

25ª SESSIONE
Strasburgo, 29-31 ottobre 2013

Risposte degli enti locali e regionali alla crisi economica

Risoluzione 357 (2013)¹

1. La crisi finanziaria ed economica che ha colpito il mondo nel 2008 ha esercitato un impatto particolarmente marcato sugli enti locali e regionali, che da un lato hanno subito una contrazione delle entrate fiscali, provocata dalla recessione, dai tagli dei trasferimenti da parte dei bilanci dei governi nazionali, dalla riduzione delle competenze in materia tributaria, dall'obbligo di partecipare a programmi nazionali di consolidamento delle finanze pubbliche e dalla necessità di gestire il debito, -talvolta eccessivo a causa dei prestiti cosiddetti "tossici" – e dall'altro lato sono stati obbligati di rafforzare la protezione sociale dei cittadini, in un contesto di aumento delle domande di assistenza da parte dei gruppi vulnerabili colpiti dalla crisi.

2. Nel 2009-2010, le entrate fiscali locali in numerosi paesi d'Europa sono crollate, con cali in certi casi fino al 20%. Anche la produzione regionale è diminuita in media del 3.4% nel 2008-2009, con punte massime del 20% in Lettonia; si è assistito tuttavia a una ripresa nella maggior parte delle regioni nel biennio seguente, 2010-2011. La debole ripresa economica del 2010, che ha fatto registrare una crescita del PIL del 2% nell'Ue, è scesa nuovamente all'1% nel 2011 e si è invertita la tendenza nel 2012, con una recessione dello 0,1%, che dovrebbe ancora accentuarsi nel 2013, con previsioni negative intorno allo 0,4%. Per il periodo 2008-2012, le dotazioni finanziarie degli enti locali per gli investimenti sono calate in media del 14%, scendendo al 30% in alcuni paesi, mentre i trasferimenti intergovernativi sono diminuiti di circa il 5% soltanto nel 2011, appena compensati dall'aumento del 5.5% delle entrate tributarie locali.

3. Gli enti locali e regionali si trovano a dovere affrontare un aumento della spesa sociale, rappresentata in particolare dai sussidi per l'alloggio e per i servizi pubblici, dalle indennità erogate ai disoccupati e ad altre persone che percepiscono un reddito minimo e dall'assistenza alle famiglie in situazioni di emergenza. Nel 2012, il numero di famiglie le cui spese essenziali (affitto, mutui e servizi collettivi) superavano il 40% del loro reddito è aumentato del 13%, provocando un aumento del 16% della spesa sociale locale per la loro assistenza, in un contesto di incremento della disoccupazione, che ha superato il 12% nel 2013 soltanto nell'Eurozona, con picchi del 27% in Spagna e Grecia. Il livello estremamente elevato della disoccupazione giovanile, del 62% in Grecia e del 56% in Spagna, rappresenta in particolare una minaccia per le prospettive di crescita duratura di lungo periodo.

4. Il Congresso dei poteri locali e regionali è profondamente preoccupato per l'impatto della crisi sugli enti territoriali in Europa, e in particolare per i gravi problemi sociali generati dalla riduzione dei programmi di protezione sociale in numerosi paesi europei e per il calo degli investimenti nei settori strategici, quali l'educazione, la salute e l'assistenza sociale a favore dei gruppi più vulnerabili.

¹ Discussa e adottata dal Congresso il 29 ottobre 2013, 1ª seduta (vedi documento [CG\(25\)5](#), relazione esplicativa), relatrici: Barbara TOCE, Italia (L, SOC) e Svetlana ORLOVA, Federazione russa (R, PPE/CCE).

5. Il Congresso è convinto che gli enti locali e regionali sono partner chiave e attori essenziali per la ripresa economica europea, in considerazione del loro ruolo economico e del loro impegno sociale. Gli enti locali e regionali garantiscono il 65% di tutti gli investimenti pubblici e il 30% della spesa pubblica (di cui il 60% del totale della spesa pubblica per l'istruzione e oltre il 30% della spesa sanitaria), incidono per circa il 16% sul totale del debito pubblico e per quasi il 13% sul disavanzo pubblico. Svolgono un ruolo fondamentale in materia di protezione sociale dei cittadini, in particolare per quanto riguarda alloggio, salute, educazione, malattie e handicap, assistenza agli anziani, alla famiglia e all'infanzia e misure contro la disoccupazione e l'esclusione.

6. Il Congresso apprezza il fatto che i ministri degli Stati membri del Consiglio d'Europa responsabili degli enti locali abbiano riconosciuto, in occasione della loro conferenza di Utrecht (Paesi Bassi) svoltasi nel 2009, il ruolo significativo svolto dagli enti locali e regionali per la ripresa economica e lo abbiano ribadito nel corso della loro conferenza di Kiev (Ucraina) nel 2011, approvando le "Linee guida di Kiev" e la proposta di un'Agenda comune, che definisca come priorità essenziale l'azione congiunta dei governi nazionali e delle autorità locali e regionali per affrontare la crisi economica.

7. Il Congresso nota con preoccupazione l'impatto negativo della crisi sull'autonomia finanziaria garantita ai sensi della Carta europea dell'autonomia locale (STCE n.122), in particolare per quanto riguarda le disposizioni relative alle risorse finanziarie e l'autonomia di esecuzione del bilancio, la perequazione, il trasferimento di competenze e la consultazione delle collettività locali sulle questioni che le interessano direttamente, e in particolare sulla finanza locale. Il Congresso sottolinea che è soprattutto in tempi di crisi che occorre vigilare alla piena attuazione della Carta, in un contesto in cui gli enti locali e regionali devono affrontare maggiori responsabilità per fornire servizi e assistenza alle famiglie in difficoltà.

8. In tale contesto, il Congresso, è particolarmente preoccupato da certe tendenze miranti a condurre un processo di ricentralizzazione delle competenze locali e regionali, a imporre fusioni di comuni e di regioni, misure di austerità e drastiche regole di consolidamento dei bilanci e a rallentare i processi di decentramento e di regionalizzazione in risposta alla crisi.

9. Il Congresso condivide l'opinione del Comitato delle Regioni dell'Unione europea, espressa nel Parere del 12 aprile 2013 riguardante "Il decentramento nell'Unione europea e il ruolo delle autonomie locali e regionali nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Ue", secondo cui la crisi economica e le misure di austerità non devono servire da pretesto per accrescere la centralizzazione delle competenze, o per trasferire competenze senza assegnare le risorse finanziarie corrispondenti e ritiene che l'attribuzione di competenze senza le risorse necessarie o senza la possibilità di imporre tributi locali non deve essere utilizzata per giustificare la centralizzazione.

10. Il Congresso è convinto che il decentramento sia la chiave per la crescita e per migliori risultati economici e che, di fronte alla crisi, numerosi comuni e regioni non disponevano in realtà di mezzi e di competenze sufficienti per affrontarla efficacemente. I cinque anni di crisi hanno mostrato che le economie decentrate, pur non essendo maggiormente protette contro le conseguenze della crisi rispetto a quelle centralizzate, hanno una migliore capacità di ripresa, poiché sanno adattarsi più rapidamente ai cambiamenti e mostrano nel complesso una maggiore capacità di resistenza o di resilienza. Gli enti locali e regionali conoscono meglio i bisogni e le situazioni della loro popolazione e sono in grado di agire più efficacemente e di garantire un utilizzo ottimale delle risorse locali, in parte anche per ragioni di trasparenza e di responsabilità nei confronti dei loro cittadini.

11. Il Congresso è pertanto convinto che qualsiasi strategia per uscire dalla crisi debba basarsi sui seguenti principi:

a. il riconoscimento del ruolo dei poteri locali e regionali come partner essenziali degli interventi congiunti di tutti i livelli di governo per definire risposte comuni e garantire la coerenza delle politiche e delle misure adottate in risposta alla crisi, nonché la solidarietà, nell'ambito di un'equa condivisione degli oneri, tramite un processo di regolari consultazioni e dialogo;

b. un maggiore decentramento delle competenze, in linea con il principio di sussidiarietà e un'autonomia finanziaria e tributaria più estesa a livello locale e regionale;

c. il rilancio degli investimenti per stimolare l'occupazione, l'innovazione e la crescita economica;

d. il rafforzamento della partecipazione dei cittadini al processo decisionale a livello locale e regionale, basato su elementi di democrazia diretta, grazie in particolare a un maggiore utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione;

e. la creazione di partenariati con il settore privato e quello non governativo e con altre collettività locali e regionali, nell'ambito di cooperazioni intercomunali e interregionali su base volontaria.

12. Il Congresso si dichiara vivamente preoccupato dalle conclusioni del 2013 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, secondo le quali le politiche nazionali di austerità sono state accompagnate fin dal 2010 da una crescente disparità salariale e dal calo dei redditi della classe media, mentre i salari più elevati ricominciavano ad aumentare, il che costituisce una minaccia per il tessuto sociale dei paesi europei ed aumenta il rischio di disordini sociali, che è in crescita all'interno dell'Ue, poiché è passato dal 34% nel 2006-2007 al 46% nel 2011-2012.

13. In tale contesto, il Congresso ribadisce il suo sostegno alla posizione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, espressa nella Risoluzione 1886 (2012) sull'impatto della crisi economica sugli enti locali e regionali in Europa, e nella Risoluzione 1884 (2012) sulle misure di austerità – un pericolo per la democrazia e i diritti sociali, e si compiace delle recenti raccomandazioni della Commissione europea, miranti a orientare le politiche economiche sulle riforme strutturali, piuttosto che sull'austerità.

14. Il Congresso esprime un cauto apprezzamento per le riforme che comportano un decentramento delle competenze e che sono state avviate o pianificate in un certo numero di Stati membri, rammaricandosi tuttavia che non siano sempre accompagnate da un adeguato trasferimento delle risorse necessarie per il finanziamento delle nuove competenze.

15. Il Congresso esprime ugualmente soddisfazione per le 10 raccomandazioni rivolte alle regioni per superare la crisi, adottate in occasione del Terzo Vertice sulle regioni e la crisi economica (Parigi 16 maggio 2013), organizzato dall'Assemblea delle Regioni d'Europa, che invitano ad avvalersi del potenziale dei settori del futuro per rilanciare le economie regionali, a predisporre politiche regionali orientate alla gioventù per dinamizzare l'economia, a promuovere l'imprenditorialità regionale, a garantire una maggiore stabilità dei finanziamenti regionali e locali, a sviluppare economie regionali in grado di permettere un migliore inserimento sociale, a ripristinare la fiducia dei cittadini e a creare dei partenariati con gli altri livelli di governo.

16. In considerazione di quanto precede, e riferendosi alla sua Risoluzione 347 (2012) sul diritto degli enti locali di essere consultati da altri livelli di governo, il Congresso invita le autorità locali e regionali europee e le loro associazioni nazionali a condurre un'azione di lobby presso le loro autorità nazionali, e, se del caso, regionali, per ottenere la creazione di meccanismi regolari di consultazione e di dialogo sulla definizione di misure e di politiche di contrasto alla crisi, al fine di garantire la coerenza di tali risposte politiche e di fornire il contributo delle loro idee innovative, miranti in particolare a:

a. ottenere competenze più estese, soprattutto nel settore delle politiche economiche locali e regionali e della protezione sociale e in particolare nei settori delle infrastrutture, della sanità, dell'educazione e della ricerca, dell'assistenza sociale, degli svaghi e della cultura, con un'attenzione particolare per il rafforzamento dell'autonomia finanziaria e tributaria dei poteri locali e regionali, ivi compreso, ove necessario, nell'ambito di patti di stabilità interni;

b. ottenere in particolare competenze fiscali per gli enti locali riguardanti le imposte fondiari basate sui valori catastali dei beni immobili nei paesi dove ciò non avviene ancora, e ridurre la dipendenza dei bilanci locali dalla base impositiva estremamente instabile, legata, ad esempio, agli utili delle imprese e alle transazioni immobiliari, tenendo presente, come guida, la Raccomandazione del 2005 del Comitato dei Ministri REC (2005)¹ sulle risorse finanziarie degli enti locali e regionali;

c. garantire la stabilità dei trasferimenti intergovernativi verso i bilanci locali e regionali, senza riduzioni sproporzionate e, qualora tali trasferimenti dovessero essere ridotti, prevedere che tale decisione sia notificata almeno un anno prima da parte delle autorità nazionali;

d. conciliare in modo equilibrato i trasferimenti intergovernativi e le imposte locali e regionali destinate a finanziare i bilanci degli enti territoriali;

e. rafforzare i sistemi di perequazione e di solidarietà regionale tra gli Stati e rivedere i sistemi e i programmi perequativi nazionali, al fine di migliorare la ripartizione degli oneri tra i vari livelli di governo e alleggerire gli sforzi eccessivi richiesti agli enti locali e regionali più deboli;

f. rivedere i finanziamenti degli enti locali e regionali da parte del governo centrale, al fine di trovare un equilibrio tra le dotazioni a favore di programmi di assistenza sociale e gli investimenti in progetti destinati a stimolare l'innovazione e la crescita economica;

g. rilanciare gli investimenti nelle strutture locali e regionali e privilegiare globalmente gli investimenti stanziati nei bilanci locali e regionali, al fine di promuovere la competitività locale, incoraggiare gli investimenti del settore privato e stimolare l'occupazione;

h. seguire l'esempio di alcuni paesi ed escludere dai massimali di spesa dei bilanci locali e regionali i servizi sociali prioritari quali la sanità, l'istruzione e la protezione sociale dei gruppi vulnerabili (famiglie in grande difficoltà economica, disoccupati, bambini e giovani, portatori di handicap, anziani), ed esonerare tali servizi dalle regole di consolidamento di bilancio, vigilando affinché i gruppi vulnerabili siano adeguatamente protetti e non vedano diminuire le loro opportunità di esistenza a causa delle misure di austerità;

i. eliminare gli obblighi giuridici che impongono di proporre servizi costosi o accertarsi, quando il potere centrale impone al livello locale e regionale norme uniformi per l'erogazione di servizi riguardanti in particolare la sanità, l'istruzione e l'assistenza sociale, che le spese necessarie siano compensate da finanziamenti provenienti dal governo centrale;

j. predisporre misure e programmi specifici per porre rimedio all'eccessivo indebitamento degli enti locali e regionali, associando provvedimenti relativi ai limiti dei disavanzi iscritti in bilancio e "massimali di debito", restrizioni sui prestiti e sulle emissioni di titoli obbligazionari da parte dei comuni o delle regioni, creazione di fondi speciali per i prestiti destinati agli enti locali e l'introduzione di "freni all'indebitamento" per garantire il finanziamento dei bilanci locali e regionali senza deficit strutturali;

k. accertarsi che le restrizioni alle possibilità degli enti locali e regionali di richiedere prestiti siano basate su criteri prudenziali destinati a valutare in modo obiettivo e non arbitrario la loro capacità di rimborso e vigilare affinché ogni livello di governo sia responsabile del finanziamento dei propri disavanzi e debiti;

l. definire misure destinate appositamente alla ripresa economica degli enti locali e regionali che incontrano difficoltà finanziarie, compreso in caso di insolvenza, ispirandosi alla Raccomandazione del 2004 del Comitato dei Ministri REC (2004)¹ sulla gestione finanziaria e di bilancio a livello locale e regionale, e prevedendo la messa a disposizione di un'assistenza finanziaria speciale;

m. raggiungere un livello equilibrato di centralizzazione delle competenze, e porre fine all'attuale processo di ricentralizzazione delle competenze verso le autorità centrali e al rallentamento dei processi di decentramento e di regionalizzazione;

n. porre fine alle fusioni imposte al livello locale e regionale, incoraggiando e facilitando al contempo la cooperazione intercomunale e interregionale su base volontaria, finalizzata a condividere tra enti territoriali vicini le risorse amministrative, le offerte di servizi e l'assegnazione degli appalti;

o. accertarsi che le decisioni relative alle riforme territoriali, comprese quelle sulla creazione di nuovi livelli di governo, o l'abolizione di livelli esistenti, non siano prese senza la debita consultazione delle autorità e dei cittadini interessati, e promuovere una linea guida regionale, che permetta alle regioni e agli enti locali in generale di gestire direttamente le loro politiche in materia di sviluppo.

17. Il Congresso plaude alle strategie e alle misure già attuate dagli enti locali e regionali in risposta alla crisi e li invita inoltre:

a. a definire, in partenariato con gli attori economici locali e regionali, quali banche, imprese e istituti di ricerca e di insegnamento, una visione comune delle prospettive economiche e una strategia di sviluppo economico per la collettività, volta a rilanciare gli investimenti nelle infrastrutture e la qualità dell'ambiente, al fine di promuovere la competitività, incoraggiare gli investimenti del settore privato e stimolare l'occupazione, accordando un'attenzione particolare al potenziale di sviluppo dei settori del futuro, quali l'economia verde, la sanità elettronica e le filiere creative;

b. a rafforzare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, introducendo elementi di democrazia diretta, tra cui in particolare una maggiore utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione, consultazioni regolari con i cittadini e le loro associazioni e il ricorso al bilancio partecipativo;

in materia di aumento di efficienza:

c. a sviluppare una più intensa cooperazione intercomunale e interregionale, al fine di usufruire delle economie di scala, ricercando un incremento di efficienza grazie all'erogazione comune di servizi e ai relativi costi amministrativi condivisi, e agli appalti congiunti, e facilitare la mobilità della manodopera, gli investimenti incrociati e la creazione di reti di imprese;

d. a predisporre procedure per accrescere la trasparenza nell'assegnazione degli appalti pubblici e di altri utilizzi di fondi pubblici, tramite, per esempio, appalti e aste pubbliche on-line, strumenti di benchmarking per permettere il confronto e la riduzione delle spese, ecc.;

e. a sviluppare, soprattutto a livello regionale, la concorrenza tra le regioni, utilizzando come incentivi le aliquote fiscali delle imposte sul reddito e sugli utili, le politiche di offerta di servizi e i costi dei servizi, per migliorare l'efficienza e la redditività delle spese pubbliche;

f. a ricercare aumenti di efficienza grazie all'innovazione e a un utilizzo più ampio delle nuove tecnologie, per esempio per informatizzare i servizi pubblici, offrire servizi on-line e in modo più generale sviluppare la governance elettronica;

g. ad accordare un'attenzione particolare agli investimenti per la ricerca dell'efficienza energetica e allo sviluppo di strategie per i risparmi energetici;

in materia di sviluppo delle aziende:

h. a dare la priorità alla promozione dell'imprenditoria locale e regionale e a sostenere la creazione di imprese, in particolare piccole e medie imprese, e sostenere l'imprenditorialità dei giovani, conformemente al paragrafo 9.c della Risoluzione del Congresso 346(2012) intitolata "gioventù e democrazia: l'evoluzione dell'impegno politico dei giovani" tramite, ad esempio, procedure amministrative semplificate per la creazione di una società, un'assistenza alle nuove imprese al momento dell'avvio, lo sviluppo del micro-credito, esoneri o detrazioni fiscali, tassi agevolati, contributi per favorire l'occupazione, sussidi per l'affitto dei locali negli incubatori d'impresa, e un accesso gratuito o agevolato a terreni e/o reti di servizi collettivi;

i. a sviluppare politiche e progetti miranti al ripristino delle aree pubbliche dismesse;

j. ad accrescere le dotazioni destinate alla formazione professionale e l'apprendistato, ponendo l'accento sulle competenze informatiche, soprattutto per i giovani che continuano a incontrare difficoltà per avere accesso al mercato del lavoro, al fine di migliorare l'impiegabilità, le competenze di base e in tal modo la competitività;

in materia di politiche fiscali:

k. ad adottare misure per aumentare le imposte o altri tributi propri (quando hanno l'autonomia tributaria necessaria) e accrescere maggiormente le loro entrate fiscali lottando contro l'evasione;

l. a migliorare l'amministrazione della fiscalità fondiaria e mantenere le imposte locali e regionali sulle imprese, vigilando affinché la loro aliquota non superi quella delle imposte sul reddito delle persone fisiche;

in materia di responsabilità sociale:

m. ad applicare buone pratiche per la riduzione delle spese di personale, tutelando però l'occupazione, evitando in tal modo i licenziamenti economici, ivi compreso, tra gli altri, mediante la riduzione della retribuzione, il blocco dei salari o delle assunzioni, la diminuzione dell'orario di lavoro o l'abolizione di premi o bonus, nel rispetto delle disposizioni della Carta sociale europea riveduta del Consiglio d'Europa (STE n.163) per quanto riguarda il diritto all'occupazione;

n. a vigilare attentamente, nel caso della chiusura di certi istituti sotto-utilizzati, ad evitare le conseguenze sociali negative (per esempio nel caso di piccole scuole in ambito rurale o di istituti per l'insegnamento in lingua minoritaria);

o. ad esaminare la possibilità di sovvenzioni di assistenza sociale mirata, al fine di offrire servizi pubblici alle persone in condizioni più svantaggiate, imponendo limiti minimi di reddito e versando i sussidi direttamente ai nuclei familiari o agli individui in funzione della loro situazione finanziaria, piuttosto che agli enti erogatori di servizi;

p. a prendere inoltre in considerazione le cure a domicilio piuttosto che in istituti per gli anziani e le persone disabili, con il sostegno di volontari e dei familiari degli interessati e delle organizzazioni non governative attive nel settore delle cure a domicilio e dell'assistenza integrata, incentrata sulla famiglia e la comunità, garantendo che tali persone siano in grado di trovare un buon equilibrio tra l'attività professionale, la vita privata e le responsabilità che si assumono per fornire le cure domiciliari e siano tutelate contro lo sfruttamento e la discriminazione, conformemente alle disposizioni della Carta sociale europea riveduta del Consiglio d'Europa (STE n.163) ;

q. a sviluppare il partenariato con il settore non governativo, in particolare con le organizzazioni che forniscono forme specifiche di interventi sociali e sanitari, tramite accordi di partenariato finalizzati all'erogazione di determinati servizi.

18. Il Congresso incarica la propria Commissione di Monitoraggio di continuare a includere nelle sue attività di monitoraggio e post-monitoraggio la questione dell'impatto della crisi economica e finanziaria sugli enti locali e regionali e in particolare le sue conseguenze per l'effettiva attuazione della Carta europea dell'autonomia locale, e di esaminare tale questione nei suoi progetti di raccomandazione rivolti ai governi nazionali.

19. Il Congresso incarica inoltre la propria Commissione Governance e la Commissione Questioni di attività di continuare ad esaminare con attenzione l'impatto della crisi economica e finanziaria e le risposte fornite a livello locale e regionale e di garantire la diffusione di buone prassi al riguardo presso gli enti locali e regionali, ivi compreso per il tramite delle loro associazioni europee e nazionali.