

## 47° SESSIONE

Rapporto  
CG(2024)47-20prov  
16 ottobre 2024

# Problemi ricorrenti rilevati nell'ambito delle valutazioni delle missioni di monitoraggio della Carta europea dell'autonomia locale e di osservazione elettorale del Congresso (periodo di riferimento 2021-2024)

Commissione per il monitoraggio dell'attuazione della Carta europea dell'autonomia locale e del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto a livello locale e regionale (Commissione di monitoraggio)

Co-relatori:<sup>1</sup> Thibaut GUIGNARD, Francia (L, PPE/CCE)  
Stewart DICKSON, Regno Unito (R, GILD)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti) .....	3
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) .....	5
Motivazioni (per informazione) <sup>2</sup>	

### Sintesi

In questo terzo rapporto periodico, il Congresso analizza le sfide principali e gli sviluppi positivi riguardanti l'applicazione in tutti gli Stati membri della Carta dell'autonomia locale e degli standard elettorali nelle elezioni locali e regionali. I dati di questo rapporto derivano dai risultati dei rapporti di monitoraggio e di osservazione elettorale del Congresso adottati nel periodo che va dal 2021 al 2024, ed evidenziano le aree che richiedono un'attenzione specifica da parte delle autorità centrali. Il rapporto è inteso quale meccanismo di allerta precoce per individuare gli sviluppi negativi e rafforzare quelli positivi, al fine di prevenire e contrastare l'arretramento della democrazia a livello locale e regionale.

Il periodo di riferimento 2021-2024 ha subito il forte impatto della pandemia di COVID-19, della guerra di aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina, dei cambiamenti climatici e delle relative conseguenze, come, tra gli altri, sfollamenti interni, inflazione, cyberattacchi, disinformazione e ingerenze. Questi eventi hanno avuto effetti a catena sull'applicazione della Carta e sulle elezioni a livello locale e regionale in tutti gli Stati membri e hanno messo a dura prova la fiducia degli elettori nei confronti delle loro istituzioni e della democrazia rappresentativa a tutti i livelli di governo.

Il rapporto conclude che i problemi ricorrenti identificati nel periodo precedente dal 2017 al 2020 rimangono invariati o sono peggiorati durante il periodo in esame. Ad esempio, le carenze nell'attuazione dell'Articolo 9 relativo alle risorse finanziarie a livello locale sembrano essersi aggravate a causa dell'impatto delle molteplici crisi successive sulla situazione finanziaria locale. Oltre ad un preoccupante deterioramento dei contesti relativi alle campagne elettorali, il rapporto rivela anche un

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  
2 Disponibile unicamente in francese e inglese.

aumento dei casi di discorsi dell'odio e di aggressioni sia verbali che fisiche, che rappresentano una tendenza preoccupante a cui si trovano a dover far fronte i rappresentanti eletti a livello locale, in particolare i sindaci. Questi sviluppi sono dannosi per la democrazia locale, in quanto mettono in discussione le condizioni necessarie affinché i rappresentanti eletti possano esercitare liberamente il loro mandato locale (Articolo 7) e hanno un effetto dissuasivo sui futuri candidati alle elezioni.

Al contempo, sono state rilevate iniziative positive per quanto riguarda l'attuazione della Carta, tra cui il rafforzamento dei diritti di partecipazione e consultazione delle associazioni di enti locali e regionali e l'adozione di misure volte a migliorare la partecipazione dei cittadini agli affari pubblici locali. Per quanto riguarda le questioni elettorali, il rapporto evidenzia i progressi compiuti in materia di inclusività delle elezioni e di procedure elettorali più professionali e trasparenti.

Dedicando particolare attenzione ai problemi ricorrenti e agli sviluppi positivi identificati, il Congresso invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad attuare pienamente tutte le disposizioni ratificate della Carta ed a condurre le elezioni locali e regionali conformemente alle norme elettorali europee. Invita inoltre gli Stati membri ad inviare sistematicamente al Congresso inviti ad osservare le elezioni locali e regionali ed a rafforzare la loro cooperazione con il Congresso per conformarsi alla Carta e agli standard elettorali, impegnandosi più attivamente nel dialogo post-monitoraggio e post-elettorale.

## PROGETTO DI RISOLUZIONE<sup>3</sup>

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa si riferisce:
  - a. alla Carta europea dell'autonomia locale (STE N. 122) ed al suo Protocollo Addizionale sul diritto di partecipare agli affari di una collettività locale (STCE N.207);
  - b. alla Dichiarazione di Reykjavík, adottata durante il 4° Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa (Reykjavík, 16 e 17 maggio 2023), che sottolinea la necessità di sostenere il ruolo essenziale della governance multilivello nella realizzazione della visione dell'Organizzazione, anche attraverso il ruolo del Congresso di attuare la Carta europea dell'autonomia locale;
  - c. ai capitoli XVIII, XIX e XX delle Regole e Procedure del Congresso, relativi rispettivamente all'organizzazione delle procedure di monitoraggio, alle missioni di osservazione delle elezioni, all'attuazione del dialogo politico post-monitoraggio/post-elettorale;
  - d. ai rapporti di monitoraggio e alle raccomandazioni del Congresso sull'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale negli Stati membri del Consiglio d'Europa;
  - e. ai rapporti e raccomandazioni adottati dal Congresso in seguito all'osservazione delle elezioni locali e regionali nonché ai rapporti, risoluzioni e raccomandazioni su questioni trasversali in materia elettorale;
  - f. alla Risoluzione 413(2017) del Congresso sull'analisi comparata dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale in 47 Stati membri;
  - g. alla Risoluzione 412 (2017) del Congresso "Problemi ricorrenti rilevati nell'ambito delle valutazioni delle missioni di monitoraggio e di osservazione elettorale del Congresso (periodo di riferimento 2010-2016)";
  - h. alla Risoluzione 466(2021) del Congresso "Garantire il rispetto della Carta europea dell'autonomia locale in situazioni di grave crisi";
  - i. alla Risoluzione 467 (2021) del Congresso "Problemi ricorrenti rilevati nell'ambito delle valutazioni delle missioni di monitoraggio e di osservazione elettorale del Congresso (Periodo di riferimento 2017-2020)".
2. Il Congresso osserva che, dalla pubblicazione del precedente rapporto periodico nel 2021, l'Europa ha subito significativi sconvolgimenti politici, economici e sociali causati dalla crisi di COVID-19, l'accoglienza di migranti e rifugiati, il cambiamento climatico, la guerra di aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina e dalle susseguenti sfide legate al costo della vita ed ai prezzi dell'energia che hanno rimodellato il contesto in cui operano i governi nazionali, locali e regionali, incidendo profondamente sulle loro risorse e attività.
3. Il Congresso si rammarica del permanere, durante l'attuale periodo di esame, dei problemi ricorrenti relativi al rispetto della Carta evidenziati nel precedente rapporto, mentre alcuni di essi sono stati esacerbati dagli effetti delle crisi successive, come l'inadeguatezza delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali e regionali, la limitazione del campo di applicazione dell'autonomia locale e l'insufficienza dei processi di consultazione.
4. Inoltre, i rappresentanti eletti a livello locale e regionale in tutta Europa si sono trovati sempre più spesso a dover far fronte a discorsi virulenti di odio e disinformazione online, nonché ad aggressioni fisiche e verbali, che hanno creato un ambiente ostile per l'esecuzione del loro mandato. Questo schema, particolarmente evidente durante le elezioni, si è accentuato negli ultimi anni, esercitando effetti paralizzanti sulle democrazie europee e sulla vita politica a livello locale e regionale.
5. Analogamente, in materia elettorale, nonostante gli importanti sforzi compiuti dalle autorità nazionali per garantire il rispetto degli standard elettorali, il Congresso continua a sottolineare la

---

<sup>3</sup> Progetto preliminare di risoluzione e raccomandazione approvato dalla Commissione di monitoraggio il 2 luglio 2024.

rilevanza dei problemi ricorrenti precedentemente identificati riguardanti l'accuratezza delle liste dei votanti, l'uso improprio delle risorse amministrative e delle posizioni ufficiali, la politicizzazione dell'amministrazione elettorale, la scarsa fiducia pubblica nei confronti dei processi elettorali e le violazioni del principio della parità di condizioni per tutti i candidati.

6. Al contempo, il Congresso ha identificato negli ultimi anni alcune tendenze emergenti che hanno un impatto crescente sulle elezioni locali e regionali, in particolare il deterioramento dei contesti di campagna elettorale e l'aumento delle ingerenze straniere, pur notando con soddisfazione i progressi complessivi compiuti per migliorare l'inclusività dei processi elettorali locali e regionali in Europa.

7. Pertanto, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa:

a. invita la Commissione di monitoraggio a continuare a preparare una rassegna dei problemi ricorrenti, ogni tre anni circa, sulla base delle valutazioni delle missioni di monitoraggio e di osservazione elettorale del Congresso realizzate durante tale periodo;

b. incarica la Commissione di monitoraggio di ampliare ed intensificare le sue attività nel campo delle elezioni locali e regionali, in particolare per quanto riguarda le missioni di osservazione elettorale, il dialogo post-elettorale e le missioni informative;

c. invita i relatori nazionali a continuare a concentrarsi sui problemi ricorrenti durante le attività di monitoraggio dell'applicazione della Carta, ad effettuare missioni di osservazione elettorale e ad eseguire revisioni intermedie dell'applicazione della Carta;

d. esorta tutti gli organi pertinenti del Congresso ad integrare ulteriormente i problemi ricorrenti nelle loro attività, a predisporre strumenti e politiche efficaci per assistere gli Stati membri nell'affrontare queste sfide ed a promuovere la diffusione delle buone pratiche pertinenti.

## PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa si riferisce:
  - a. alla Carta europea dell'autonomia locale (STE N.122) ed al suo Protocollo Addizionale sul diritto di partecipare agli affari di una collettività locale (STCE N. 207);
  - b. alla Dichiarazione di Reykjavík, adottata durante il 4° Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa (Reykjavík, 16 e 17 maggio 2023), che sottolinea la necessità di sostenere il ruolo essenziale della governance multilivello nella realizzazione della visione dell'Organizzazione, anche attraverso il ruolo del Congresso di attuare la Carta europea dell'autonomia locale;
  - c. all'Articolo 2, paragrafo 1.b, della Carta del Congresso dei poteri locali e regionali allegata alla Risoluzione Statutaria CM/Res(2020)1 che stipula che uno degli obiettivi del Congresso è "sottoporre proposte al Comitato dei Ministri al fine di promuovere la democrazia locale e regionale";
  - d. ai capitoli XVIII, XIX e XX delle Regole e Procedure del Congresso, relativi rispettivamente all'organizzazione delle procedure di monitoraggio, alle missioni di osservazione delle elezioni, all'attuazione del dialogo politico post-monitoraggio/post-elettorale;
  - e. ai rapporti di monitoraggio, le risoluzioni e le raccomandazioni del Congresso sull'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale negli Stati membri del Consiglio d'Europa;
  - f. ai rapporti e raccomandazioni adottati dal Congresso in seguito all'osservazione delle elezioni locali e regionali nonché ai rapporti, risoluzioni e raccomandazioni su questioni trasversali in materia elettorale;
  - g. alla Raccomandazione 395(2017) del Congresso "Problemi ricorrenti rilevati nell'ambito delle valutazioni delle missioni di monitoraggio e di osservazione elettorale del Congresso (periodo di riferimento 2010-2016)";
  - h. alla Raccomandazione 453(2021) del Congresso "Garantire il rispetto della Carta europea dell'autonomia locale in situazioni di grave crisi";
  - i. alla Raccomandazione 455 (2021) del Congresso "Problemi ricorrenti rilevati nell'ambito delle valutazioni delle missioni di monitoraggio e di osservazione elettorale del Congresso (Periodo di riferimento 2017-2020)".
2. Il Congresso si rammarica fortemente del fatto che i problemi ricorrenti relativi all'applicazione della Carta identificati nel precedente rapporto - come l'inadeguatezza delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali e regionali, la portata limitata dell'autonomia locale, le carenze nella consultazione e le crescenti difficoltà nel soddisfare i requisiti dell'articolo 7 della Carta sulle condizioni di mandato dei rappresentanti eletti a livello locale - siano rimasti rilevanti durante il periodo in esame. Inoltre, alcuni di questi problemi sono stati aggravati da molteplici crisi successive, tra cui la pandemia di COVID-19, le conseguenze del cambiamento climatico, l'accoglienza di migranti e rifugiati, la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e le susseguenti sfide.
3. Inoltre, negli ultimi anni si è accentuato il fenomeno dell'aumento dei casi di discorsi dell'odio, di disinformazione, minacce, aggressioni sia verbali che fisiche nei confronti di rappresentanti eletti a livello locale - in particolare di sindaci - in tutta Europa, particolarmente evidente durante le elezioni, e continua a porre sfide significative per le condizioni di lavoro necessarie all'adempimento dei mandati elettivi e all'esercizio della democrazia locale. Questa tendenza può avere un effetto paralizzante sulla vita politica a livello locale e regionale.
4. Il Congresso sottolinea inoltre che, tra i problemi ricorrenti in materia elettorale, continuano a sussistere l'accuratezza delle liste degli elettori, l'uso improprio delle risorse amministrative durante le campagne elettorali, la politicizzazione dell'amministrazione elettorale a tutti i livelli, la fiducia degli elettori nei confronti dei processi elettorali e condizioni eque e paritarie per tutti i candidati. Negli ultimi anni, il Congresso ha identificato tendenze sempre più problematiche che hanno un impatto sui processi elettorali locali, in particolare il deterioramento del contesto in cui si svolgono le campagne elettorali e

l'aumento delle ingerenze straniere, pur rilevando con soddisfazione i progressi complessivi compiuti per migliorare le procedure elettorali e l'inclusività delle elezioni locali e regionali in Europa.

5. Il Congresso deplora che, benché l'osservazione elettorale costituisca un barometro ampiamente accettato dello sviluppo democratico e uno strumento vitale per migliorare i processi elettorali, molti Stati membri non abbiano sistematicamente invitato il Congresso ad osservare le elezioni locali e regionali nel periodo di riferimento. Nota che questa situazione potrebbe essere migliorata affinché il Congresso possa adempiere pienamente al suo mandato istituzionale di custode della democrazia locale e regionale e mettere più chiaramente a fuoco le migliori pratiche, i progressi ed i problemi ricorrenti osservati in tutti gli Stati membri.

6. Il Congresso sottolinea che le carenze sistematicamente individuate nel rispetto della Carta e degli standard elettorali europei possono servire da indicatori precoci di una potenziale erosione democratica e di una crescente fragilità istituzionale, che si sono già concretizzate in alcune parti d'Europa.

7. Alla luce di quanto sopra, il Congresso invita il Comitato dei Ministri a sollecitare le autorità nazionali degli Stati membri a:

a. intensificare i loro sforzi, in linea con la Dichiarazione di Reykjavik, per attuare pienamente le disposizioni ratificate della Carta, sulla base delle risoluzioni e delle raccomandazioni di monitoraggio del Congresso, rivolgendo un'attenzione particolare alla risoluzione dei problemi ricorrenti identificati dal Congresso, specialmente:

i. assicurarsi che le autorità subnazionali dispongano di risorse finanziarie adeguate e commisurate per esercitare le loro competenze e migliorare le capacità di riscossione del gettito locale per garantire l'autonomia finanziaria a livello subnazionale;

ii. garantire il diritto degli enti locali di essere consultati in tempo utile dal governo centrale su tutte le questioni che li riguardano direttamente, sia per legge sia nella pratica, in linea con gli articoli 4.6, 5 e 9.6 della Carta;

iii. astenersi dal ricentralizzare le competenze locali, dall'eccessiva regolamentazione e dal controllo sproporzionato e ripartire chiaramente le competenze tra i vari livelli di governo per consentire agli enti locali di gestire gli affari pubblici sotto la propria responsabilità e nell'interesse della popolazione locale;

iv. introdurre misure volte a rafforzare la protezione giuridica dei sindaci, anche estendendo i periodi di prescrizione e considerando reati specifici per gli attacchi o le aggressioni nei loro confronti durante l'esercizio delle loro funzioni.

b. condurre le elezioni locali e regionali in conformità con gli standard elettorali europei e sulla base delle pertinenti risoluzioni e raccomandazioni del Congresso e, in particolare:

i. proseguire gli sforzi per aggiornare sistematicamente le liste degli elettori e garantirne l'accuratezza in quanto le elezioni locali e regionali dovrebbero riflettere la volontà dell'elettorato effettivamente residente in una specifica comunità;

ii. garantire parità di condizioni a tutti i candidati attraverso norme specifiche sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, normative efficaci e sanzioni dissuasive per prevenire l'uso improprio delle risorse amministrative e misure per aumentare la partecipazione delle donne e dei giovani;

iii. rafforzare la professionalizzazione dell'amministrazione elettorale e la trasparenza del suo operato, al fine di eliminare ulteriormente le irregolarità nel giorno delle elezioni ed aumentare la fiducia nei confronti dei processi elettorali;

iv. al fine di ridurre la polarizzazione, promuovere il pluralismo politico amplificando le iniziative verso processi elettorali più inclusivi, evitando il deterioramento delle condizioni di campagna elettorale ed aumentando la vigilanza nei confronti dei discorsi dell'odio, la disinformazione e l'ingerenza straniera nei processi elettorali;

- c. inviare sistematicamente un invito del Congresso ad osservare le elezioni locali e regionali, comprese quelle anticipate, ripetute e parziali, al più tardi 60 giorni prima del giorno delle elezioni;
- d. rafforzare il dialogo politico post-monitoraggio e post-elettorale con il Congresso al fine di sviluppare roadmap per l'adempimento degli impegni assunti ai sensi della Carta ed il rispetto degli standard elettorali europei;
- e. utilizzare i risultati dei rapporti di monitoraggio e di osservazione elettorale del Congresso come meccanismo di allerta precoce per prevenire e contrastare l'erosione democratica in Europa, raccomandando miglioramenti tempestivi per salvaguardare e rafforzare la democrazia e la buona governance a tutti i livelli, in linea con i Principi di Reykjavik per la democrazia;
- f. incoraggiare gli Stati membri che non l'hanno fatto a firmare e ratificare il Protocollo Addizionale sul diritto di partecipare agli affari di una collettività locale (STCE n. 207).