

### 33ª SESSIONE

Rapporto  
CG33(2017)17prov  
3 ottobre 2017

## La democrazia locale e regionale in Italia

Commissione di Monitoraggio

Relatori<sup>1</sup> :           Jakob WIENEN, Paesi Bassi (L, PPE/CCE)  
                              Stewart DICKSON, Regno Unito (R, GILD)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti).....

### Sintesi

Il presente rapporto fa seguito alla terza visita di monitoraggio effettuata in Italia dopo la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale da parte del paese nel 1999. Rileva con soddisfazione che il principio autonomista è saldamente radicato nell'ordinamento statale, in virtù della Costituzione. Il rapporto plaude ugualmente agli sforzi compiuti dal paese per promuovere il decentramento. I relatori esprimono tuttavia preoccupazione per la generale carenza di risorse finanziarie degli enti locali, e in particolare delle province, e per l'assenza di effettive consultazioni sulle questioni finanziarie che li riguardano direttamente. Si evidenzia altresì il fatto che gli enti locali non dispongono in pratica di personale adeguatamente qualificato. I rappresentanti delle province e delle città metropolitane non sono eletti a suffragio universale diretto e non sono retribuiti in modo appropriato per l'esercizio dei compiti di loro competenza. Si riscontrano infine divari tra le risorse finanziarie a disposizione delle regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario.

Il Congresso esorta le autorità italiane a riesaminare, tramite consultazioni, i criteri per il calcolo dei tagli al bilancio e a revocare le restrizioni finanziarie imposte agli enti locali, per garantire loro risorse sufficienti, proporzionate alle loro responsabilità. Raccomanda altresì di chiarire le competenze delle province e città metropolitane, introducendo nuovamente l'elezione diretta dei loro organi di governo, prevedendo una retribuzione appropriata dei loro amministratori e riesaminando le attuali restrizioni imposte in materia di risorse umane a livello locale. Il Congresso raccomanda infine alle autorità italiane di vigilare affinché le regioni a statuto ordinario dispongano di una maggiore autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

---

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

## PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE<sup>2</sup>

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa si riferisce:

a. all'Articolo 2, comma 1b, della Risoluzione statutaria CM/Res(2015)9 relativa al Congresso, che stabilisce che uno degli obiettivi del Congresso consiste nel "sottoporre al Comitato dei Ministri delle proposte, al fine di promuovere la democrazia locale e regionale";

b. all'Articolo 2, comma 3, della suddetta Risoluzione statutaria CM/Res(2015)9 relativa al Congresso, che dispone che "Il Congresso prepara regolarmente dei rapporti - paese per paese - sulla situazione della democrazia locale e regionale in tutti gli Stati membri e negli Stati candidati all'adesione al Consiglio d'Europa e vigila, in particolare, sull'effettiva attuazione dei principi della Carta europea dell'autonomia locale";

c. alla Risoluzione 409 (2016) del Congresso sulle Regole e Procedure del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, in particolare il Capitolo XVII sull'organizzazione delle procedure di monitoraggio;

d. alla Risoluzione 299 (2010) del Congresso, che stabilisce che il Congresso utilizzerà il Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale [MCL-16(2009)11] nel contesto delle sue attività di monitoraggio, e alla risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione del Congresso 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 final], che incoraggia i governi degli Stati membri a prendere in considerazione il suddetto Quadro di riferimento nell'ambito delle loro politiche e riforme;

e. alla Raccomandazione 337(2013) sulla democrazia locale e regionale in Italia;

f. alla Raccomandazione 35(1997) sull'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale in Italia;

g. alle motivazioni qui allegate del rapporto sulla democrazia locale e regionale in Italia, preparato da Jakob Wiene (Paesi Bassi, PPE/CCE) e Stewart Dickson (Regno Unito, GILD/ILDG), in qualità di relatori, dopo la visita ufficiale effettuata nel paese dal 21 al 23 marzo 2017.

2. Il Congresso ricorda che:

a. l'Italia ha aderito al Consiglio d'Europa il 5 maggio 1949 e ha sottoscritto la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, qui di seguito "la Carta") il 15 ottobre 1985, che ha ratificato l'11 maggio 1990, senza riserve. La Carta è entrata in vigore in Italia il 1° settembre 1990;

b. l'Italia ha ratificato la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STCE n. 106) il 29 marzo 1985, entrata in vigore il 30 giugno 1985.

---

2 Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 27 giugno 2017.

Membri della Commissione:

L. Verbeek (Presidente), A. Aftanasova, H. Akgun, T. Akyurek (sostituto : Y. Barakazi), M. Angelopoulos, D. Anicic, L. Ansala, P. Avaliani, G.A. Axelsson, D. Azarov, N. Barbu, G. Bardeli, V. Belikov, M. Belin, R. Biedron, A. Bogdanovic, E. Bohlin, Z. Broz (sostituto: R. Zeman), M. Bufi, X. Cadoret, V. Casian, M. Cavara, G. Chatzimarkos (sostituto: P. Filippou), M. Cools, V. Crudu, H. Daems, S. Dickson, N. Dirginciene, A. Dismore, R. Dodd (sostituta: L. Gillham), G. Doganoglu, D. Eray, R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, A. Georgescu, K. Germanova, L. Gidei, B. A. Gram, R. Grenga, N. Grozev, I. Hanzek, L. Harribey, Z. Hassay (sostituta: A. Magyar), G.M. Helgesen, B. Hirs, J. Hlinka, B. Hordejuk, V. Hovhanissyan, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia (sostituta: L. Kitesashvili), H. B. Johansen, A. Jozic, O. Kasuri, M. Kaufmann, B. Kerimoglu, J-P. Klein, A. Knobova, B. Krnc, L. Kroon, C. Lammerskiten, A. Leadbetter (sostituta: H. Carr), F. Lec, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan, G. Marsan, P. MCGowan, S. Mitrovski, R. Mondorf, S. Mosharov, D. Narmania, R. O'Grady, D. Pantana, V. Pasqua, G. Pauk, S. Paunovic, Z. Pava, M-L. Penchard (sostituto: J-P. Liouville), H. Pihlajasaari, V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, R. Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, V. Santarsiero, R. Schafer (sostituito: A. Hartmann), B. Schleicher-Rothmund, S. Schumacher, L. Sfirloaga, A-M. Sotiriadou, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, A. Tarnavski (sostituito: G. Raileanou), P. Thornton, K. Tolkachev, I. Tomic, A. Torres Pereira, M. M. T. Turel, A. Ugues, S. Vaag, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy, L. Verbeek, R. Vergili, B. Voehringer, A. Vyras, H. Weninger, J. Wiene, D. Wrobel, L. Zaia, ZZ Rep CPL (UK).

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

Segretariato della Commissione: S. Poirel.

Ha ugualmente ratificato la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale il 26 maggio 1994. Tale Convenzione è entrata in vigore il 1° maggio 1997;

c. la Commissione di Monitoraggio del Congresso dei poteri locali e regionali ha incaricato i co-relatori sulla democrazia locale e regionale, Jakob Wiene (Paesi Bassi, PPE/CCE) e Stewart Dickson (Regno Unito, GILD/ILDG) di preparare e sottoporre al Congresso un rapporto sulla democrazia locale e regionale in Italia;

d. la visita di monitoraggio si è svolta dal 21 al 23 marzo 2017. In tale occasione, la delegazione del Congresso ha incontrato rappresentanti delle istituzioni governative (Parlamento, Ministeri, Corte dei Conti, Consiglio di Stato) e di enti locali (sindaci e presidenti di province e di regioni). La delegazione ha inoltre incontrato rappresentanti della delegazione italiana presso il Congresso e associazioni di enti locali e regionali. Il programma dettagliato della visita è riportato nell'allegato al presente rapporto;

e. la delegazione desidera ringraziare la Rappresentanza permanente dell'Italia presso il Consiglio d'Europa, le autorità italiane a livello centrale e locale, il segretariato della delegazione italiana presso il Congresso e gli esperti incontrati nel corso della visita per la loro preziosa collaborazione.

3. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. gli sforzi compiuti nel corso degli ultimi anni dalle autorità italiane per promuovere il decentramento;

b. il riconoscimento del principio dell'autonomia locale nella Costituzione italiana.

4. Il Congresso esprime preoccupazione per i punti seguenti:

a. l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di cui dispongono gli enti locali, e in particolare le province, per l'espletamento dei loro compiti, a causa della forte riduzione delle loro entrate proprie e dei trasferimenti statali, come pure dei tagli di bilancio (articolo 9, commi 1 e 2);

b. il fatto che gli enti locali, in pratica, non siano consultati al momento dell'adozione del bilancio statale, in particolare in caso di tagli alle dotazioni di bilancio da parte del governo centrale (articolo 9, comma 6);

c. l'incertezza sul futuro delle province, dopo il rifiuto della riforma costituzionale nel dicembre 2016;

d. la ridotta capacità degli enti locali di disporre in concreto di personale adeguatamente qualificato per l'esercizio delle loro competenze, a causa della mancanza di prospettive di carriera, dei tagli di bilancio e del "blocco" intersettoriale delle assunzioni di questi ultimi anni (articolo 6, comma 2);

e. l'assenza di una retribuzione o di appropriate indennità di funzione per gli amministratori delle province e delle città metropolitane, dal momento che tale situazione può anche incidere negativamente sull'impegno politico dei cittadini a livello provinciale (articolo 7, comma 2);

f. il fatto che gli organi di governo delle province e delle città metropolitane non siano eletti a suffragio universale diretto (articolo 3, comma 2);

g. la limitata responsabilità dei presidenti di provincia e dei sindaci delle città metropolitane dinanzi ai loro rispettivi organi deliberanti (articolo 3, comma 2);

h. la fragilità finanziaria delle regioni a statuto ordinario, rispetto a quelle a statuto speciale;

i. l'inefficacia del sistema perequativo per compensare i divari tra le risorse finanziarie a disposizione delle regioni (articolo 9, paragrafo 5).

5. In considerazione di quanto sopra esposto, il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità italiane a:

a. riesaminare, tramite consultazioni, i criteri e i metodi applicati per il calcolo dei tagli al bilancio e a revocare le restrizioni finanziarie imposte agli enti locali, in particolare alle province, per garantire che le loro risorse siano proporzionate alle loro responsabilità;

- b.* vigilare affinché gli enti locali siano realmente consultati, di diritto e di fatto, tramite rappresentanti delle associazioni nazionali, sulle questioni finanziarie che li riguardano direttamente;
  - c.* rivedere la politica di progressiva riduzione e di abolizione delle province, ristabilendone le competenze, e dotandole delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle loro responsabilità;
  - d.* rivedere le restrizioni attualmente imposte in materia di risorse umane locali, per consentire agli enti locali di disporre di un personale altamente qualificato, essenziale per il corretto adempimento delle funzioni di loro competenza;
  - e.* fissare un sistema di retribuzione ragionevole e adeguata degli amministratori delle province e delle città metropolitane per l'esercizio delle loro funzioni;
  - f.* ristabilire elezioni dirette per gli organi di governo delle province e delle città metropolitane;
  - g.* introdurre la possibilità di votare una mozione di revoca o di censura all'interno dei consigli provinciali/metropolitani nei confronti dei loro presidenti o sindaci, per rafforzarne la responsabilità politica;
  - h.* rivedere le norme e i principi finanziari delle regioni "a statuto ordinario", al fine di rafforzare la loro autonomia di bilancio e aumentare l'aliquota delle loro "entrate proprie";
  - i.* rivedere la formula perequativa attuale, per compensare i divari tra le risorse finanziarie a disposizione delle regioni, sulla base del principio di solidarietà territoriale;
  - j.* firmare e ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207).
6. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a prendere in considerazione la presente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Italia, insieme alle sue motivazioni, nell'ambito delle sue attività riguardanti questo Stato membro.