centrale sono stati sanciti nell'Articolo 81 della Legge sulle autonomie locali, nonché nel protocollo d'intesa in materia di cooperazione nel quadro del processo di decentramento, concluso con il dicastero incaricato dell'Amministrazione locale;

d. è stata adottata una politica ragionevole finalizzata al progressivo rafforzamento delle risorse finanziarie dei comuni, accompagnata da un appropriato sistema di monitoraggio e da adeguate procedure di verifica dei bilanci, e sembra migliorata la trasparenza riguardo alle risorse fiscali dei comuni e alle sovvenzioni ricevute dal governo centrale, ivi compreso per quanto riguarda i requisiti per i prestiti che possono essere accesi dai comuni;

e. numerosi passi avanti promettenti sono stati compiuti nella buona direzione, al fine di garantire una ripartizione più equa del gettito fiscale, quali in particolare l'applicazione della nuova formula volta a garantire ai comuni un "introito minimo" e la costituzione di una commissione (che riunisce dei sindaci e l'Associazione ZELS), incaricata di controllare l'assegnazione e la ripartizione delle risorse finanziarie tra gli enti locali;

f. una nuova politica per lo sviluppo regionale equilibrato è stata adottata in vista di un migliore coordinamento della politica regionale e il coinvolgimento dei comuni è garantito dalle istituzioni regionali e dai meccanismi di partecipazione tra il governo centrale e i comuni di ciascuna regione;

g. la firma del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207) e la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STE n° 144) sono questioni che figurano sull'agenda del Governo per il 2012.

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

a. sebbene i comuni abbiano competenze proprie, è loro assegnata una serie di compiti e di funzioni complementari nel contesto del processo di decentramento, e tale situazione in certe aree dà luogo a sovrapposizioni delle responsabilità tra enti locali e governo centrale e a cofinanziamenti, il che comporta rischi di una persistente influenza dello Stato;

b. l'ambiguità della legge relativa alle competenze degli enti locali, già segnalata nella precedente raccomandazione, non è stata eliminata e, mentre la Legge sulle autonomie locali conferisce formalmente importanti competenze e responsabilità agli enti locali, numerose leggi speciali stabiliscono norme dettagliate che sono in contraddizione con le disposizioni di tale legge;

c. i comuni continuano a dipendere fortemente dalle sovvenzioni statali, dispongono di scarso potere discrezionale in materia di tasse e imposte locali e la percentuale di imposte spettanti ai comuni sull'insieme delle entrate comunali resta comparativamente bassa;

d. i divari di ricchezza e di sviluppo tra i comuni sono importanti;

e. non è ancora stato avviato il trasferimento della proprietà dei terreni agli enti locali, al fine di consentire loro di proseguire una politica di sviluppo locale;

f. i comuni sono soggetti al controllo di varie autorità centrali, oltre a quello dei servizi dell'ispettorato generale dello Stato, con il relativo rischio che la verifica vada ben oltre il controllo di legittimità;

g. non esistono procedure destinate a stabilire i provvedimenti da adottare nei confronti di sindaci che dimostrino grave incapacità ad adempiere ai loro compiti o che abbiano disatteso i loro obblighi;

h. la distinzione tra le competenze della città di Skopje in quanto città capitale e in quanto comune suddiviso in 10 circoscrizioni non è sufficientemente chiara, malgrado l'ordinamento speciale (Legge sulla Città di Skopje);

i. gli strumenti per favorire una partecipazione diretta e pubblica al governo locale da parte dei cittadini non sono utilizzati frequentemente in pratica;

j. resta scarsa la partecipazione delle donne alla vita politica locale;

k. le consultazioni con l'Ufficio dell'Ombudsman nell'ambito della procedura legislativa continuano a non essere regolari e sono state molto limitate dopo lo svolgimento delle ultime elezioni. Gli enti locali restano ancora oggi le autorità che seguono meno le istruzioni e le raccomandazioni dell'Ombudsman.

6. In considerazione di quanto precede, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare le autorità della "ex Repubblica jugoslava di Macedonia" a:

a. concludere e completare il processo di decentramento, che consiste nel trasferire progressivamente le competenze, chiarificando e consolidando il testo della Legge sulle autonomie locali, in modo che resti il testo di riferimento su tali questioni;

b. rafforzare l'ambito di competenza del dicastero incaricato delle Autonomie locali in quanto attore principale del processo di decentramento, assegnandogli una funzione preminente di coordinamento e di verifica dell'insieme del processo;

c. prendere in considerazione gli interessi divergenti dei comuni urbani e di quelli rurali e predisporre per questi enti strategie distinte, al fine di ridurre i gravi divari di ricchezza e di sviluppo che esistono tra tali comuni;

d. adottare una normativa precisa sulla perequazione finanziaria, al fine di fornire linee guida trasparenti per le procedure di perequazione da attivare tra gli enti locali, alla luce dell'Articolo 9, comma 5 della Carta e ispirandosi inoltre agli orientamenti indicati nel Quadro di riferimento per la democrazia regionale;

e. fissare il quadro giuridico e le procedure necessarie per aumentare la percentuale di imposte spettanti ai comuni sull'insieme delle entrate comunali e la compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e dell'imposta sul reddito, riducendo di conseguenza le sovvenzioni dello Stato e vigilando affinché non ci siano ripercussioni negative sull'autonomia tributaria degli enti locali;

f. in materia di consultazione, elaborare una legge, alla luce dell'Articolo 5 della Carta, che stabilisca una chiara procedura per la consultazione degli enti locali tramite la loro associazione sulle questioni relative alla modifica dei limiti territoriali, e rafforzare la procedura di consultazione esistente sulle modalità di ripartizione delle risorse che saranno ridistribuite, come previsto all'Articolo 9, comma 6 della Carta, compresi gli investimenti effettuati dal Governo nelle loro aree;

g. prendere in esame la possibilità del trasferimento della proprietà fondiaria agli enti locali, al fine di accrescere la loro autonomia e migliorare la loro situazione finanziaria;

h. rafforzare le capacità amministrative dei comuni, sia a livello centrale, che locale, in particolare in materia di controllo finanziario, di pianificazione strategica, di gestione delle risorse umane e di sviluppo economico;

i. elaborare una legge che stabilisca chiaramente le sanzioni e le condizioni della loro applicazione nei confronti di sindaci che dimostrino grave incapacità ad adempiere ai loro compiti o che abbiano disatteso i loro obblighi;

j. specificare le competenze della città di Skopje, distinguendo tra quelle che le spettano in quanto città capitale, e quelle in quanto comune suddiviso in 10 circoscrizioni;

k. sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza della partecipazione dei cittadini e del coinvolgimento della società civile nella vita politica locale e adottare le misure necessarie al riguardo;

l. promuovere la partecipazione delle donne alla vita politica locale, introducendo un sistema elettorale che promuova l'uguaglianza di genere (ad esempio, tramite liste bloccate alternando i candidati uomo-donna, ossia il cosiddetto sistema « a cerniera ») e favorendo l'accesso delle donne alla vita politica locale, alla luce della Raccomandazione 273 (2009) sulle pari condizioni di accesso alle elezioni amministrative comunali e regionali;

m. promuovere l'Ufficio dell'Ombudsman e il suo ruolo nei confronti degli enti locali;

n. infine, firmare e ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207), e la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STE n° 144), in considerazione del fatto che le disposizioni del primo strumento già fanno parte della legislazione, e che un'analisi sull'impatto e un piano d'azione per la firma dei due strumenti giuridici figurano sull'agenda del Governo per il 2012.