

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

QUARTA SESSIONE

(Strasburgo, 3-5 giugno 1997)

RACCOMANDAZIONE 30 (1997)¹

SULLA

**SITUAZIONE DELLA DEMOCRAZIA LOCALE
E DEL FEDERALISMO IN RUSSIA**

¹ Discussa e adottata dal Congresso il 3 giugno 1997, prima seduta (ved. doc. CG (4) 4, progetto di Raccomandazione presentato dal Sig. A. Tchernoff, Relatore)

Rac. 30

Il Congresso,

1. Riconoscendo che

a) ai sensi della Carta europea dell'autonomia locale (denominata la Carta), l'autonomia locale è uno dei principi fondamentali su cui poggia la democrazia;

b) l'autonomia locale e il federalismo sono essenziali per il processo di decentramento attualmente in corso nella Federazione Russa;

c) la Federazione Russa, quale membro del Consiglio d'Europa, ha firmato la Carta e la ratificherà conformemente alla Risoluzione 193 (1996) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa;

d) al fine di migliorare la situazione dell'autonomia locale e regionale in Russia, sono stati fatti e sono ancora in corso notevoli sforzi.

2. Considerando

a) la situazione attuale della legislazione statale relativa al governo locale descritta nella relazione del Gruppo di lavoro creato dal Congresso;

b) che la Federazione russa, come pure gli enti territoriali appartenenti alla Federazione russa, sono responsabili dello sviluppo dell'autonomia locale.

3. Rallegrandosi del fatto che

a) la Costituzione della Federazione russa, promulgata il 12 dicembre 1993, preveda notevoli garanzie per l'autonomia locale;

b) tali garanzie costituzionali siano conformi ai principi enunciati nella Carta;

c) la legislazione russa sui Principi generali dell'autonomia locale, promulgata il 1° settembre 1995, che costituisce il fondamento legale più importante per l'autonomia locale, sia conforme ai principi enunciati nella Carta;

d) le disposizioni della Costituzione russa siano in genere applicabili presso la Corte costituzionale della Federazione russa e che siano state chiaramente interpretate in talune sentenze di detta Corte;

e) in alcuni Enti territoriali appartenenti alla Federazione russa le disposizioni relative all'autonomia locale siano state rese operanti con esito positivo;

f) in questi ultimi anni un certo numero di associazioni di città e di poteri locali russi abbia svolto un ruolo attivo, si dovrebbero incoraggiare tali sforzi ;

4. Deplorando il fatto che

a) più di un anno dopo l'ingresso della Russia al Consiglio d'Europa, la Carta dell'autonomia locale non sia stata ancora ratificata e che la legislazione della Federazione russa e quella degli Enti territoriali appartenenti alla Federazione non sia stata ancora portata a termine per quanto riguarda l'autonomia locale;

b) si siano verificati casi di gravi violazioni dei principi costituzionali della Federazione russa e della legislazione federale sull'autonomia locale da parte di alcuni Enti territoriali appartenenti alla Federazione;

c) certi Enti territoriali appartenenti alla Federazione non abbiano ancora adottato la legislazione necessaria per l'applicazione della Legislazione federale, come pure dei principi della Carta;

d) alcuni Enti territoriali appartenenti alla Federazione abbiano adottato una legislazione restrittiva per quanto riguarda la definizione delle autorità cui si riferisce l'autonomia locale;

e) i comuni non dispongano di fondi finanziari adeguati e che di conseguenza dipendano dalle sovvenzioni delle autorità statali;

f) sussista una penuria di personale comunale qualificato, dato che le possibilità di formazione per il personale comunale non sono né efficaci, né coordinate;

g) l'ordinamento giudiziario russo incontri seri ostacoli che si ripercuotono negativamente sull'applicazione dell'autonomia locale.

5. Raccomanda alle autorità della Federazione russa :

a) di ratificare quanto prima la Carta europea dell'autonomia locale;

b) di definire il campo di applicazione della Carta nel modo più ampio possibile, per far sì che sia applicata non solo alle città e alle circoscrizioni comunali, ma anche ai distretti rurali (Rajony);

c) di dare il proprio appoggio all'elaborazione della Carta europea dell'autonomia regionale e di prendere in esame l'adesione della Russia alla suddetta Carta, visto che anch'essa dovrebbe contribuire al miglioramento dell'autonomia locale;

d) di ovviare alle carenze legislative adottando delle disposizioni disciplinanti tutti gli aspetti dell'autonomia locale, tenendo conto del parere degli enti comunali e delle loro associazioni nel processo legislativo, in special modo per quanto riguarda la stesura di un Codice tributario, la Legge Federale sulle risorse finanziarie degli enti locali, la legge sui fondamenti dell'organizzazione statale negli Enti territoriali appartenenti alla Federazione, garantendo che, in virtù dei principi della Carta, l'amministrazione a livello dei comuni e dei distretti rurali (Rajony) venga esercitata da enti dotati di autonomia locale e non dalle autorità amministrative dello Stato;

Rac. 30

e) di esaminare la necessità di inserire nella Legge federale relativa all'organizzazione del potere dello Stato negli enti territoriali appartenenti alla Federazione un dispositivo che richieda a detti enti della Federazione di creare delle entità comunali su tutto il loro territorio, comprese le zone rurali;

f) di redigere delle leggi-tipo per gli Enti territoriali appartenenti alla Federazione, tenendo conto dei vari aspetti e della varietà di strutture dell'autonomia nel contesto della Federazione, per le quali il Consiglio d'Europa potrà fornire la propria consulenza, se richiesto;

g) di prendere inoltre in esame la possibilità di emendare la Legge costituzionale federale sulla Corte costituzionale, al fine di permettere agli enti comunali di presentare ricorso dinanzi alla Corte costituzionale per garantire che le sentenze di detta Corte siano rispettate su tutto il territorio della Federazione russa e per assicurare la conformità della legislazione degli Enti territoriali appartenenti alla Federazione alla Legge federale.

6. Raccomanda agli Enti territoriali appartenenti alla Federazione russa di:

a) continuare ad elaborare le basi legali per l'autonomia locale e ad emendare la loro legislazione ove necessario, al fine di garantire che sia conforme alla legislazione federale, come pure ai principi della Carta europea dell'autonomia locale;

b) istituire degli organi di governo autonomo in conformità alla legge federale, compreso a livello delle città e dei distretti rurali (Rajony);

c) fornire alle autorità locali le risorse finanziarie e tecniche necessarie perché possano assumere efficacemente le loro responsabilità;

d) garantire che vengano messe a disposizione del personale del governo locale delle possibilità di formazione sufficienti e ben coordinate;

e) vegliare affinché la popolazione riceva delle informazioni adeguate sulle questioni relative ai problemi locali, come lo richiede la democrazia locale.

7. Raccomanda al Comitato dei Ministri:

di concentrare i propri sforzi sul Programma congiunto dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa sulla Russia RUS-2, adottando in special modo le seguenti disposizioni:

i. istituire dei pool di esperti che forniscano delle informazioni sistematiche per la stesura delle relazioni sui progetti di legge inerenti ai principi enunciati nella Carta e delle consulenze a favore delle istituzioni della Federazione russa, dei suoi Enti territoriali, degli enti comunali e delle loro associazioni;

ii. garantire la presenza di centri distribuiti nelle varie aree geografiche della Russia, responsabili dello scambio e della diffusione di informazioni sulla legislazione relativa all'autonomia locale e alle attività dei meccanismi di vigilanza costituzionali ed amministrativi;

iii. sostenere la formazione del personale (ossia gli amministratori eletti degli enti comunali, e il personale di detti enti, i funzionari della Federazione e dei suoi Enti territoriali preposti all'autonomia locale), mediante un'assistenza alle autorità russe, in vista di definire una strategia per il personale comunale e regionale e per i rappresentanti eletti, il che implica la creazione di centri di formazione regionali con il supporto della Rete europea degli organismi di formazione per le autorità locali e regionali (ENTO);

iv. istituire un'unità permanente in Russia, atta a fornire delle informazioni e delle consulenze sul governo locale e regionale durante il periodo delle riforme, tenendo conto delle varietà dei tipi di autonomia locale esistenti nella Federazione russa.

