**46° SESSIONE**

Rapporto

CG(2024)46-13prov

19 febbraio 2024

Monitoraggio dell’applicazione della Carta europea dell’autonomia locale in Italia

Commissione per il rispetto degli obblighi e impegni assunti dagli Stati membri ai sensi della Carta europea dell’autonomia locale (Commissione di Monitoraggio)

Relatori:[[1]](#footnote-1) Andrew LEADBETTER, Regno Unito (L, CRE/ECR)

Randi MONDORF, Danimarca (R, GILD/ILDG)

[Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) 3](#_Toc159249176)

[Motivazioni (per informazione)](#_Toc159249177)[[2]](#footnote-2)

*Sintesi*

Si tratta del 4° rapporto di monitoraggio dell'applicazione della Carta in Italia dalla sua ratifica nel 1990.

L'Italia ha una lunga tradizione di autonomia locale e regionale che ha dato vita ad uno Stato caratterizzato dal regionalismo, ulteriormente sviluppato negli ultimi decenni.

I relatori notano in particolare che le autorità italiane hanno preso significativamente in considerazione la Raccomandazione del Congresso del 2017. Il rapporto sottolinea anche che le entrate locali e regionali sono in aumento, i processi di consultazione sono migliorati e sono stati osservati alcuni progressi nell'assunzione di personale. Inoltre, si sta lavorando alla base giuridica per la reintroduzione dell'elezione diretta nelle province, il sistema di perequazione è migliorato ed il Paese ha firmato e ratificato il Protocollo addizionale alla Carta sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207).

Tuttavia, i relatori sottolineano alcuni aspetti che meritano un'attenzione particolare, tra cui l'assenza di un riconoscimento giuridico della Carta da parte della Corte Costituzionale, il limitato campo d'azione delle città metropolitane e delle province, la mancanza di risorse adeguate e proporzionate per le province e l'assenza della possibilità di formulare un voto di destituzione o di censura per i consigli provinciali e metropolitani contro i loro dirigenti. Inoltre, rilevano l'assenza di un sistema di remunerazione equa ed adeguata per i rappresentanti di province e città metropolitane, la persistente carenza di personale negli enti locali e regionali e le minacce e le violenze esistenti contro i funzionari eletti.

Si raccomanda quindi, in particolare, alle autorità italiane di riconsiderare la forza giuridica della Carta per far sì che gli enti locali possano avvalersi della sua protezione. Le autorità nazionali sono inoltre invitate ad ampliare il campo d'azione delle città metropolitane e delle province, a seguito della reintroduzione di organi eletti direttamente.

I relatori raccomandano inoltre di garantire una retribuzione equa ed adeguata ai funzionari eletti delle province e delle città metropolitane; di introdurre un meccanismo che rafforzi l'azione legale ed estenda la prescrizione per fornire una migliore protezione penale ai rappresentanti eletti che sono soggetti ad attacchi ed aggressioni. Infine, si raccomanda l'attuazione di misure aggiuntive per migliorare la capacità dei governi locali e regionali di assumere personale altamente qualificato.

# PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE[[3]](#footnote-3)

# 

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa si riferisce:
2. all’Articolo 2, paragrafo 1.b, della Carta del Congresso dei poteri locali e regionali allegato alla Risoluzione Statutaria CM/Res(2020)1, relativa al Congresso, che stipula che uno degli obiettivi del Congresso è “sottoporre proposte al Comitato dei Ministri al fine di promuovere la democrazia locale e regionale”;
3. all’Articolo 1, paragrafo 3, della Carta del Congresso dei poteri locali e regionali allegato alla Risoluzione Statutaria CM/RES(2020)1 relativa al Congresso, che stipula che “Il Congresso prepara regolarmente 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 garantisce l’effettiva attuazione dei principi della Carta europea dell’Autonomia locale”;
4. al Capitolo XVIII delle Regole e procedure del Congresso sull’organizzazione delle procedure di monitoraggio;
5. al Commento contemporaneo del Congresso sulle motivazioni alla Carta europea dell’autonomia locale adottato dal Forum Statutario il 7 dicembre 2020;
6. alle priorità del Congresso fissate per il 2021-2026, in particolare la priorità 6b che riguarda la qualità della democrazia rappresentativa e la partecipazione dei cittadini;
7. agli agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, in particolare gli obiettivi 11 sulle città e comunità sostenibili e 16 su pace, giustizia e istituzioni forti;
8. alle linee guida per la partecipazione civile al processo decisionale politico, adottate dal Comitato dei Ministri il 27 settembre 2017;
9. alla Raccomandazione CM/Rec(2018)4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale, adottata il 21 marzo 2018;
10. alla Raccomandazione CM/Rec(2019)3 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul controllo delle attività delle autorità locali, adottata il 4 aprile 2019;
11. alla precedente Raccomandazione del Congresso sul monitoraggio della Carta europea dell’autonomia locale in Italia [[Raccomandazione 404 (2017)](https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807b9235)];
12. alle motivazioni sul monitoraggio della Carta dell’autonomia locale in Italia.
13. Il Congresso sottolinea che:
14. l’Italia ha aderito al Consiglio d’Europa il 5 maggio 1949, ha firmato la Carta europea dell’autonomia locale (STE N. 122, “la Carta”) il 15 ottobre 1985 e l’ha ratificata senza riserve l’11 maggio 1990. La Carta è entrata in vigore in Italia il 1° settembre 1990;
15. la Commissione per il rispetto degli obblighi e impegni assunti dagli Stati Membri ai sensi della Carta europea dell’autonomia locale (di seguito “Commissione di monitoraggio”) ha deciso di esaminare la situazione della democrazia locale e regionale in Italia alla luce della Carta. Ha incaricato Andrew Leadbetter, Regno Unito (L, CRE/ECR) e Randi Mondorf, Danimarca (R, GILD/ILDG), di preparare e presentare al Congresso un rapporto sulla democrazia locale e regionale in Italia;
16. la visita di monitoraggio si è svolta dal 9 al 12 ottobre 2023. Durante la visita, la delegazione del Congresso ha incontrato i rappresentanti di varie istituzioni a tutti i livelli di governo. Il programma dettagliato della visita è allegato alle motivazioni;
17. i co-relatori desiderano ringraziare la Rappresentanza permanente dell’Italia al Consiglio d’Europa e tutti coloro che hanno incontrato durante questa visita.
18. Il Congresso nota con soddisfazione che in Italia:
19. le autorità italiane hanno preso in considerazione la Raccomandazione del Congresso del 2017 che raccomandava di "reintrodurre l'elezione diretta degli organi di governo delle province e delle città metropolitane" e sembrano continuare a tenere significativamente in considerazione la precedente Raccomandazione 404 (2017) del Congresso, attraverso le modifiche legislative in corso;
20. le entrate delle regioni ordinarie e degli altri enti locali sono in aumento;
21. la consultazione degli enti locali ha raggiunto un livello soddisfacente, anche sulle questioni finanziarie, e sembra svilupparsi positivamente;
22. sono stati osservati alcuni progressi per quanto riguarda il personale, con nuove assunzioni e prospettive di risorse umane più qualificate nelle amministrazioni locali e regionali;

e. l'introduzione del concetto di "autonomia differenziata" per le regioni ordinarie dà diritto a risorse finanziarie aggiuntive e può ridurre lo scarto di bilancio tra regioni ordinarie e speciali;

f. il sistema di perequazione è stato migliorato sulla base della stima dei fabbisogni standard e della capacità di bilancio, così come l'aumento di questo fondo previsto per il 2024;

g. l'entrata in vigore il 1° febbraio 2024 del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, firmato e ratificato dall'Italia il 24 ottobre 2023.

1. Il Congresso nota che i seguenti punti richiedono un’attenzione particolare:
2. la giurisprudenza della Corte costituzionale non riconosce la forza giuridica della Carta, il che significa che gli enti locali e regionali sono privati della protezione offerta dalla Carta;
3. il campo d'azione delle città metropolitane e delle province rimane limitato nonostante la precedente raccomandazione del Congresso;
4. la mancanza di risorse finanziarie adeguate e proporzionate per le province, ai sensi dell'articolo 9 della Carta;
5. la possibilità di formulare un voto di destituzione o di censura nei consigli provinciali/metropolitani contro il loro presidente/sindaco, al fine di rafforzare la responsabilità politica dei presidenti/sindaci, non è stata ancora introdotta nonostante la precedente raccomandazione del Congresso;
6. i funzionari eletti delle province e delle città metropolitane non ricevono una remunerazione equa e adeguata;
7. la mancanza di flessibilità e discrezionalità nei compiti assegnati ai comuni dal livello centrale, dovuta principalmente ad un eccesso di regolamentazione e burocratizzazione;
8. sebbene di recente si siano registrati sviluppi positivi per quanto riguarda il potenziale di assunzione di nuovo personale, persiste una carenza di personale negli enti locali e regionali;
9. i rappresentanti eletti a livello locale e regionale sono sempre più bersagliati da minacce e pressioni, che minano la loro capacità di esercitare il proprio mandato;
10. il sistema di governance per l'area metropolitana di Roma Capitale è obsoleto, in particolare a causa della frammentazione della struttura comunale e persiste una mancanza di coordinamento;
11. i tre protocolli addizionali alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali non sono ancora stati firmati e ratificati.
12. Alla luce di quanto sopra, il Congresso chiede che il Comitato dei Ministri inviti le autorità italiane a:
    1. riconsiderare la forza giuridica della Carta, per garantire che gli enti locali italiani possano avvalersi della protezione giuridica della Carta;
    2. ampliare il campo d'azione delle città metropolitane e delle province, una volta reintrodotti gli organi eletti direttamente;
    3. garantire alle Province risorse finanziarie adeguate e proporzionate, ai sensi dell'articolo 9 della Carta;
    4. introdurre la possibilità di formulare un voto di destituzione o di censura nei consigli provinciali/metropolitani contro il loro presidente/sindaco, al fine di rafforzare la responsabilità politica dei presidenti/sindaci, come già raccomandato nella precedente Raccomandazione 404 (2017) del Congresso;
    5. assegnare una retribuzione equa ed adeguata ai funzionari eletti delle province e delle città metropolitane;
    6. intraprendere una riforma sulla semplificazione amministrativa per affrontare l'eccessiva burocrazia e l'eccessiva regolamentazione, al fine di fornire agli enti locali una maggiore libertà di adattarsi alle condizioni locali e di attuare meglio i compiti delegati;
    7. introdurre un meccanismo che rafforzi l'azione legale ed estenda la prescrizione per fornire una migliore protezione penale ai sindaci che sono soggetti ad attacchi e aggressioni da parte dei cittadini nell'esercizio delle loro funzioni pubbliche (eventualmente valutando l'introduzione di un tipo di reato specifico per queste azioni);
    8. attuare misure aggiuntive per migliorare la capacità dei governi locali e regionali di assumere personale altamente qualificato;
    9. modernizzare il sistema di governance dell'area metropolitana di Roma Capitale per essere in grado di affrontare le nuove sfide, come le infrastrutture e i trasporti, i cambiamenti climatici e demografici, sviluppando forme collaborative di governance metropolitana che coinvolgano vari soggetti interessati, tra cui in particolare gli enti locali e regionali;
    10. firmare e ratificare nel prossimo futuro i tre protocolli aggiuntivi alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali.
13. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a tenere conto di questa raccomandazione sul monitoraggio della Carta europea dell'autonomia locale in Italia e le motivazioni che l’accompagnano nelle loro attività riguardanti questo Stato membro.

1. . L: Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni

   PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso

   SOC/V/DP: Gruppo Socialisti, Verdi e Democratici Progressisti

   GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico

   CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei

   NI: Membro non iscritto ad alcun gruppo politico del Congresso [↑](#footnote-ref-1)
2. . Le motivazioni sono disponibili unicamente in inglese e francese. [↑](#footnote-ref-2)
3. . Progetto preliminare di raccomandazione approvato dalla Commissione di Monitoraggio il 14 febbraio 2024 [↑](#footnote-ref-3)