

29^a SESSIONE
Strasburgo, 20-22 ottobre 2015

CG/2015(29)15PROV
24 settembre 2015

Lo statuto dei rappresentanti eletti

Commissione Governance

Co-relatori:¹ Frida JOHANSSON METSO, Svezia (L, GILD) e
Tracey SIMPSON-LAING, Regno Unito (R, SOC)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti)	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)	4

Sintesi

La Carta europea dell'autonomia locale (Articolo 7) afferma che non deve essere impedito a nessun cittadino con i necessari requisiti di eleggibilità di candidarsi alla carica di amministratore di un ente locale o regionale, sulla base di considerazioni di carattere finanziario o materiale o delle condizioni in cui eserciterebbe le proprie funzioni.

Ciò significa che occorre riconoscere un adeguato compenso finanziario per le funzioni svolte dagli eletti e accordare loro il sostegno e le risorse necessarie perché possano esercitare correttamente e in maniera efficace il loro mandato, senza indebite ingerenze.

I cittadini hanno a loro volta il diritto di aspettarsi impegno e integrità da parte dei rappresentanti che hanno eletto. Il disinteresse, l'obiettività, la responsabilità, l'onestà e la trasparenza devono inoltre caratterizzare l'azione di tutti gli organi pubblici, compresi gli enti locali, e devono riflettersi visibilmente nel loro funzionamento quotidiano.

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 RISOLUZIONE²

1. Mentre si assiste, dappertutto in Europa, a un calo della fiducia nei confronti della classe politica, gli eletti devono sforzarsi, oggi più che mai, di rispondere alle esigenze insoddisfatte e alle aspettative dei loro elettori. Ci si aspetta dai responsabili politici locali e regionali—la maggior parte dei quali deve espletare il loro mandato continuando a svolgere un'altra attività lavorativa a tempo pieno — che siano disponibili quasi a tempo pieno per la loro attività politica, spesso a scapito dei loro impegni familiari e del loro tempo libero.

2. L'interesse e il rispetto per le attività e per il ruolo degli amministratori degli enti locali e regionali sta scemando, probabilmente a causa del fatto che in numerosi paesi lo svolgimento di un mandato elettivo è considerato un'attività di volontariato, piuttosto che un'attività professionale. Altro fattore importante è rappresentato dal basso livello del compenso corrisposto agli amministratori locali e regionali, se non addirittura dalla sua assenza, come pure dalla mancanza di una formazione adeguata.

3. La democrazia rappresentativa è più efficace quando è veramente rappresentativa dell'insieme della collettività. Gli amministratori comunali saranno tanto più in grado di ottenere la fiducia dei cittadini se rispecchiano la composizione della popolazione locale in termini di età, origine sociale, professione o origine culturale. Gli enti locali e regionali hanno la responsabilità di vigilare affinché il modo di funzionamento (orari delle sedute, ecc.) dei consigli (assemblee e loro organi esecutivi) non abbia l'effetto di dissuadere dei cittadini dal presentare la loro candidatura alle elezioni.

4. I media locali e i servizi di informazione comunali e regionali hanno un ruolo da svolgere nella promozione di un'immagine positiva della diversità e della rappresentatività del consiglio comunale o regionale, in modo che possa incoraggiare persone di varie origini a candidarsi a ricoprire cariche elettive a livello locale e regionale.

5. Sebbene le cariche pubbliche elettive debbano essere sottoposte al controllo pubblico e alle eventuali critiche della popolazione, le amministrazioni comunali e regionali hanno tuttavia il dovere di tutelare i titolari di tali cariche e il loro personale da atti persecutori e minacce di violenza.

6. Il Congresso chiede di conseguenza agli enti locali e regionali, per quanto possibile, e tenendo conto delle differenze riguardanti la portata dei doveri e delle responsabilità degli amministratori eletti, di:

a. mettere a loro disposizione i locali, le attrezzature, il personale e il sostegno necessari perché possano esercitare il loro mandato in modo soddisfacente;

b. predisporre per i neo-eletti amministratori un programma di formazione sul ruolo, gli obblighi e le aspettative inerenti alla carica di amministratore di un ente territoriale. Tale formazione dovrà essere articolata intorno a un modulo predisposto a livello regionale e nazionale, che descriva il lavoro delle autorità territoriali e le responsabilità degli amministratori locali e regionali e possa essere adattabile alla situazione particolare di ciascun ente locale o regionale. Dovrà inoltre essere coerente con il codice etico delle città e regioni che, ai fini della trasparenza, dovrà essere consultabile dal grande pubblico;

² Bozza preliminare di risoluzione e bozza preliminare di raccomandazione approvate dalla Commissione Governance il 12 giugno 2015.

Membri della commissione:

V. Rogov, (Presidente), D. Baro Riba, V. Hovhannisyán, C. Kiefer, H. van Staa, H. Huseynov (sostituto: *Ali Mehdiyev*)^o, R. Aliyev, K.H. Lambertz, M. Mahmutbegovic, I. Totev, S. Stoycheva, R. Nwelati, A. Udzenija, B. Kornbek (sostituto: *Freddy Blak*), S. Tobreluts, J. Eerola, M.M. Mialot Muller, G. Roger, M. Neugnot, F. Maitia, C. Tascon-Mennetrier, S. Ugrekheldze, P. Kurtz, D. Müller, A. Galster, S. Steppat, R. Thurner, K. Agorastos, E. Penzes (sostituto: *A. Magyar*), I. Schrick, E.R. Lindal, C. Bennett (sostituto: *M. Hergarty*), B. Marziano (sostituto: *A. Eroi*), N. Stepanovs, G. Geguzinskas, P. Wies, M. Sant, G. Cobzac, M. Crovetto-Harroch, A. Zuric, H. Bergmann, A. Traag (sostituto: *B. Bouwmeester*), O.Olavsén, W. Czarnecki (sostituto: *L. Swietalski*), M. Mazur, A. J. Jardim, A.I. Vestea, A. Klarik, I.G.Bolojan, N Komarova, A. Chernetskiy (sostituto: *A. Grachev*), S. Lisovsky, T. Rossini, M. Mahmutovic (sostituto: *Z. Perisic*), Z. Jelacic, A. Aftanasova, S. Hornik, B. Krnc (sostituto: *B. Pecan*), I. de la Serna Hernaiz, P. Vargas Maestre, P. Puy Fraga, F. Johansson Metso, P. Leuba, L. Hunziker, T. Arifi, N. Dogan, Y.A. Demirci, L. Erturk, R. Kasap, G. Gerega, V. Golenko, O. Luk'ianchenko, H. McGuigan, C. McKelvie (sostituto: *S. Dickson*), S. Reid, M. Hussain, T. Simpson-Laing.

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

Segretariato della commissione: T. Lisney, Segretario della Commissione, e M. Benderra, Co-segretaria della commissione

c. introdurre indicatori di performance e fornire una formazione continua, destinata a favorire lo sviluppo delle capacità professionali degli amministratori locali e regionali, che tratti delle evoluzioni legislative e delle questioni riguardanti la gestione degli enti territoriali. Si dovrà riflettere su come attuare tale formazione, in modo che permetta agli amministratori locali e regionali di ottenere delle qualifiche ufficialmente riconosciute, che apporteranno un valore aggiunto alle loro funzioni;

d. aiutare gli eletti che lavorano frequentemente da casa, mettendo a loro disposizione gli strumenti informatici necessari. Tale assistenza dovrà essere limitata all'utilizzo di questi strumenti unicamente per l'espletamento della loro funzione pubblica;

e. programmare le riunioni in modo da non dissuadere dal candidarsi le persone che desiderano ricoprire una carica pubblica elettiva a livello locale o regionale, in particolare quelle che esercitano un'attività lavorativa a tempo pieno o che hanno responsabilità familiari o assistono un familiare non autosufficiente;

f. incoraggiare i partiti politici e i servizi comunali a predisporre iniziative miranti a stimolare l'interesse di un più vasto pubblico nei confronti degli affari pubblici, al fine di invogliare i cittadini di tutte le fasce sociali a candidarsi alle elezioni comunali e regionali;

g. accertarsi che esistano chiare linee guida sul comportamento da adottare in caso di atti persecutori o di minacce di violenza nei confronti di amministratori locali e regionali e le loro famiglie, e che siano forniti loro sostegno e servizi di consulenza appropriati, in collaborazione con la polizia, compresa un'assistenza per intraprendere eventuali azioni legali.

7. Il Congresso invita le associazioni nazionali e regionali di enti locali e regionali a:

a. vigilare affinché sia impartita a tutti gli eletti a livello locale e regionale, all'inizio del loro mandato, una formazione sulle responsabilità e gli obblighi inerenti alla loro carica e sul contenuto del codice etico del comune e della regione;

b. esercitare pressioni per ottenere una formazione continua, nei paesi dove ancora non esiste, per garantire la formazione professionale degli eletti. Sarebbe opportuno prendere in considerazione la possibilità di sviluppare tale formazione affinché sfoci in una qualifica ufficialmente riconosciuta;

c. elaborare linee guida, in collaborazione con le autorità competenti, sull'atteggiamento che devono adottare gli enti locali e regionali quando si trovano a dovere affrontare episodi di atti persecutori e minacce di violenza nei confronti di eletti locali e regionali e delle loro famiglie.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE³

1. I sistemi democratici richiedono la presenza di rappresentanti politici eletti che governano in nome dei loro elettori. I pubblici poteri hanno il dovere di garantire e/o facilitare agli eletti, a ogni livello di governo, condizioni di esercizio del mandato che possano incoraggiare le persone di ogni fascia di popolazione a presentare la loro candidatura a funzioni pubbliche elettive, in modo che i rappresentanti eletti rispecchino la composizione, il profilo e la diversità dell'insieme della popolazione che sono chiamati ad amministrare.
2. I dati disponibili indicano piuttosto un calo, e non un aumento, della presenza di realtà diverse tra gli eletti a cariche politiche a livello locale e regionale e fanno emergere che i mandati elettivi sono sempre maggiormente esercitati da persone anziane e da persone che hanno maggiori possibilità finanziarie e più tempo libero.
3. Nella maggior parte dei casi, i rappresentanti eletti esercitano il loro mandato part-time, per una durata di tempo limitata, rinnovabile una o più volte. Una carica pubblica elettiva, pur non essendo di per sé una carriera o una professione, deve essere svolta con professionalità e secondo norme solidamente stabilite.
4. L'Articolo 7 della Carta europea dell'autonomia locale afferma che non deve essere impedito a nessun cittadino con i necessari requisiti di eleggibilità di candidarsi alla carica di amministratore di un ente locale o regionale sulla base di considerazioni di carattere finanziario o materiale, o delle condizioni in cui eserciterebbe le proprie funzioni.
5. A meno che non sia entrata nelle abitudini del paese la possibilità per gli amministratori locali e regionali con un'attività lavorativa a tempo pieno di assentarsi dal lavoro per il periodo necessario all'espletamento delle loro funzioni pubbliche, e di ricevere un'indennità finanziaria o un rimborso per le spese di assistenza ai familiari non autosufficienti a loro carico, la partecipazione attiva alla vita politica locale e regionale resterà difficile per certi gruppi sociali, quali i giovani genitori che lavorano o le persone che assistono a tempo pieno un membro della famiglia.
6. Vista la grande diversità dei compiti affidati agli amministratori eletti, delle dimensioni e delle responsabilità di bilancio degli enti locali e regionali, e le specificità dei contesti politici, costituzionali e amministrativi nazionali, è impossibile definire un insieme uniforme di condizioni di esercizio del mandato che possano applicarsi a ogni collettività locale o regionale.
7. Il Congresso è tuttavia convinto che i pubblici poteri nazionali, regionali e locali abbiano la responsabilità fondamentale di accordare sostegno e risorse finanziarie adeguate agli amministratori a livello locale e regionale, affinché possano adempiere al meglio alle funzioni loro affidate dagli elettori.
8. In cambio di una retribuzione e di un sostegno, i cittadini hanno il diritto di aspettarsi impegno e integrità da parte di coloro che hanno eletto. Il disinteresse, l'obiettività, la responsabilità, l'onestà e la trasparenza devono inoltre caratterizzare l'azione di tutti gli organi pubblici, compresi gli enti locali e regionali, e devono riflettersi visibilmente nel loro funzionamento quotidiano.
9. Le persone che ricoprono una carica pubblica devono avere un alto livello di integrità e non lasciarsi influenzare nelle loro decisioni dall'interesse personale o da altre indebite considerazioni. Un quadro di governance rigoroso e norme etiche ben definite servono a ridurre il rischio di corruzione e a rafforzare la fiducia della popolazione nella probità dei responsabili politici locali e regionali.
10. Il Congresso è convinto dell'importanza che gli eletti di una collettività territoriale, affinché questa sia realmente rappresentativa, appartengano a componenti quanto più diverse possibili della società e rispecchino la diversità delle popolazioni che rappresentano. Gli Stati membri, e in particolare i partiti politici, devono sforzarsi di promuovere l'esercizio delle funzioni politiche locali in quanto contributo civico indispensabile. Grazie a programmi educativi e ai media, devono adoperarsi per incoraggiare la partecipazione (compresa la candidatura alle elezioni) di tutti i cittadini, indipendentemente dal sesso, l'età o l'origine culturale.

³ Vedi nota numero 2.

11. Il Congresso invita pertanto il Comitato dei Ministri a chiedere agli Stati membri, per quanto possibile, e tenendo conto delle differenze sulla portata dei doveri e delle responsabilità degli amministratori eletti a livello locale e regionale, di garantire che:

a. tutti i sistemi di governo locale e regionale dispongano di norme volte a impedire che alcuni individui siano svantaggiati o dissuasi dal candidarsi a una carica elettiva locale o regionale a causa della loro situazione personale, degli inconvenienti per la loro vita familiare o per la loro carriera o di conseguenze finanziarie e materiali;

b. le persone con disabilità non siano escluse dalla possibilità di candidarsi a cariche elettive locali e regionali a causa dell'impossibilità di accesso e di partecipazione alle riunioni e venga loro fornito, ove necessario, il sostegno supplementare necessario per aiutarle ad esercitare le loro funzioni;

c. gli enti locali e regionali prevedano un'adeguata retribuzione per le attività svolte dagli amministratori locali e regionali, che rispecchi in modo realistico il carico di lavoro richiesto dalle funzioni, secondo la dimensione della collettività. Le cariche che comportano particolari responsabilità, e che rappresentano una mole di lavoro supplementare, dovrebbero essere retribuite maggiormente;

d. l'ammontare delle retribuzioni sia determinato nell'ambito di un quadro nazionale o regionale, per evitare disparità tra le collettività. Quando le decisioni relative alle indennità da versare sono prese localmente, dovrebbero essere fissate da un gruppo di esperti indipendente dall'ente locale o regionale, e tenere conto dei criteri di riferimento pertinenti e costituire la decisione definitiva senza ingerenze politiche;

e. un sistema di indennità distinto sia previsto per coprire le spese sostenute esclusivamente e necessariamente nell'ambito delle funzioni elettive, esente da imposte. Tali rimborsi spese dovranno ugualmente essere stabiliti a livello nazionale, quando la loro legislazione è di competenza nazionale;

f. gli amministratori che svolgono un'attività lavorativa retribuita a tempo pieno abbiano diritto ad adeguati permessi dal lavoro per adempiere alle funzioni connesse alla carica pubblica elettiva e non subiscano perdite di salario o di altri diritti;

g. quando gli amministratori esercitano la loro funzione pubblica a tempo pieno, in particolare quando non hanno un'altra attività professionale, i loro diritti in materia di assicurazione sanitaria e sociale, indennità di fine rapporto e pensione siano basati su quelli di cui godono i rappresentanti eletti nazionali, affinché la loro carriera professionale non sia influenzata negativamente dal loro mandato politico;

h. ogni importo versato a un amministratore eletto, che si tratti di indennità o di rimborso spese, sia basato su una tabella pubblica e ogni versamento individuale sia tempestivamente reso pubblico;

i. gli amministratori degli enti locali e regionali, al momento della loro elezione, ricevano una descrizione delle loro funzioni, che specifichi i loro obblighi e le loro responsabilità e abbiano l'obbligo di seguire un programma di formazione ufficiale prima dell'assunzione della carica, che dovrebbe essere articolato intorno a un modulo nazionale adattabile alla situazione specifica di ciascun ente locale o regionale;

j. una formazione professionale continua sia proposta agli amministratori degli enti locali e regionali, riguardante in particolare l'evoluzione legislativa e le questioni relative alla gestione degli enti territoriali;

k. siano previsti a livello locale e regionale dei codici di condotta, basati sui codici etici nazionali, e siano applicati in modo uniforme nel paese. Dovrebbero inoltre esistere dei meccanismi per esaminarne l'applicazione e pronunciarsi su eventuali inosservanze del codice;

l. tutti gli amministratori degli enti locali e regionali siano tenuti a compilare un registro pubblico specificando i loro interessi privati all'inizio del loro mandato, ivi compresi gli interessi dei loro parenti stretti, e tali informazioni siano aggiornate annualmente e ogni qualvolta ci siano cambiamenti importanti nella situazione personale dell'amministratore. Dovrebbero inoltre essere firmate e registrate delle dichiarazioni su eventuali conflitti di interessi legati a una specifica decisione del consiglio comunale;

m. gli amministratori che agiscono con onestà e in buona fede siano assicurati contro i rischi di responsabilità civile personale se hanno esercitato correttamente il loro mandato e siano indenni da eventuali richieste di risarcimento, a meno che sia dimostrato che il danno è ascrivibile a un loro comportamento imprudente o negligente.