FORUM STATUTARIO

Monitoraggio dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale in Portogallo

Raccomandazione 445(2020)[1]

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

a. l'Articolo 2, comma 1.b della Carta del Congresso dei poteri locali e regionali allegata alla Risoluzione statutaria CM/Res(2020)1, 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 1, comma 2, della Carta del Congresso dei poteri locali e regionali allegata alla Risoluzione statutaria CM/Res(2020)1, 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. il Capitolo XVII delle Regole e Procedure del Congresso sull'organizzazione delle procedure per il monitoraggio;

d. gli Obiettivi per lo sviluppo sostenibile (SDG) dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030 per lo sviluppo sostenibile, in particolare l'Obiettivo 11 "Città e comunità sostenibili", e l'Obiettivo 16 "Pace, giustizia e solide istituzioni";

e. le Linee guida volte a promuovere la partecipazione civile al processo decisionale politico, adottate dal Comitato dei Ministri il 27 settembre 2017;

f. la Raccomandazione CM/Rec(2018)4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale, adottata il 21 marzo 2018;

g. la Raccomandazione CM/Rec(2019)3 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla verifica delle attività degli enti locali, adottata il 4 aprile 2019;

h. la precedente Raccomandazione del Congresso sul monitoraggio dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale in Portogallo, Raccomandazione 323 (2012), discussa e adottata dal Congresso il 22 marzo 2012;

i. le motivazioni del rapporto sul monitoraggio dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale in Portogallo.

2. Il Congresso ricorda che:

a. il Portogallo ha aderito al Consiglio d'Europa il 22 settembre 1976; ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, qui di seguito "la Carta") il 15 ottobre 1985 e l'ha ratificata il18 dicembre 1990 senza formulare riserve. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° aprile 1991; il

1 Discussa e approvata dal Forum statutario il 28 settembre 2020 (si veda il documento CG-FORUM(2020)01-02, relazione esplicativa), relatori: Xavier CADORET, Francia (L, SOC/V/DP) e David ERAY, Svizzera (R, GILD).

Portogallo ha firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207) il 26 maggio 2015, ma non lo ha ancora ratificato;

b. la Commissione per il rispetto degli obblighi e impegni assunti dagli Stati membri ai sensi della Carta europea dell'autonomia locale (Commissione di Monitoraggio) ha deciso di esaminare la situazione della democrazia locale e regionale in Portogallo alla luce della Carta. Ha incaricato Xavier CADORET e David ERAY di preparare e sottoporre al Congresso un rapporto sulla democrazia locale e regionale in Portogallo;

c. in occasione delle due visite di monitoraggio, che si sono svolte dal 17 al 18 giugno 2019 e il 27 novembre 2019, la delegazione del Congresso ha incontrato i rappresentanti di varie istituzioni a ogni livello di governo. Il programma delle visite è riportato in allegato alle motivazioni del presente rapporto;

d. i co-relatori desiderano ringraziare la Rappresentanza permanente del Portogallo presso il Consiglio d'Europa e tutti gli interlocutori incontrati nel corso della loro visita.

3. Il Congresso nota con soddisfazione che in Portogallo:

a. la Costituzione attribuisce un ruolo importante all'autonomia locale e regionale, che è riconosciuta da tutti gli attori, sebbene si riveli ancora necessario un miglioramento delle interazioni istituzionali tra questi due livelli territoriali di governo e lo Stato (articoli 2 e 3 della Carta);

b. le riforme condotte dal 2013 in Portogallo in campo economico, sociale, politico e amministrativo hanno avuto effetti durevoli sugli enti locali e sul loro bilancio, portando in particolare a una riduzione del numero di comuni e di "*parrocchie"* (circoscrizioni) (articolo 4 della Carta);

c. i meccanismi di ricorso nei confronti degli atti degli enti territoriali di cui dispongono i cittadini sono operativi e sono affiancati da procedure di controllo statale relativamente efficaci (articolo 8 della Carta);

d. le possibilità degli enti locali di associarsi e di sviluppare strutture intercomunali sembrano adattate alle esigenze di sviluppo territoriale sul continente (articolo 10 della Carta).

4. Il Congresso esprime tuttavia preoccupazione sui seguenti punti:

a. gli enti locali e le loro associazioni non sono consultati in modo sistematico sulla base di una procedura chiara, efficace e vincolante (articoli 4.6 e 9.6 della Carta);

b. le associazioni rappresentative degli interessi degli enti locali e gli stessi enti locali non hanno il diritto di ricorso diretto dinanzi alla Corte costituzionale avverso una decisione o un provvedimento che incida negativamente sull'esercizio di uno dei loro diritti; con la notevole eccezione delle regioni autonome (articolo 11 della Carta);

c. i trasferimenti di competenze provocano disparità tra i comuni portoghesi e non tutti usufruiscono di un sostegno finanziario sufficiente da parte dello Stato per svolgere efficacemente i compiti loro affidati (articolo 9.2 della Carta);

d. gli enti locali e regionali non godono di un'autonomia sufficiente in materia tributaria, in particolare per quanto riguarda la riscossione delle imposte locali e regionali (articolo 9.3 della Carta);

e. la cooperazione tra l'amministrazione statale e il livello locale e regionale e gli enti territoriali autonomi non poggia su una base chiara e coerente (articolo 4.6 della Carta);

f. lo status giuridico delle associazioni di enti locali all'interno delle regioni autonome risulta incerto (articolo 10 della Carta);

g. la mancata ratifica da parte del Portogallo del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207) e del Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE n.159).

5. In considerazione di quanto precedentemente esposto, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare il Portogallo a:

a. attuare una processo di consultazione sistematica delle associazioni di enti locali e regionali, prima dell'adozione di qualsiasi decisione, normativa o legislazione per tutte le questioni che li riguardano direttamente;

b. accordare alle associazioni che rappresentano gli interessi degli enti locali, o agli stessi enti locali, seguendo il modello delle regioni autonome, il diritto di presentare un ricorso diretto dinanzi alla Corte costituzionale;

c. prendere in esame la possibilità di istituire programmi o procedure specifiche di assistenza, su base temporanea e flessibile, per consentire ai comuni in difficoltà finanziaria di ritrovare un equilibrio di bilancio durevole, sotto il controllo della Corte dei Conti;

d. accordare agli enti locali maggiore autonomia tributaria, in particolare per quanto riguarda il loro sistema di riscossione delle imposte locali;

e. prendere in esame la possibilità di istituire una commissione nazionale per la stabilità, comprendente rappresentanti locali e regionali, al fine di razionalizzare gli obiettivi e le procedure di bilancio, rendendoli più coerenti e garantire il rispetto degli impegni nazionali, europei e internazionali e una cooperazione più armoniosa tra i vari livelli di autorità;

f. precisare, grazie alla promulgazione di una nuova legge, lo status giuridico delle associazioni di enti territoriali all'interno delle regioni autonome, al fine di consolidare e valorizzare i loro interventi e i loro rapporti con il livello regionale e lo Stato;

g. esaminare la possibilità di ratificare quanto prima il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207), firmato il 26 maggio 2015, nonché il Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE n.159), firmato il 9 maggio 1997.

6. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a prendere in considerazione la presente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Portogallo e le sue motivazioni, nell'ambito delle loro attività riguardanti questo Stato membro.