

Camera dei poteri locali

27^a SESSIONE
Strasburgo, 14-16 ottobre 2014

CPL(27)2PROV
26 settembre 2014

Risorse finanziarie adeguate per le collettività locali

Commissione per la Governance
Relatore: ¹ Gilbert ROGER (Francia, L, SOC)

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

Sintesi

Il diritto delle collettività locali di disporre di risorse finanziarie sufficienti è uno dei principi essenziali sanciti dalla Carta europea dell'autonomia locale (Articolo 9, commi da 1 a 4); ciò nonostante, le collettività locali lamentano spesso il mancato rispetto di tale principio da parte delle autorità nazionali e regionali. Nel dicembre 2013, nell'ambito del suo dialogo con il Comitato dei Ministri, l'Ufficio di presidenza del Congresso ha individuato la carenza di risorse finanziarie sufficienti tra i "problemi ricorrenti" riscontrati nel corso delle attività di monitoraggio.

Al fine di aiutare tutti i livelli di governo a comprendere meglio tale principio e ad applicarlo più efficacemente, il Congresso ha elaborato una serie di proposte e di raccomandazioni, finalizzate in particolare a esaminare regolarmente la correlazione tra le risorse devolute e le competenze delegate e adottare una procedura di consultazione esplicita e dettagliata per gestire le necessarie negoziazioni sulle dotazioni finanziarie delle collettività locali e la loro capacità fiscale.

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 del Congresso
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcun partito politico del Congresso

PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. L'autonomia locale, per essere effettiva, richiede che gli enti locali dispongano di adeguate risorse finanziarie che consentano loro di gestire in modo significativo una parte importante degli affari pubblici sotto la loro responsabilità, il che significa che tali risorse devono essere proporzionate alle responsabilità e competenze loro delegate dalle autorità nazionali e regionali, nell'ambito della Costituzione o di normative o decreti ministeriali. L'Articolo 9 della Carta europea dell'autonomia locale garantisce il diritto delle collettività locali di disporre di risorse proprie, condizione ritenuta essenziale dal Congresso per una governance locale effettiva e responsabile.

2. Il Congresso ha rilevato, nei suoi rapporti nazionali relativi all'applicazione della Carta negli Stati membri e nelle segnalazioni e reclami presentati dalle associazioni nazionali, che numerosi enti locali stanno incontrando sempre maggiori difficoltà a svolgere funzioni e compiti fondamentali e obbligatori e che pochi di loro hanno la capacità di percepire entrate tributarie proprie, provenienti da tasse e imposte locali, o di determinare le proprie priorità di spesa.

3. Un dovere fondamentale degli eletti locali è quello di fare scelte politiche che sappiano trovare il giusto equilibrio tra i vantaggi offerti dalle attività svolte dagli enti locali e il loro costo per i contribuenti e per gli utenti dei servizi locali. Tali attività comprendono l'offerta di servizi pubblici locali e una serie di altre responsabilità spettanti agli enti locali, quali le attività culturali e le azioni a favore dell'integrazione e della coesione sociale. Per quanto un tetto globale della spesa pubblica possa essere definito a livello nazionale, si deve tenere presente che gli enti locali sono anzitutto responsabili dinanzi ai loro elettori dei servizi che propongono e forniscono.

4. Il Congresso esprime preoccupazione per il fatto che in alcuni Stati membri sia stato modificato l'equilibrio dei trasferimenti statali, e che stia aumentando il numero di risorse assegnate o riservate per assolvere compiti specifici, a scapito dei trasferimenti erariali generali, di cui gli enti locali possono disporre a loro discrezione. Ne risulta che gli enti locali hanno un margine di manovra troppo limitato per predisporre le loro politiche e attività.

5. Il Congresso si dichiara inoltre preoccupato dalla tendenza riscontrata in alcuni paesi, mirante a mettere in atto un processo di ricentralizzazione dei poteri e delle competenze, e delle risorse finanziarie corrispondenti, in nome dell'austerità e della razionalizzazione della spesa pubblica.

6. Il Congresso, conscio della necessità di garantire che le risorse finanziarie siano spese in modo efficiente ed efficace per soddisfare i bisogni locali prioritari, apprezza i miglioramenti apportati ai metodi e alle tecniche finanziarie miranti ad assicurare il migliore rapporto costo/efficacia nell'erogazione di servizi pubblici e decide di incoraggiare l'innovazione, la formazione e la condivisione di buone prassi in materia di gestione finanziaria locale.

7. Nel dicembre del 2013, nell'ambito del suo dialogo con il Comitato dei Ministri, il Congresso ha individuato la carenza di risorse finanziarie sufficienti tra i "problemi ricorrenti" riscontrati nel corso delle sue attività di monitoraggio.

² Progetti di risoluzione e di raccomandazione approvati dalla Commissione per la Governance del Congresso il 2 giugno 2014.

Membri della Commissione (unicamente Camera dei poteri locali):

T. Arifi, I. Bolojan, W. Borsus, T. Bransdal (sostituta), M. Chernishev, W. Czarnecki, B. Degani, I. De la Serna Hernaiz, J. Eerola (sostituta: S. Ilvessalo), A. Eroi (sostituto), A. Erzen (sostituta: G. Doganoglu), H. Feral (2° Vicepresidente), A. Galster, G. Gerega, M. Hegarty, S. Hornik, H. Huseynov, F. Johansson Metso, O. Kidik, C. Kiefer, B. Krnc (sostituta: B. Pecan), P. Kurz, R. Lindal, O. Luk'ianchenko, L. Marras, McGuigan (sostituta: M. Evans), A. Mediratta (3° Vicepresidente), M. Mugosa, A. Nefeloudis, R. Nwelati, A. Pedernana, E. Penzes, J. Pulido Valente, S. Reid, G. Roger, V. Rogov, M. Sant, D. Suica, L. Swietalski, C. Tascon-Mennetrier, R. Thurner, S. Tobreluts, A. Vestea, L. Vokueva (sostituta: V. Novikov), P. Wies, R. Yanakieva.

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

Segretariato della Commissione: T. Lisney, N. Howson.

8. Il Congresso chiede:

a. alla propria Commissione di Monitoraggio di continuare a richiamare la sua attenzione sui paesi che non rispettano i loro impegni ai sensi dell'Articolo 9 della Carta e di avviare, ove possibile, delle attività di post-monitoraggio e di cooperazione per migliorare la situazione;

b. alla propria Commissione per la Governance di intraprendere, nei prossimi quattro anni, un esame dei paesi che incontrano difficoltà particolari per rispettare i loro impegni ai sensi dell'Articolo 9, e di basarsi sui risultati di tale analisi per avviare una discussione con il Comitato dei Ministri, al fine di attirare l'attenzione sulla necessità che gli Stati membri del Consiglio d'Europa migliorino i processi di consultazione tra i diversi livelli di governo, al fine di garantire una migliore correlazione tra le competenze assegnate e le risorse disponibili;

c. alla propria Commissione per la Governance di presentare buoni esempi di coinvolgimento e di consultazione delle collettività locali nelle procedure e nei processi riguardanti la ripartizione delle entrate fiscali in funzione delle responsabilità devolute e l'assegnazione agli enti locali di risorse proprie.

9. Il Congresso chiede alle associazioni nazionali di enti locali e alle delegazioni nazionali di:

a. continuare a difendere e spiegare i bisogni delle collettività locali e regionali durante le negoziazioni dei bilanci nazionali e regionali e vigilare affinché sia valutato regolarmente il costo reale dei loro compiti fondamentali;

b. nei paesi in cui non esiste ancora, continuare a fare pressione per ottenere una comunicazione pubblica e trasparente dei criteri e dei metodi utilizzati per calcolare i trasferimenti statali e la perequazione finanziaria.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE³

1. L'Articolo 9 della Carta europea dell'autonomia locale garantisce il diritto delle collettività locali di disporre di risorse finanziarie proprie, sufficienti e proporzionate, nell'ambito della politica economica nazionale.

2. Tuttavia, recenti visite di monitoraggio del Congresso effettuate nell'ambito della verifica dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale hanno evidenziato gravi problemi in alcuni Stati membri in merito alle risorse finanziarie degli enti locali, problemi non attribuibili unicamente agli effetti della crisi finanziaria.

3. Il Congresso riceve inoltre un numero sempre maggiore di segnalazioni e reclami da parte di associazioni nazionali di enti locali, riguardanti le restrizioni dell'autonomia finanziaria e delle risorse delle collettività locali.

4. Uno studio condotto nel 2013 dal Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale mostra che, in numerosi Stati membri, le entrate degli enti locali sono talmente basse, che non permettono alle amministrazioni comunali di svolgere le loro funzioni e compiti obbligatori fondamentali, il che indica che le loro autorità nazionali non rispettano gli impegni assunti al momento della ratifica dell'Articolo 9 della Carta.

5. Il Congresso è stato informato che il Comitato dei Ministri, nella sua risposta⁴ alla Raccomandazione del Congresso 79 (2000)⁴, condivide la sua opinione che occorra trovare l'adeguato equilibrio tra le competenze delegate agli enti locali e le risorse finanziarie messe a loro disposizione, sia mediante trasferimenti erariali o imposizione fiscale.

6. Il Congresso sottolinea che:

a. gli Stati membri parti alla Carta europea dell'autonomia locale si sono impegnati a garantire alle collettività locali risorse finanziarie sufficienti e proporzionate alle competenze loro assegnate; una parte almeno di tali risorse deve provenire da tasse e imposte locali di cui le collettività locali hanno la facoltà di stabilire l'aliquota nei limiti previsti dalla legge;

b. le collettività locali devono essere consultate sulle modalità di assegnazione delle risorse loro redistribuite;

c. l'autorità e la responsabilità legale di esercitare certe funzioni non hanno senso se le collettività locali e regionali sono private delle risorse finanziarie necessarie per svolgere tali funzioni;

d. gli Stati membri dispongono di un notevole margine di manovra per garantire sufficienti risorse agli enti locali, basti citare, tra l'altro, i trasferimenti statali, una quota delle entrate tributarie erariali, imposte e canoni sui servizi pubblici, imposte locali, ecc.;

e. la maggior parte degli Stati membri non restringe, in teoria, la libertà degli enti locali di disporre di risorse finanziarie, ma, nella pratica, la maggior parte del gettito fiscale locale è speso per assolvere i compiti e le funzioni fondamentali proprie e delegate, per cui resta solo una piccola parte di risorse per le priorità di spesa decise dalle collettività.

7. Il Congresso esprime preoccupazione sui punti seguenti:

a. in numerosi Stati membri, gli enti locali e regionali non dispongono ancora della facoltà di stabilire l'aliquota delle imposte o tasse locali, nei limiti previsti dalla legge;

b. gli enti locali in alcuni Stati membri non dispongono di sufficienti risorse finanziarie per assolvere le funzioni e i compiti fondamentali e obbligatori loro assegnati dai governi nazionali e regionali;

³ Si veda nota a piè di pagina 2.

⁴ [CM/Cong\(2001\)Rec79final](#)

c. in alcuni paesi si nota una tendenza a ricentralizzare compiti e finanziamenti, in nome dell'austerità e della razionalizzazione della spesa pubblica, per cui le decisioni non sono più prese al livello più vicino ai cittadini;

d. si nota che alcuni Stati membri continuano ancora a trasferire delle competenze agli enti locali e regionali, senza un adeguato trasferimento di risorse.

8. Considerando:

a. la Raccomandazione del Congresso 79 (2000) relativa alle “risorse finanziarie degli enti locali rispetto alle loro competenze: un test concreto per la sussidiarietà” e la risposta dei Delegati dei Ministri del 14 marzo 2001 che afferma che “il Comitato dei Ministri condivide l'opinione del Congresso secondo la quale occorre trovare il giusto equilibrio tra le competenze delegate agli enti locali e le risorse finanziarie messe a loro disposizione.”;

b. la Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec (2005) 1 relativa alle risorse finanziarie degli enti locali e regionali, che contiene delle linee guida destinate alle autorità centrali e sottolinea il fatto che l'autonomia locale implica l'esistenza di una certa autonomia finanziaria;

c. la Raccomandazione del Congresso 340 (2013) sulle risposte degli enti locali e regionali alla crisi economica;

d. la Dichiarazione di Kiev e le Linee guida di Kiev, adottate dai Ministri responsabili degli enti locali e regionali in occasione della loro Conferenza, svoltasi a Kiev (Ucraina), nel 2011, che invitano ad avviare un'azione congiunta dei governi nazionali e delle autorità locali e regionali per affrontare la crisi economica;

e. la Risoluzione dell'Assemblea parlamentare 1886 (2012) relativa all'impatto della crisi economica sugli enti locali e regionali in Europa e la Risoluzione 1884 (2012) sulle misure di austerità;

f. la sintesi dei “problemi ricorrenti” riscontrati dal Congresso nel corso delle sue attività di monitoraggio, sottoposta dal Presidente del Congresso al Comitato dei Ministri il 13 dicembre 2013;

9. Il Congresso chiede pertanto al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri:

a. a garantire che:

- i. le decisioni a livello nazionale e/o regionale in merito all'assegnazione delle risorse finanziarie agli enti locali siano prese in modo pubblico e trasparente;
- ii. l'equilibrio tra i compiti e le funzioni obbligatorie e fondamentali e le risorse a disposizione degli enti locali sia oggetto di valutazioni e di discussioni regolari tra i vari livelli di governo interessati;
- iii. siano creati meccanismi di consultazione effettiva, per garantire che le opinioni degli enti locali siano prese in considerazione al momento della predisposizione del bilancio;

b. a dotare gli enti locali, nell'ambito della politica economica nazionale:

- i. di risorse finanziarie sufficienti per svolgere i compiti e le funzioni obbligatorie e fondamentali;
- ii. del potere impositivo, al fine di percepire entrate tributarie proprie, commisurate alle loro responsabilità in materia di spesa;
- iii. della libertà di decidere delle loro priorità in materia di spesa.

10. Il Congresso chiede al Comitato dei Ministri:

a. di invitare gli Stati membri che non l'avessero ancora fatto a prendere in esame la possibilità di ratificare l'articolo 9.5 della Carta europea dell'autonomia locale, che prevede la tutela delle collettività locali finanziariamente più deboli grazie a procedure di perequazione finanziaria, affinché possano essere in grado di proporre un livello di servizi pubblici omogeneo;

b. di inserire nel suo dialogo politico con il Congresso sulla situazione della democrazia locale e regionale in Europa la questione del finanziamento sufficiente degli enti locali, almeno una volta per ogni mandato del Congresso (ogni quattro anni).