

Lokalna samouprava u Republici Italiji

*Romea Manojlović**

UDK 352/353(450)
Stručni rad (professional paper)
Primljeno 31. 7. 2008.
Prihvaćeno 3. 12. 2008.

U radu se prikazuje ustrojstvo lokalne samouprave u Republici Italiji. Obraduju se teritorijalni ustroj talijanske lokalne samouprave, lokalni poslovi iz samoupravnog i prenesenog djelokruga, načini ostvarivanja neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima, sastav, način izbora i nadležnosti lokalnog predstavničkog tijela te izvršnih i upravnih tijela, talijanski lokalni izborni sustav temeljen na neposredno izabranom načelniku, načini financiranja općina i donošenja proračuna, kao i načini nadzora središnje države i regija nad općinama. U zaključku se predlažu instituti koje bi Hrvatska mogla preuzeti u svoj sustav lokalne samouprave.

Ključne riječi: lokalna samouprava – Italija, teritorijalna organizacija lokalne samouprave, lokalni poslovi, neposredni izbor načelnika, lokalna tijela, lokalne financije, centralno-lokalni odnosi

* Romea Manojlović, Buje (Buje, Croatia)

1. Uvod

U ovom radu prikazat će se ustrojstvo lokalne samouprave¹ u Republici Italiji, prema važećim propisima. Preglednosti radi, prikazat će se odvojeno zakonsko uređenje svake od šest komponenta lokalne samouprave, tj. prikazat će se teritorijalni ustroj lokalne samouprave, lokalni poslovi, sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim poslovima, lokalna tijela, financiranje lokalnih jedinica i centralno-lokalni odnosi.

Talijanski sustav lokalne samouprave ureden je Ustavom iz 1948., ustavnim zakonima² kojima je pojedinim područjima dodijeljen poseban status, Dekretom sa zakonskom snagom o organizaciji lokalnih jedinica iz 2000. (dalje: Zakon) te nizom drugih zakona kojima se određuju pojedina pitanja bitna za ustroj i funkcioniranje jedinica lokalne samouprave (npr. izbor članova predstavničkih tijela, ovlasti Vlade u pitanjima financiranja lokalnih vlasti, povjeravanje obavljanja nekih poslova središnje državne uprave lokalnim jedinicama, i dr.).

2. Teritorijalna organizacija

Po svojoj veličini (ukupna površina 301.263 km²; broj stanovnika 59,337.888) Republika Italija ubraja se u srednje velike europske države. Po unutarnjem ustroju riječ je o unitarnoj državi s jakom regionalnom samoupravom.

Osnovne jedinice lokalne samouprave u Italiji su općine (*comuni*). Općina je lokalna jedinica koja predstavlja vlastitu zajednicu, brine se o njezinim interesima i razvoju (čl. 3/2. Zakona). Iznimno, pojedinim općinama može se dodijeliti naziv grada (*città*), međutim time se njihove nadležnosti ne mjenjaju i ne razlikuju ni po čemu od nadležnosti ostalih općina. To će se dopustiti predsjedničkim dekretom nekim općinama zbog povijesnih razloga ili njihove sadašnje važnosti. Time je u Republici Italiji prihvaćena monotipska lokalna samouprava. Ne razlikuju se nadležnosti lokalnih jedinica na ruralnom i onih na urbaniziranom području. To se najbolje vidi iz činjenice da i glavni grad Rim ima status općine. Uvođenjem metropo-

¹ Lokalna samouprava je pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova (čl. 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi).

² Ustavni zakoni o posebnim statusima: br. 2/48 Sicilije, 3/48 Sardenije, 4/48 Valle d'Aosta, 5/58 Trentino Alto Adige, 1/63 Friuli Venezia Giulia.

litanskih gradova nastoji se prevladati problem različite urbanizacije i industrijalizacije pojedinih dijelova zemlje te se želi najrazvijenim općinama i njihovim okolnim područjima dati provincijske ovlasti.

Ukupan broj općina u Italiji je 8.102.³ Oscilacije veličine i broja stanovnika pojedinih općina su enormne. Tako najveća općina (glavni grad Rim) ima čak 2,547.677 stanovnika, a najmanja njih samo 32. Površinom najveća općina prostire se na 1.507 km², a najmanja na 0,1 km². Prosječna talijanska općina ima 7.104 stanovnika i površinu 37 km² (Antić, 2002: 59). Gledajući geografski, razvijeniji sjever ima veći broj malih općina, dok se na nerazvijenom jugu nalaze velike i mnogoljudne općine. Po naprijed navedenim podacima, vidi se da su talijanske općine u prosjeku srednje veličine.

Talijanski sustav lokalne samouprave je trostupanjski. Uz već navedene osnovne jedinice lokalne samouprave (općine) taj sustav čine samoupravne jedinice drugog stupnja: provincije (*province*) i metropolitanski gradovi (*città metropolitane*), dok treći stupanj čine regije (*regioni*).

Provincija je lokalna jedinica između regije i općine, koja predstavlja vlastitu zajednicu, brine se o njezinim interesima te potiče njezin razvoj (čl. 3/3. Zakona). Provincija se sastoji od određenog broja općina te se može nalaziti u sastavu samo jedne regije. Provincije obavljaju financijski i stručno zahtjevnije poslove obavljanje kojih općine ne mogu osigurati. Sadašnji broj provincija je 107 s tendencijom blagog porasta.⁴ Talijanski Zakon poznaje devet metropolitanskih područja te dopušta da se unutar tih metropolitanskih područja osnuju metropolitanski gradovi. Metropolitanski su gradovi lokalne jedinice koje se sastoje od općine središta metropolitanskog područja i okolnih općina koje su s općinom središtem metropolitanskog područja povezane uskim ekonomskim, kulturnim i socijalnim vezama. Metropolitanski gradovi imaju na svome području iste ovlasti kao i provincije. Prema sadašnjem stanju, još uvijek nije uspostavljen nijedan metropolitanski grad.

Regije su najviše samoupravne jedinice. Ima ih ukupno 20. Međutim, razlikuju se obične regije (*regioni a statuto ordinario*), kojih ima ukupno 15, te regije s posebnim statusom (*regioni a statuto speciale*), kojih ima 5. Tri regije (*Trentino-Alto Adige*, *Valle d'Aosta* i *Friuli Venezia Giulia*) poseban su status stekle radi zaštite nacionalnih manjina, dok su Sicilija i Sardinija taj status stekle zbog svoje teritorijalne odvojenosti i različitog načina upravljanja na-

³ <http://www.istat.it>

⁴ <http://www.istat.it>

kon Drugog svjetskog rata. Regije su zakonodavno, financijski i upravno samostalne i imaju značajne ovlasti nad provincijama i općinama. Razlika između običnih regija i regija s posebnim statusom prvenstveno je u većoj financijskoj i zakonodavnoj autonomiji potonjih.

3. Lokalni poslovi

Uz Ustav i talijanski Zakon izričito već u čl. 3. navodi načelo supsidijarnosti kao temeljno načelo pri podjeli poslova između središnje države, regija, provincija i općina. Općini pripadaju sve upravne funkcije i svi poslovi koji se odnose na stanovništvo i područje općine, a osobito poslovi i zadaci u osnovnim područjima socijalnih službi, uređenja i korištenja prostora te ekonomskog razvoja (čl. 13/1. Zakona).

Poslovi samoupravnog djelokruga u talijanskom Zakonu nisu nabrojani, čak niti primjerice, već se primjenom načela supsidijarnosti takvima smatraju svi poslovi kojima se neposredno zadovoljavaju potrebe lokalnog stanovništva i koji nisu izričito stavljeni u nadležnosti viših teritorijalnih jedinica. Presumpcija je na strani lokalnih jedinica te su one ovlaštene obavljati sve poslove, osim onih koji su im izričito isključeni. Odatle se vidi da Zakon primjenjuje opću klauzulu pri određivanju lokalnih poslova. Gledajući empirijski, vlastiti poslovi talijanskih općina prvenstveno su prostorno planiranje, komunalne službe, izdavanje građevinskih dozvola, nadzor javnog zdravstva, briga o parkovima i javnim prostorima, izgradnja i održavanje osnovnoškolske i srednjoškolske infrastrukture, socijalne službe i socijalne pomoći, održavanje lokalnih cesta i javnog prometa i dr. Talijanski Zakon ne razlikuje izričito poslove fakultativnog i obligatornog djelokruga, već svaka općina sama na svome području organizira obavljanje onih poslova za koje smatra da su potrebni za zadovoljenje potreba lokalnog stanovništva.

U skladu s monotipskim načelom, sve općine imaju jednake nadležnosti, bez obzira na to je li riječ o gradskoj ili ruralnoj općini. Zbog postojanja izrazito velikih gradskih općina, u svim općinama koje imaju više od 100.000 stanovnika moraju se osnovati decentralizirane jedinice mjesne samouprave (*circoscrizioni di decentramento comunale*) koje će obavljati lokalne poslove koje im povjeri općina. Time se i u velikim urbanim općinama osigurava efikasno obavljanje lokalnih služba koje imaju mali teritorijalni radijus. Osim toga, zakon stimulira i povezivanje više malih općina radi zajedničkog kvalitetnijeg i ekonomičnijeg obavljanja lokalnih poslova.

Zakon propisuje da općine osim poslova svog izvornog, samoupravnog djelokruga obavljaju i prenesene poslove. Te poslove može im prenijeti središnja država, ali i regija putem vlastitog zakonodavstva. Poslovi koje im prenosi središnja država izričito su navedeni: vođenje i organizacija izbornih služba, popisa stanovništva, osobnih podataka građana općine, statistike i pozivanje u vojnu službu (čl. 14. Zakona). Prenesene poslove obavlja općinski načelnik, koji tada djeluje kao vladin službenik. Ako država ili regija općini osigura dovoljno financijskih sredstava, može općini prenijeti i druge poslove.

4. Sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju

Neposredno odlučivanje građana o lokalnim poslovima nije predviđeno Ustavom, već samo općim odredbama Zakona (čl. 8., 9. i 10.). Prema čl. 8., općine promiču i potiču neposredno sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju.

U neposrednom sudjelovanju građana u lokalnim poslovima uočava se velika normativna autonomija općina. Naime, talijanski Zakon propisuje samo oblike neposrednog sudjelovanja građana, no uređenje i način provedbe u djelo tih pojedinih oblika nisu propisani zakonom, već su prepušteni svakoj pojedinoj općini da ih uredi vlastitim statutom. Zbog velike statutarne autonomije općina u uređenju pitanja neposrednog odlučivanja građana, uočljive su velike razlike među pojedinim općinama te je teško naći jedan jedinstveni obrazac. Ono što se može istaknuti kao zajedničko velikom broju općina jest relativna otežanost korištenja lokalnog referenduma.

Zakon obvezuje općine da u svojim statutima predvide konzultativne skupove građana (*consultazioni della popolazione*) te da omoguće građanima podnošenje predstavki, pritužbi te prijedloga općih akata (kao oblika građanske inicijative – *iniziativa popolare*). Općina mora statutom predvidjeti mogućnost raspisivanja referenduma od strane lokalnog predstavničkog tijela ako ono samo tako odluči, a ako općina to statutom predvidi, može uvesti i mogućnost raspisivanja referenduma na zahtjev dovoljnog broja stanovnika općine. Što se smatra dovoljnim brojem, određuje svaka općina za sebe. Zakon sadržava još samo jedno kogentno pravilo glede neposrednog odlučivanja građana, a to je da se konzultativni skupovi građana i referendumima mogu odnositi samo na pitanja iz samoupravnog djelokruga općine te da se ne mogu održavati istovremeno s izborima za općinska vijeća.

Italija poznaje i lokalni savjetodavni referendum o promjeni teritorijalne pripadnosti jedne ili više općina regiji. Ako neke općine žele promijeniti svoju regionalnu pripadnost, moraju raspisati referendum. Izjasni li se polovina ukupnog broja birača u tim općinama za promjenu, središnja država dužna je zatražiti mišljenje dotičnih regija te može donijeti zakon kojim dopušta tim općinama prelazak iz jedne u drugu regiju.

Talijanski Zakon poznaje i tzv. narodnu tužbu (*actio popularis*). Naime, svaki građanin općine može podići tužbu u kojoj traži ispunjenje odnosno ostvarenje nekog prava koje pripada općini. O tužbi odlučuje redovni sud, a ako je usvoji, sva prava pripadaju jedino općini, ne i podnositelju prijedloga. U slučaju da sud odbije tužbeni zahtjev, troškove postupka mora snositi građanin koji je postupak pokrenuo, osim ako se i općina nije uključila u postupak.

5. Lokalna tijela i lokalni izborni sustav

5.1. Predstavničko tijelo

Lokalno predstavničko tijelo je općinsko vijeće (*Consiglio comunale*, dalje: vijeće). Članovi vijeća su vijećnici (*consiglieri*) koji se biraju na lokalnim izborima i općinski načelnik. Mandat vijećnika traje pet godina. Njihova je dužnost počasna, no imaju pravo na naknadu svih troškova. Broj vijećnika zavisi od veličine općine te se kreće od dvanaest u općinama koje imaju manje od 3.000 stanovnika do 60 u općinama s više od milijun stanovnika. Rad vijeća uređen je poslovnikom koji donosi samo vijeće većinom glasova svih članova. U općinama koje imaju više od 15.000 stanovnika poslovnikom mogu biti predviđena posebna radna tijela i komisije vijeća. Zbog njihove velike statutarne autonomije, talijanske općine same propisuju koji će broj glasova biti potreban za donošenje pojedinih odluka. Jedina kogentna zakonska odredba je ona prema kojoj sjednici vijeća mora biti nazočna najmanje trećina njegovih članova, ne računajući načelnika. Radom vijeća upravlja njegov predsjednik. U općinama do 15.000 stanovnika tu dužnost obnaša načelnik, dok u općinama s više od 15.000 stanovnika predsjednika biraju vijećnici između sebe. Zakonom nije određeno koliko se često sjednice vijeća moraju održavati, no predsjednik vijeća mora u roku od 20 dana sazvati sjednicu kad god to zatraži 1/5 vijećnika ili načelnik. Vijeće ima niz nadležnosti i zadataka, no najvažniji su: donošenje statuta, proračuna, završnog računa, trogodišnjih planova razvoja, urbanističkih planova, sklapanje sporazuma s drugim općinama i provincijom, uvođenje lokalnih poreza i pristojbi, uređenje javnih službi, osnivanje posebnih jav-

nih ustanova i trgovačkih društava, dodjeljivanje koncesija za obavljanje javnih službi, upravljanje nekretninama i dr. (čl. 42. Zakona).

5.2. Izvršna tijela

Izvršna lokalna tijela jesu općinski odbor (*giunta municipale*) i općinski načelnik (*sindaco*). Općinski odbor sastoji se od parnog broja članova (*assessori*) te načelnika. Točan broj članova općinskog odbora određuje se statutom, a može se kretati od najviše četiri u općinama sa do 10.000 stanovnika pa do najviše šesnaest u općinama s više od milijun stanovnika. Članove odbora bira sam načelnik. U općinama do 15.000 stanovnika bira ih iz redova vijećnika, a u općinama s više od 15.000 stanovnika može za člana odbora imenovati i osobu koja nije izabrana u vijeće. Time se želi u općinski odbor uvesti element stručnosti jer načelnik za člana odbora može imenovati i nepolitičkog stručnjaka za određena područja (Magnier, 2003: 190). Član odbora ne može ujedno biti i član vijeća. Članovima odbora mandat traje pet godina te ne mogu biti uzastopno birani na više od dva mandata. Nadležnosti odbora definirane su u čl. 48. Zakona kao »sve one nadležnosti koje zakonom ne ulaze u nadležnost vijeća, načelnika ili tijela mjesne samouprave«. Jedina isključiva nadležnost odbora je donošenje pravilnika o radu lokalnih službi i ureda.

Općinski je načelnik neposredno izabrani izvršni funkcionar lokalne jedinice. Bira se na vrijeme od pet godina te ne može biti uzastopno izabran na više od dva mandata. Načelnik predstavlja općinu, saziva i predsjedava općinskom odboru, a u manjim općinama i općinskom vijeću, organizira i nadzire rad općinskih upravnih službi i ureda i osigurava izvršenje općih akata vijeća. Odgovara za izvršenje svih poslova državne uprave koji su općini dodijeljeni u preneseni djelokrug te za obavljanje onih poslova koje je općini prenijela regija. Načelnik ima isključive ovlasti u slučaju lokalnih sanitarnih kriza. Ima ovlast imenovati i opozvati predstavnike općine u svim javnim tijelima, ustanovama i trgovačkim društvima u kojima općina ima udio, a imenuje i sve vodeće funkcionare lokalnih upravnih službi i ureda te generalnog upravitelja i općinskog tajnika. Iako je načelnik neposredno izabran, vijeće mu može izraziti nepovjerenje. Ako 2/5 vijećnika zatraži glasovanje o povjerenju načelniku, glasovanju se mora pristupiti u roku od najmanje deset i najviše 30 dana od dana kad je ono zatraženo. Nepovjerenje je izglasano ako za njega glasuje većina ukupnog broja članova vijeća. Izglasavanjem nepovjerenja prestaje mandat načelniku i odboru, a dolazi i do raspuštanja vijeća i novih lokalnih izbora.

5.3. Lokalni izborni sustav

U Italiji se izbori za vijećnike i načelnika održavaju istovremeno, svake pete godine, a rezultati izbora za načelnika direktno utječu na sastav vijeća. Taj izborni sustav, koji se temelji na neposredno izabranom načelniku, uveden je 1993., a trebao je stabilizirati lokalne vlasti te motivirati građane na izlazak na izbore.⁵ Pasivno biračko pravo imaju punoljetni talijanski državljani s prebivalištem na području jedne talijanske općine te državljani zemalja članica Europske unije koji su načelniku podnijeli zahtjev da ih upiše u popis birača, uz podnošenje dokaza o svom državljanstvu, potvrdu o sadašnjem prebivalištu i potvrdu njihove države o nepostojanju zakonskih zapreka za njihov izbor.⁶ Aktivno biračko pravo imaju punoljetne osobe talijanski državljani i državljani zemalja članica Europske unije s prebivalištem na području općine za koju se izbori održavaju.

U općinama do 15.000 stanovnika političke stranke ili nezavisni kandidati predlažu svoje liste kandidata za vijećnike. Uz njih predlažu i kandidata za načelnika. Birači mogu glasati za jednu listu i njezina kandidata za načelnika. Za načelnika je izabran onaj kandidat koji dobije najviše glasova. Lista koja ga je predložila dobiva 2/3 vijećničkih mjesta. Preostala vijećnička mjesta dobivaju ostale liste razmjerno dobivenim glasovima.

U općinama s više od 15.000 stanovnika stranke i nezavisni kandidati predlažu svoje kandidate za članove vijeća. Načelnici se kandidiraju posebno, no svaki kandidat za načelnika mora izraziti svoju povezanost s nekom strankom koja se natječe za vijećnička mjesta. Svaki birač glasa za jednu listu kandidata za vijećnike i za jednog kandidata za načelnika. Nije nužno da glasa za onu listu koja predlaže načelnika za kojeg je on glasao. Za načelnika je izabran kandidat koji je dobio natpolovičnu većinu glasova. Ako nijedan kandidat ne dobije takvu većinu, tjedan dana nakon toga održava se drugi krug izbora u koji ulaze dva kandidata s najvećim brojem glasova. Izabran je onaj koji dobije više glasova. Ako je lista kandidata za vijećnike s kojom je povezan izabrani načelnik dobila najmanje 40% glasova, a nijedna od drugih lista nije sama dobila najmanje 50% glasova, listi koja je povezana s izabranim načelnikom pripast će 60% vijećničkih mjesta. Ostala

⁵ Jedan od ciljeva koji se htio postići bio je i odvajanje lokalne politike od nacionalne i slabljenje utjecaja nacionalnih političkih stranaka na lokalne izbore, no do toga nije došlo. Ipak, iako nacionalne političke stranke i dalje predlažu kandidate za načelnike, vidi se napredak u pogledu osobnih kvaliteta i sposobnosti predloženih kandidata. (Magnier, 2003: 190–192)

⁶ Decreto legislativo od 12. travnja 1996., br. 197, čl. 1.

mjesta podijeliti će ostale liste prema broju osvojenih glasova. Ako taj uvjet nije ispunjen, vijećnička mjesta dijelit će se d'Hondtovom metodom.

5.4. Upravna tijela

Radi obavljanja svih lokalnih poslova osnivaju se upravne službe i uredi (*servizi e uffici*). Pri određivanju broja, ustrojstva i nadležnosti upravnih službi i ureda svaka općina ima punu autonomiju, no moraju se poštovati zakonom postavljeni zahtjevi funkcionalnosti, ekonomičnosti, profesionalnosti i odgovornosti. Na čelu pojedine službe odnosno ureda nalaze se vodeći funkcionari (*dirigenti*) koje imenuje načelnik. Oni nisu članovi odbora, no odbor, vijeće i načelnik mogu tražiti njihovo mišljenje prije donošenja bilo kojih odluka. U općinama s više od 15.000 stanovnika načelnik može imenovati generalnog upravitelja (*direttore generale*) – njegova je temeljna zadaća koordinacija rada svih lokalnih služba radi ostvarenja ciljeva koje je odredilo vijeće. Generalni upravitelj zapravo koordinira rad svih vodećih funkcionara. Njegov mandat traje najviše do kraja mandata načelnika koji ga je imenovao. Opozvati ga može načelnik uz suglasnost odbora. Talijanski Zakon sadržava posebna pravila kojima se reguliraju neka pitanja statusa lokalnih službenika (zapošljavanje, ugovori o radu na određeno vrijeme, imovinska odgovornost, disciplinska odgovornost), a na sve ostale aspekte njihove službe primjenjuje se nacionalni zakon o statusu državnih službenika.⁷

Svaka općina mora imati općinskog tajnika (*segretario comunale*). Općinskog tajnika imenuje načelnik birajući ga s popisa Autonomne agencije za upravljanje registrom općinskih i provincijskih tajnika.⁸ Općinski tajnik prvenstveno koordinira rad upravnih službi i ureda, nadzire rad vodećih upravnih funkcionara, ali pomaže i drugim lokalnim tijelima. Općinski tajnik sudjeluje na sjednicama vijeća i odbora te daje savjete, sastavlja nacрте ugovora te obavlja i druge poslove koji mu se statutom stave u nadležnost. Ako je u nekoj općini načelnik imenovao i generalnog upravitelja, on uređuje i međusobni odnos općinskog tajnika i generalnog upravitelja, s time

⁷ Decreto legislativo od 3. veljače 1993., br. 29.

⁸ Prema talijanskom sustavu, osobe koje su diplomirale pravo, ekonomiju ili političke znanosti mogu upisati posebnu Višu školu za obrazovanje i specijalizaciju rukovoditelja lokalne uprave ili Višu školu za upravu te kad ih završe i dobiju njihovu potvrdu o osposobljavanju, mogu se javiti na javni natječaj za upis u nacionalni registar općinskih tajnika Autonomne agencije. Ukupan broj općinskih tajnika koji se nalaze u registru Agencije jednak je broju općina uvećan za postotak koji Agencija propisuje svake dvije godine.

da potonji ne može biti nadređen općinskom tajniku. Mandat općinskog tajnika traje najviše do isteka mandata načelnika koji ga je imenovao. Načelnik može, uz suglasnost odbora, opozvati općinskog tajnika samo u slučaju kršenja i neispunjavanja dužnosti. Uvođenjem funkcije općinskog tajnika željelo se prevladati problem nedostatka odgovarajućeg stručnog znanja većine izabranih lokalnih funkcionara. Institucijom lokalnog tajnika u svakoj općini, premda on ima samo savjetodavne ovlasti, uvodi se element stručnosti u rad i koordinaciju lokalnih tijela.

6. Financiranje lokalne samouprave

Talijanski Ustav i Zakon jamče svim lokalnim jedinicama financijsku autonomiju koja im omogućuje obavljanje svih lokalnih poslova.

Prihodi lokalnih jedinica dijele se na:

1. Vlastite prihode: vlastiti porezi – svaka lokalna jedinica sama odlučuje koje će lokalne poreze uvesti i sama propisuje željenu stopu poreza, no ona mora biti u rasponu koji propisuje nacionalni zakon. Najvažniji lokalni porezi su općinski porez na imovinu i porez na poslovnu djelatnost. U tim slučajevima minimalna porezna stopa propisana od središnje države je 4%, a općine je većinom propisuju u iznosu od 6% (Klarić, 2005: 174); pristojbe – koje lokalne jedinice propisuju za korištenje usluga javnih službi. Iznos pristojbi nije propisan zakonom već svaka općina sama određuje njihovu visinu. Za određene usluge središnja država ili regija mogu odrediti da se pružaju besplatno ili mogu odrediti cijenu koja je manja od stvarnih troškova koje lokalna jedinica ima. U tom slučaju središnja država ili regija moraju doznačiti lokalnoj jedinici potrebna sredstva za potpuno financiranje te usluge; zarade od investicija – uz vlastite investicije, država osniva poseban nacionalni fond za financiranje investicijskih projekata u pojedinim općinama; drugi prihodi koje lokalna jedinica ostvari po bilo kojoj osnovi (Zakon navodi čak i nasljeđivanje).⁹

⁹ Porezi su najvažnija stavka talijanskih lokalnih financija te su 2004. činili 51,5% svih lokalnih prihoda. 26,9% lokalnih prihoda čine dotacije, a 21,6% neporezni prihodi. V. u: I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali – Anno 2004, Talijanski zavod za statistiku, 2006., <http://www.istat.it>

2. Zajedničke prihode: općina može sudjelovati u regionalnim i državnim porezima.
3. Državne i regionalne dotacije – prilikom donošenja odluke o dodjeli tih dotacija središnja država i regije uzimaju u obzir broj stanovnika pojedine općine, njezin teritorij, socijalno-ekonomske uvjete i stanje lokalnih financija.¹⁰
4. Lokalna se jedinica može zadužiti samo radi plaćanja obveza iz pravomoćnih sudskih presuda, pokrivanja gubitaka trgovačkih društva i ustanova koje je osnovala radi obavljanja javnih poslova, potreba plaćanja u slučaju hitne eksproprijacije, nabave kulturnih dobara i kapitalnih investicija. Lokalna se jedinica može zadužiti samo ako je općinsko vijeće prihvatilo završni račun za godinu koja prethodi godini u kojoj dolazi do zaduživanja te ako je zaduživanje predviđeno u novousvojenom proračunu. Dodatni uvjet za zaduživanje ispunjen je samo ako svi postojeći zajmovi, kamate te jamstva koja je općina dala ne prelaze 25% prihoda te općine u prethodnoj godini (u prihode se ne uračunavaju državne i regionalne dotacije). Sredstva dobivena zaduživanjem mogu se koristiti za financiranje samo onih stavki za koje je zajam i podignut.

Zakon vrlo detaljno uređuje sva pitanja financiranja lokalnih jedinica (čl. 149.–269.). U tim odredbama propisuje koje sve stavke prihoda i rashoda lokalni proračun mora sadržavati, određuje način bilanciranja proračuna i kontrole nad njegovim izvršenjem, oblike investiranja lokalnih jedinica, postupanje u slučaju prezaduženosti neke općine te imenovanje, nadležnosti i postupanje izvanrednog organa za likvidaciju.

Prijedlog proračuna sastavlja odbor te ga podnosi vijeću. Uz prijedlog proračuna vijeću se podnosi i plan višegodišnjeg proračuna u kojemu se moraju iskazati planirane višegodišnje investicije i predviđeni troškovi te mišljenje ekonomsko-financijske revizije. Proračun usvaja vijeće te ga podnosi regionalnoj komisiji (v. *infra*) na kontrolu. Ako ga ona odobri ili se u roku od 30 dana ne izjasni, smatra se odobrenim i tada stupa na snagu.

Vijeće svake općine mora imenovati kolegij ekonomsko-financijskih revizora (*organo di revisione economico-finanziario*). Kolegij se sastoji od tri člana, od kojih se jedan (predsjednik kolegija) bira iz registra ovlaštenih revizora, drugi iz registra komercijalista, a treći iz registra računovođa. Radi osiguranja nezavisnosti članova kolegija oni ne smiju biti zaposleni u tijelima lokalne jedinice ili pravnim osobama koje su pod kontrolom lokalne jedi-

¹⁰ Iznosi državnih i regionalnih dotacija iz godine u godinu sve se više smanjuju.

nice. Zadatak kolegija je pregled prijedloga proračuna i završnog računa, kontrola njihove ekonomske usklađenosti i davanje savjeta vijeću. Članovi kolegija prisustvuju sjednicama vijeća na kojima se raspravlja o proračunu. Mandat članovima kolegija traje tri godine. Tim kolegijem želi se osigurati stručna pomoć svim lokalnim predstavničkim i izvršnim tijelima u sastavljanju i donošenju proračuna.

7. Centralno-lokalni odnosi

7.1. Nadzor nad lokalnim tijelima

U Italiji postoji preventivna kontrola zakonitosti akata koje donosi općinsko vijeće. Tako se statut, opći akti vijeća (osim onih koji se odnose na organizaciju i rad samog vijeća), proračun i završni račun moraju u roku pet dana od dana donošenja dostaviti na kontrolu regionalnoj komisiji za kontrolu akata općina i provincija (*comitato regionale di controllo sugli atti dei comuni e delle provincie* – dalje: regionalna komisija). Regionalnu komisiju osniva predsjednik regionalnog odbora¹¹ svojim dekretom. Komisija se sastoji od pet članova od kojih četiri bira regionalno vijeće (i to jednog iz reda odvjetnika s najmanje deset godina radnog iskustva, jednog iz reda računovođa s najmanje deset godina radnog iskustva, jednog iz redova osoba koje su barem pet godina obnašale dužnost načelnika, predsjednika provincije, regionalnog vijećnika, zastupnika u nacionalnom parlamentu ili su bile vodeći funkcionari u lokalnoj ili državnoj upravi i jednog iz redova sudaca, državnih odvjetnika, sveučilišnih profesora s područja prava ili općinskih tajnika), a jednog bira povjerenik Vlade¹² između državnih upravnih službenika zaposlenih na području provincija koje su u sastavu te regije. Mandat regionalnoj komisiji traje najviše do izbora za regionalno vijeće. Regionalna komisija kontrolira samo zakonitost općih akata lokalnih jedinica, odnosno njihovu usklađenost s državnim i regionalnim zakonima i statutom, te može u roku 10 dana od dana kada joj je opći akt dostavljen zatražiti pismeno objašnjenje akta ili može usmeno saslušati zastupnika općine. Regionalna komisija mora odlučiti o zakonitosti akta u roku 30

¹¹ Tijela regije su: regionalno vijeće kao predstavničko tijelo, regionalni odbor i njegov predsjednik kao izvršna tijela.

¹² Povjerenik Vlade je predstavnik središnje države na razini regije. On koordinira rad državne uprave na razini regije te vrši nadzor nad djelovanjem regija u prenesenim poslovima. *Enciclopedia del Diritto*, 2001: 307.

dana od dana kad joj je dostavljen. Ona ga u tom roku može ukinuti ili može potvrdi zakonitost akta te on time postaje izvršan. Ako se regionalna komisija ne izjasni u navedenom roku, smatra se da je akt zakonit te on postaje izvršan. Budući da kontrola zakonitosti zadržava izvršnost općih akata, u slučaju nužde općinsko vijeće može većinom glasova svih članova izglasati da akt postoje izvršan i prije no što je regionalna komisija provela preventivni nadzor. Time se, međutim, dovodi u pitanje pravna sigurnost građana jer lokalni akt koji je već proizveo neke pravne posljedice može biti naknadno ukinut. Općinski odbor ima pravo zatražiti preventivni nadzor zakonitosti i bilo kojeg drugog akta lokalne jedinice.

Osim preventivnog, postoji i eventualni nadzor zakonitosti akata vijeća i odbora. Naime, ako se radi o aktu kojim se odlučuje o javnim nabavama, dodjeljivanju obavljanja lokalnih poslova, dotacijama i zapošljavanju lokalnih službenika, tj. o aktima koji nisu podložni obveznoj preventivnoj kontroli zakonitosti, 1/4 općinskih vijećnika u općinama s više od 15.000 stanovnika odnosno 1/5 vijećnika u općinama do 15.000 stanovnika može u roku deset dana od dane objave akta zatražiti nadzor njegove zakonitosti. Nadzor zakonitosti provodi regionalna komisija ili općinski pravobranitelj (samo u onim općinama u kojima postoji, a to nisu mnoge). Nadzor se mora provesti u roku petnaest dana od kada je zatražen. Za vrijeme trajanja nadzora akt nije izvršan. Ako se utvrdi da je akt nezakonit, o tome se obavještava tijelo koje ga je donijelo, uz zahtjev za njegovom izmjenom. Akt će ipak ostati na snazi ako ga tijelo koje ga je donijelo potvrdi većinom glasova svih svojih članova.

Uz to, Vlada Republike Italije¹³ ima ovlast da dekretom predsjednika Republike, uz suglasnost Vijeća ministara¹⁴ a na prijedlog Ministarstva unutarnjih poslova, ukine bilo koji akt lokalne jedinice ako utvrdi njegovu nezakonitost.

Zakon propisuje i tzv. »zamjenske ovlasti« koje imaju pojedina tijela ako tijela lokalne jedinice ne donesu određeni akt ili ne poduzmu određenu radnju. Tako, općinski pravobranitelj ili regionalno vijeće mogu imenovati povjerenika za obavljanje točno određenog posla ako tijela lokalne jedinice ne poduzmu radnje za obavljanje tog posla na koje su obvezane zakonom. Također, ako neaktivnost tijela lokalne jedinice dovodi do ugrožavanja nacionalnih interesa ili do neispunjenja obveza koje proizlaze iz članstva u

¹³ Vlada Republike Italije složeno je državno tijelo koji se sastoji od predsjednika Vijeća ministara i ministara te državnih tajnika (Enciclopedia del diritto, 2001: 642).

¹⁴ Vijeće ministara čine predsjednik Vijeća ministara i ministri.

Europskoj uniji, predsjednik Vijeća ministara na prijedlog ministra unutarnjih poslova postavlja lokalnoj jedinici rok u kojemu se odgovarajući akti moraju donijeti i radnje poduzeti. Ako lokalna jedinica ne poduzme odgovarajuće mjere u ostavljenom roku, Vijeće ministara imenuje povjerenika za obavljanje tih poslova. U hitnim slučajevima Vijeće ministara može samo donijeti potreban akt.

Posebna nadzorna ovlast povjerena je i prefektu¹⁵ koji može zahtijevati provođenje preventivne kontrole od strane regionalne komisije ili upotrebu »zamjenskih ovlasti« ako utvrdi da u aktima lokalne jedinice kojima se odlučuje o zajmovima, koncesijama, zakupima i ostalim ugovorima o povjeravanju izvršavanja javnih radova postoji osnovana sumnja utjecaja mafije.

7.2. Raspuštanje lokalnog vijeća i uklanjanje načelnika

Kao vrsta nadzora nad djelovanjem lokalnih tijela predviđena je mogućnost raspuštanja općinskog vijeća i uklanjanja načelnika, pojedinih članova vijeća ili članova odbora.

Općinsko vijeće raspušta se dekretom predsjednika Republike na prijedlog Ministarstva unutarnjih poslova u tri zakonom određena slučaja.¹⁶ Dekretom kojim se raspušta vijeće imenuje se istovremeno i poseban povjerenik te se određuju i njegove ovlasti. Ovlasti se razlikuju od slučaja do slučaja, no one moraju osigurati nesmetano funkcioniranje lokalne jedinice i obavljanje svih poslova do održavanja izbora za novo vijeće. Izbori za novo vijeće održavaju se u vrijeme kada je to zakonom određeno za redovite izbore. U slučaju nužde, nakon što je počela procedura za raspuštanje vijeća, a prije donošenja dekreta, prefekt može suspendirati vijeće i imenovati privremenog povjerenika. Suspendacija traje najviše 90 dana a prestaje donošenjem dekreta ili istekom toga roka.

¹⁵ Prefekt je predstavnik središnje države na razini provincije. Imenuje ga predsjednik Republike na prijedlog ministra unutarnjih poslova, uz suglasnost Vijeća ministara. Njegove su temeljne zadaće koordinacija i nadzor nad radom državnih ureda na području provincije. Ima značajne ovlasti u održavanju javnog reda. Uvođenjem regija njegove su ovlasti nad lokalnim jedinicama značajno smanjene (Enciclopedia del diritto, 2001: 1003).

¹⁶ Tako se prema čl. 141/1. Zakona općinsko vijeće može raspustiti: 1. ako donosi akte koji su suprotni Ustavu, teško krše zakon ili dovode u pitanje javni red, 2. kad se ne može osigurati normalno funkcioniranje tijela i javnih službi lokalne jedinice (zbog smrti, uklanjanja ili trajne nemogućnosti obavljanja dužnosti načelnika, zbog ostavke načelnika, ostavke najmanje polovine plus jednog člana vijeća, ne računajući tu načelnika), 3. ako ne donese u zakonom predviđenom roku proračun.

Republika Italija zadnjih je godina počela donositi razne zakone i poduzimati mjere kojima se nastoji riješiti utjecaj mafije na djelovanje uprave. Problem je posebno izražen u srednjem i južnom dijelu Italije. Na razini općine glavna uloga u borbi protiv mafijaškog utjecaja dana je prefektu. Tako prefekt može pokrenuti postupak raspuštanja općinskog vijeća ako utvrdi povezanost lokalnih tijela s mafijom ili mafijaški pritisak ili utjecaj na ta tijela koji djeluje na redovito funkcioniranje i obavljanje poslova lokalne jedinice ili koji utječe na javnu sigurnost. Vijeće se raspušta dekretom predsjednika Republike, na prijedlog Ministarstva unutarnjih poslova, a uz suglasnost Vijeća ministara. Tim se dekretom imenuje i izvanredno povjerenstvo koje se sastoji od tri člana (izabranih iz redova vodećih državnih upravnih službenika i sudaca). Ovlasti izvanrednog povjerenstva određuju se u samom dekretu, no ono zapravo preuzima vođenje poslova lokalne jedinice. Ono ima prvenstveno ovlast imenovati nove lokalne upravne službenike, ispitati sve zaključene ugovore o javnim nabavama i koncesijama te ih raskinuti, ispitati i odlučiti o svim planiranim investicijama. Pri Ministarstvu unutarnjih poslova osniva se Odbor za podršku i nadzor koji nadzire rad i daje upute izvanrednom povjerenstvu. Općinsko vijeće ostaje raspušteno dvanaest do osamnaest mjeseci, a to se razdoblje može produljiti i na 24 mjeseca ako je potrebno više vremena za dovođenje lokalne jedinice u mogućnost redovitog i samostalnog funkcioniranja.

Središnja država nadzire rad načelnika, vijećnika i članova odbora tako što ih dekretom Ministarstva unutarnjih poslova može ukloniti s njihove dužnosti. To može učiniti samo ako oni svojim postupcima krše Ustav ili zakon ili dovode u pitanje javni red. Kao što je već rečeno, uklanjanje načelnika dovest će i do raspuštanja vijeća.

8. Zaključak

Iz prikazanog se može vidjeti da Italija, iako je riječ o zemlji s višedesetljetnom demokratskom tradicijom, koja je 1990. ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, još ne poštuje u cijelosti sve njezine odredbe te je karakterizira još uvijek izražen visok stupanj centralizacije. Taj visoki stupanj centralizacije može se vidjeti prvenstveno u načinu kontrole središnje države nad lokalnim aktima i tijelima. Proces decentralizacije započeo je u Italiji prije gotovo dvadeset godina, no iako se vide znatni pomaci, on još nije polučio sve očekivane rezultate.

Ipak, Italija u svom sustavu lokalne samouprave ima i mnogo pozitivnih instituta i iskustava koje bi i Hrvatska trebala primijeniti. Ponajprije se

tu misli na općinskog tajnika ili kolegija ekonomsko-financijskih revizora, koji uvode element stručnosti i profesionalnosti te pomažu izabranim lokalnim funkcionarima, te na lokalni izborni sustav koji osigurava veću stabilnost lokalnih vlasti.

Ono što najjače obilježava reformu talijanskog sustava lokalne samouprave jest jačanje regija i širenje njihovih ovlasti. Italija je trenutačno zemlja s jakom regionalnom samoupravom, a postoje čak i tendencije njezine federalizacije.

Literatura

- Antić, Teodor (2002) Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, *Politička misao*, 39(4)
- Enciclopedia del Diritto (2001) Garzanti
- Klarić, Mirko (2005) Lokalna samouprava u Italiji prema novom modelu. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 42.
- Magnier Annick (2003) Subsidiarity: Fall or Premise of »Local Government Reforms«. The Italian Case. U: Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske+Budrich

Propisi

Costituzione della Repubblica Italiana, *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana*, 27. prosinca 1947., br. 298; izmijenjen i dopunjen ustavnim zakonima: br. 2 – 9. veljače 1963., br. 3 – 27. prosinca 1963., br. 2 – 22. studenoga 1967., br. 1 – 16. siječnja 1989., br. 1 – 4. studenoga 1991., br. 1 – 5. ožujka 1992., br. 3 – 23. listopada 1993., br. 1 – 22. studenoga 1999., br. 2 – 23. studenoga 1999., br. 1 – 17. siječnja 2000., br. 1 – 23. siječnja 2001., br. 3 – 18. listopada 2001., br. 1 – 30. svibnja 2003. i br. 1 – 2. listopada 2007.

Decreto legislativo od 12. travnja 1996, br. 197.

»Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali« – decreto legislativo br. 267, donesen 18. kolovoza 2000., objavljen u *Gazzetta ufficiale* br. 227, 28. rujna 2000. (citiran u tekstu kao Zakon)

Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori, br. 14/97.

Internetski izvor

<http://www.istat.it> – službena web stranica talijanskog Zavoda za statistiku

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN ITALY

Summary

The paper deals with the organisation of local self-government in Italy as it is defined by Italian regulations, primarily by Decree on the Organisation of Local Units of 2000. The Decree has legal power of a law. The paper begins by analysing the territorial structure of the Italian self-government and outlines its monotype, three-tier local self-government with medium-sized municipalities. It proceeds to local affairs from self-governing and delegated scope and continues with direct citizens' participation in decision-making on local affairs. The author points out that the use of the forms of direct democracy depends on the local regulations. Local representative body (municipal council), local executive bodies (municipal board and mayor), and administrative bodies were described, as well as their respective membership, ways of election, and competences. The system of direct election of mayors has been given special attention. The ways of financing local self-government units is mentioned and the role of the collegiate board of economic-financial auditors, an independent body whose task is to assist the representative and executive bodies with creating and passing local budgets, is explained. Finally, the author outlines central-local relations, including supervision over local bylaws and supervision of local bodies. With regard to supervision over local bylaws, the stress is on the control of legality and on the competences of the Regional Commission for the Control of Municipal and Provincial Bylaws. Supervision of local bodies primarily refers to the manners of and preconditions for dissolution of municipal councils as well as removals from office of mayors, members of municipal councils, and members of executive boards. Mechanisms used against mafia's influence on local bodies are given special attention in the text. The author concludes with suggestions concerning the institutes Croatia may take over from the Italian local-self-government system.

Key words: local self-government – Italy, territorial organisation of local self-government, local affairs, direct election of mayors, local bodies, local finances, central-local relations