

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)

RISOLUZIONE 58 (1997)¹

SULLA

SITUAZIONE DELLA DEMOCRAZIA LOCALE NEI PAESI MEMBRI

¹ Discussa e adottata dalla Camera dei Poteri Locali il 4 giugno 1997, e adottata dalla Commissione Permanente del Congresso il 5 giugno 1997 (ved. doc. CPL (4) 3 Risoluzione riv., presentata dal Sig. A.Chénard, Relatore)

Ris.58

Il Congresso,

adito dalla proposta della Camera dei Poteri Locali,

1. Prendendo in considerazione il fatto che le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di un regime democratico e uno dei pilastri della costruzione europea e che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici può essere esercitato il più direttamente possibile;
2. Riaffermando la sua convinzione che una delle garanzie essenziali dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali risiede nel rispetto dei diritti e delle libertà delle collettività locali e regionali;
3. Prendendo in considerazione il fatto che l'autonomia locale costituisce una conquista permanente, anche nei paesi in cui essa già esiste, e che è necessario, considerate in particolare le difficoltà finanziarie attuali e il crescente intrecciarsi delle competenze, riaffermarne i principi fondamentali ed evitare in tal modo dei passi indietro;
4. Felicitandosi, con tale spirito, per i progressi fatti nell'Europa centrale e orientale, per quanto riguarda la creazione d'una amministrazione territoriale democratica che, in svariati casi, s'ispira alla Carta europea dell'autonomia locale;
5. Ricordando l'importanza, l'attualità e l'influenza della Carta europea dell'autonomia locale, la diversità delle situazioni a cui essa si applica, la volontà manifesta degli Stati europei di farvi riferimento nella costruzione d'una democrazia locale autentica che risponda ai bisogni dei cittadini così come alla loro preoccupazione di vederla applicare effettivamente;
6. Manifestando la sua soddisfazione per il fatto che attualmente la Carta europea dell'autonomia locale è stata ratificata da 23 Stati membri, che altri 8 l'hanno firmata e che tra questi Stati si trova un gran numero di democrazie nuove o ristabilite dell'Europa centrale e orientale, ma notando il fatto che alcuni Stati dell'Europa occidentale, sebbene si distinguano per le loro tradizioni democratiche, non l'hanno ancora ratificata;
7. Ricordando i principi generali precisati e sviluppati nelle sue Risoluzioni 3 (1994), 31 (1996) e 34 (1996), nonché nelle sue Raccomandazioni 2 (1994), 18 (1996) e 20 (1996) che costituiscono il quadro giuridico attuale del sistema di controllo dell'attuazione della Carta europea dell'autonomia locale e delle sue attività statutarie;
8. Ricordando i principi della Carta europea dell'autonomia locale che stabiliscono:
 - a. che le autorità locali devono avere il diritto di regolare e gestire da sé e a profitto delle loro popolazioni una parte considerevole degli affari pubblici e che tale diritto deve essere esercitato dai consigli eletti democraticamente che possono disporre d'organi esecutivi responsabili al loro cospetto (articolo 3), di definire da sé le strutture amministrative interne e di poter reclutare il personale necessario (articolo 6);
 - b. che le autorità locali devono poter agire liberamente, in base all'autonomia riconosciuta dalla legge e/o dalla Costituzione, per tutte le questioni per le quali esse occupano una posizione di riguardo data la loro vicinanza con la popolazione, e ciò in applicazione del principio di sussidiarietà (articolo 4);

c. che devono essere messe a disposizione delle autorità locali risorse finanziarie per portare a buon fine le loro missioni e che queste risorse devono poter essere raccolte ugualmente sotto forma d'imposte locali e non devono derivare unicamente da sovvenzioni (articolo 9);

d. che il tipo di controllo svolto sulle autorità locali deve limitarsi, in generale, alla verifica del rispetto della legalità dei loro atti e non all'opportunità (articolo 8) e che qualsiasi modifica d'una collettività locale deve essere sottoposta alla consultazione della relativa comunità (articolo 5);

e. che le collettività locali devono poter disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale per garantire il libero esercizio delle loro competenze e il rispetto dei principi dell'autonomia locale che sono contemplati dalla Costituzione o dalla legislazione interna (articolo 11);

9. Considerata la relazione preparata dal Sig. Alain CHENARD (Francia) a nome del Gruppo di lavoro incaricato di preparare una relazione generale sulla situazione della democrazia locale nei paesi membri;

10. Costata che numerosi problemi comuni riguardanti l'attuazione dell'autonomia locale sono stati identificati in un buon numero di Stati membri e che tali problemi consistono nei seguenti fatti:

a. per quanto riguarda i poteri e le competenze delle autorità locali:

i. *non sono ancora riconosciuti completamente il diritto e la capacità effettiva per le collettività locali di regolare e gestire, sotto la loro propria responsabilità e nell'interesse delle loro popolazioni, una cospicua parte degli affari pubblici;*

ii. *numerose autorità locali si sono scontrate con una crescente centralizzazione e con una standardizzazione delle loro responsabilità legate alla regolamentazione e al controllo esercitati dalle autorità centrali;*

iii. *alcune competenze restano nel campo d'azione di diversi livelli d'autorità locali e centrali e ne consegue una mancanza di chiarezza e di distinzione delle diverse responsabilità;*

iv. *numerose autorità locali vengono sempre più sollecitate dallo Stato per intervenire in campi finora di sua competenza. Quest'ultimo, intendendo mantenere le sue prerogative e non mettendo a disposizione i mezzi necessari, pone pertanto le collettività sotto tutela;*

v. *la grandezza ridotta di alcune collettività locali non può permettere alle autorità locali di esercitare pienamente le loro competenze senza l'aiuto d'altri livelli d'amministrazione e ciò le rende quindi "dipendenti" dagli aiuti finanziari, tecnici, amministrativi o giuridici degli altri livelli di collettività territoriali o anche delle autorità centrali;*

b. per quanto riguarda le risorse finanziarie delle collettività locali:

i. *nella maggior parte dei paesi, le collettività locali si lamentano della mancanza di risorse, cosa che limita la loro autonomia, e del fatto che la maggior parte delle risorse è costituita dai crediti assegnati dal bilancio dello Stato;*

Ris.58

- ii. *esiste spesso una sproporzione tra le attribuzioni delle collettività locali e le risorse di cui esse dispongono in vista del compimento del loro mandato;*
- iii. *le autorità centrali decidono spesso l'estensione delle competenze delle autorità locali senza prevedere le risorse finanziarie necessarie e provocano in tal modo uno squilibrio tra le loro attribuzioni e le loro entrate;*
- iv. *le autorità centrali cercano d'interferire nei processi decisionali delle collettività locali tramite gli strumenti finanziari;*
- v. *l'esistenza di forti limiti per quanto riguarda la determinazione delle imposte locali dirette: le regole di "accoppiamento" tra alcune tasse locali o le fissazioni di quote massime per quanto concerne le variazioni possibili limitano sensibilmente la libera determinazione dei tassi delle imposte dirette locali da parte dei consigli comunali;*
- vi. *spesso il livello delle sovvenzioni è deciso unicamente dalle autorità centrali e la percentuale delle sovvenzioni destinate al finanziamento di progetti specifici tende ad aumentare;*
- vii. *le spese, i prestiti e le entrate delle autorità locali sono retti da leggi e decreti governativi e obbediscono a criteri fissati dallo Stato, impedendo in tal modo gli organi municipali di favorire i piani di sviluppo;*
- viii. *poiché le decisioni delle autorità centrali hanno conseguenze negative sui bilanci delle collettività locali che non sono integralmente compensate, esse portano a una perdita di entrate o a un aumento di spese per i comuni;*
- ix. *la legislazione in materia di dotazioni statali nei confronti delle collettività locali, che resta soggetta a sensibili variazioni in funzione delle leggi nazionali sulle finanze, limita le possibilità di previsioni a lungo termine;*
- x. *in alcuni paesi che sono stati succubi di un regime totalitario non è stato effettuato ancora il trasferimento della proprietà alle autorità locali e, quando esso ha avuto luogo, non è adeguato ai mezzi necessari alla sua gestione e/o non mira al rafforzamento delle collettività locali ma unicamente alla soluzione di problemi relativi alla sua gestione da parte delle autorità centrali e ciò in contraddizione con i principi impliciti della Carta europea dell'autonomia locale riguardanti le piene e intere competenze delle collettività locali e il loro diritto a risorse adeguate;*
- xi. *alcune collettività locali non vengono consultate in caso di redistribuzione delle risorse finanziarie;*
- c. per quanto riguarda le condizioni d'esercizio delle responsabilità a livello locale:
 - i. *la remunerazione del personale delle collettività locali è ancorata alla remunerazione del personale statale e le trattative salariali annuali per una rivalorizzazione dello stipendio sono condotte unicamente dal governo senza che i poteri locali vi vengano associati;*
 - ii. *l'indennità accordata agli eletti locali per l'esercizio del loro mandato non garantisce in tutti i casi un compenso finanziario completo dei guadagni persi;*

d. per quanto riguarda la protezione legale delle collettività locali, il diritto di ricorso giurisdizionale delle autorità locali per garantire il libero esercizio delle loro competenze e il rispetto dei principi dell'autonomia locale non è sempre contemplato dalla legge e/o dalla Costituzione;

e. per quanto riguarda le regole e la pratica inerenti al funzionamento del dialogo in seno ai consigli locali, i diritti dell'opposizione di esercitare correttamente il suo ruolo politico non sono sempre rispettati dai membri della maggioranza e dai poteri esecutivi che li rappresentano;

11. Ritiene che problemi fondamentali di democrazia locale esistono nei seguenti paesi: Bulgaria, Croazia, Lettonia, Moldavia, Ucraina e Regno Unito;

12. Per quanto riguarda la situazione della democrazia locale in **Bulgaria**:

a. si felicita per il fatto che la Costituzione bulgara contenga articoli sull'autonomia locale, che la Bulgaria abbia ratificato la Carta europea dell'autonomia locale e che una legge base sull'amministrazione locale sia stata già approvata dal Parlamento;

b. tuttavia ritiene:

i. *che tale quadro legislativo fondamentale, pur essendo corretto da un punto di vista tecnico, è applicato male e che restano lacune da colmare;*

ii. *che è necessaria una nuova legge sul finanziamento dei poteri locali, dato lo squilibrio tra i ridotti bilanci locali e il cospicuo numero di responsabilità attribuite ai poteri locali;*

iii. *che dovrebbero essere adottati, al più presto possibile, regolamenti esecutivi per le nuove leggi sulla proprietà approvate dal Parlamento bulgaro;*

13. Per quanto riguarda la situazione della democrazia locale in **Croazia**:

a. esprime la sua preoccupazione sul fatto che, nonostante le sue raccomandazioni, il Parlamento croato non ha ancora modificato la legge sull'amministrazione locale in vista dell'abolizione del potere discrezionale conferito dalla legge al Presidente della Repubblica di confermare o meno i governatori delle contee e il sindaco di Zagabria, e ritiene che per ciò sia indispensabile alternativamente:

i. *o di precisare i criteri che unicamente possono spingere il Capo dello Stato a non riconoscere l'elezione del sindaco di Zagabria o dei governatori delle contee (Zupan);*

ii. *o di distinguere le funzioni del sindaco di Zagabria e dei governatori delle contee che agiscono come rappresentanti dello Stato a Zagabria e a livello della contea;*

Ris.58

b. Invitato ad osservare le ultime elezioni locali constatata che:

i. i risultati di queste ultime non sono state oggetto di una pubblicazione da parte dell'ufficio elettorale e che, pertanto, i cittadini non hanno potuto esercitare il loro diritto di verifica o addirittura di ricorso;

ii. il nome del Capo dello Stato figurava come capolista in numerose circoscrizioni elettorali e che ciò non è conforme al principio della separazione del potere e dell'autonomia politica delle collettività territoriali;

iii. in Slavonia orientale, per mancanza del materiale necessario, molti cittadini non hanno avuto la possibilità d'esercitare il loro diritto di voto e ciò costituisce una violazione della Costituzione;

c. ricorda il paragrafo 9.vi del Parere N. 195 (1996) dell'Assemblea parlamentare sulla richiesta d'adesione al Consiglio d'Europa da parte della Croazia, che precisa che la Croazia s'è impegnata a firmare e a ratificare la Carta europea dell'autonomia locale nell'anno successivo alla sua adesione (6 novembre 1996), e constatata che fino ad oggi la Croazia non ha ancora rispettato quest'impegno;

14. Per quanto riguarda la situazione in **Lettonia**:

a. si felicita per la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale da parte di questo paese e auspica che la sua legislazione e la sua pratica ne rispettino in futuro i principi;

b. prende tuttavia nota del fatto che i comuni si lamentano d'una grave mancanza di risorse finanziarie che limitano le loro prospettive d'autonomia e dell'atteggiamento centralizzatore del Governo centrale, accentuato anche dalla soppressione delle autorità delle contee;

15. Per quanto riguarda la democrazia in **Moldavia**:

a. ricorda:

i. il paragrafo 8.g del Parere 188 (1995) dell'Assemblea parlamentare sulla richiesta d'adesione al Consiglio d'Europa da parte della Moldavia, che precisa che il Parlamento moldavo s'è impegnato a riformare la sua legislazione e la sua pratica in materia d'autonomia locale;

ii. il paragrafo 11.h del Parere citato al precedente paragrafo che precisa che la Moldavia s'è impegnata a firmare e a ratificare la Carta europea dell'autonomia locale nell'anno successivo alla sua adesione (13 luglio 1995);

b. constatata che la Moldavia non ha ancora rispettato questi impegni;

c. ritiene che il quadro istituzionale e normativo della Moldavia nel campo dell'autonomia locale debba essere modificato ai fine di:

i. evitare il cumularsi dei ruoli di capi dell'autorità centrale decentrata e di capi dell'autorità locale in un solo organo, separando in modo netto le funzioni degli organi periferici dello Stato dalle funzioni degli organi locali;

- ii. *escludere l'intervento delle autorità centrali nell'attuazione dei poteri esecutivi locali;*
- iii. *privilegiare il controllo sulla legalità degli atti invece del controllo sulle persone e di limitare il controllo sull'opportunità degli atti al solo caso delle competenze delegate;*
- d. inoltre, per quanto riguarda il processo elettorale, ritiene che in numerosi comuni i sindaci non siano ancora eletti democraticamente, dato che le ultime elezioni comunali non hanno ottenuto il livello di partecipazione richiesto, e che nuove elezioni dovrebbero essere nuovamente organizzate il più rapidamente possibile, affinché a livello locale possa essere stabilita una vera e propria democrazia;

16. Per quanto riguarda la situazione della democrazia locale in **Ucraina**:

- a. prende nota delle informazioni fornite dalle autorità ucraine per quanto concerne l'avanzamento della procedura che porta alla ratifica della Carta europea dell'autonomia locale che, ai termini del paragrafo 12viii del Parere N. 190 dell'Assemblea parlamentare, tali autorità si sono impegnate a ratificare nell'arco di un anno a partire dall'adesione dell'Ucraina al Consiglio d'Europa (9 novembre 1995);
- b. prende nota dell'adozione da parte del Parlamento della legge riguardante l'organizzazione dell'autonomia locale, nonché dei progetti legge riguardanti lo statuto della città di Kiev e altre importanti questioni in questo campo;
- c. ritiene che le anomalie e le contraddizioni della nuova costituzione del 1996 in materia di autonomia locale debbano essere oggetto d'una interpretazione autentica, in base alle disposizioni della Carta, tramite l'adozione d'una legislazione che ne sia totalmente conforme e che stabilisca principi chiari in vista della realizzazione d'una democrazia locale in pieno esercizio;
- d. ritiene, in particolare, che la nuova Costituzione del 1996 sollevi problemi specifici rispetto alle seguenti questioni:
 - i. *le Regioni e i Distretti (Oblasti e Rayons) che la Costituzione pur classifica come organi dell'autonomia locale, sono posti, per altri versi, sullo stesso piano degli organi locali dell'amministrazione dello Stato e devono quindi far ricorso ai servizi locali dello Stato per adempiere le loro funzioni esecutive; lo stesso regime si presume essere applicato alle amministrazioni delle città di Kiev e Sebastopoli;*
 - ii. *il personale di questi servizi amministrativi locali dello Stato è formato e nominato dal loro direttore che è preposto a tale posizione e revocato dal Capo dello Stato in base a una raccomandazione del Consiglio dei Ministri;*

17. Per quanto riguarda la situazione della democrazia locale nel **Regno Unito** constatata:

- a. che la riduzione di numerose collettività locali a un solo livello o il loro smantellamento, unitamente alla creazione di enti privati ("quangos") che sostituiscono le autorità locali nell'offerta di svariati servizi ai cittadini, hanno provocato una notevole riduzione delle competenze delle collettività locali;
- b. i limiti imposti dal Governo centrale alle spese dei poteri locali e il calo delle entrate messe a disposizione delle autorità locali;

Ris.58

c. le difficoltà riguardanti il processo di firma e ratifica della Carta europea dell'autonomia locale;

18. Tenendo conto della relazione citata al precedente paragrafo 9 e in base al paragrafo 11 della sua Risoluzione 31 (1996), che raccomanda di fare in modo che in un lasso di tempo ragionevole tutti gli Stati membri siano oggetto di una relazione dettagliata sulla situazione della democrazia locale e regionale, incarica il suo Esecutivo di affidare la preparazione di rapporti specifici sulla situazione della democrazia locale e regionale in Bulgaria, Croazia, Lettonia, Moldavia, Ucraina e Regno Unito a dei relatori, o co-relatori, nel quadro delle attività del Gruppo di lavoro sulla situazione della democrazia locale e regionale nei paesi membri che diverrebbe così un Gruppo misto;

19. Considera la mancata ratifica della Carta europea dell'autonomia locale, così come figura nel documento allegato, da parte degli Stati dell'Europa occidentale di grande tradizione democratica, come rifiuto stesso dei principi che sono alla base della democrazia locale nei termini in cui la concepisce il Consiglio d'Europa.