

**32ª SESSIONE**

Rapporto  
CPL32(2017)04prov  
16 febbraio 2017

## La democrazia locale in Estonia

Commissione di Monitoraggio

Relatori:<sup>1</sup> Henrik HAMMAR, Svezia (L, PPE/CCE)  
Leendert VERBEEK, Paesi Bassi (R, SOC)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) .....2  
Motivazioni (per informazione)<sup>2</sup>

### Sintesi

Il presente rapporto fa seguito alla terza visita di monitoraggio condotta in Estonia dopo la ratifica, nel 1994, della Carta europea dell'autonomia locale, e constata che la situazione della democrazia locale nel paese è globalmente positiva. I relatori evidenziano le recenti iniziative delle autorità nazionali per contribuire al rafforzamento dei rapporti tra potere centrale e locale in materia di questioni finanziarie e struttura delle collettività locali, grazie alla riforma territoriale in corso. Esprimono soddisfazione per la ratifica da parte dell'Estonia, nel 2011, del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali. Ricontrano tuttavia l'assenza di una chiara ripartizione delle competenze e responsabilità tra le autorità locali e quelle centrali, l'inadeguatezza delle risorse finanziarie delle collettività locali rispetto alle funzioni loro conferite, l'assenza di meccanismi di consultazione delle autorità locali a scadenze regolari ed entro tempi ragionevoli.

Il Congresso raccomanda pertanto alle autorità estoni di chiarire la loro legislazione per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra il potere centrale e le collettività locali, garantendo che una parte importante di tali competenze sia delegata agli enti locali. Invita inoltre il governo ad accertarsi che le collettività locali siano dotate di risorse adeguate e sufficienti, per essere in grado di esercitare le loro funzioni in modo autonomo. Al riguardo, i relatori incoraggiano ugualmente le autorità estoni a migliorare il loro sistema di perequazione finanziaria. Per quanto concerne i meccanismi di consultazione, raccomandano l'introduzione di misure atte a garantire lo svolgimento di consultazioni regolari ed entro tempi ragionevoli.

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  
2 Le motivazioni sono disponibili unicamente in inglese e francese

## PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE<sup>3</sup>

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

a. l'articolo 2, comma 1.b 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. l'articolo 2, comma 3 della Risoluzione statutaria CM/Res(2015)9 relativa al Congresso, che stabilisce 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. la Risoluzione 307 (2010) REV2 sulle modalità di monitoraggio degli obblighi e impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a seguito della loro ratifica della Carta europea dell'autonomia locale;

d. le motivazioni allegate al presente rapporto sulla democrazia locale in Estonia.

2. Il Congresso nota che:

a. L'Estonia ha aderito al Consiglio d'Europa il 14 maggio 1993. Ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STCE n. 122, qui di seguito "la Carta") il 4 novembre 1993 e l'ha ratificata il 16 dicembre 1994. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° aprile 1995. L'Estonia non ha formulato alcuna riserva o dichiarazione rispetto alla Carta;

b. L'Estonia ha firmato e ratificato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207) il 20 aprile 2011, entrato in vigore il 1° giugno 2012;

c. la Commissione di monitoraggio ha deciso di riesaminare la situazione della democrazia locale in Estonia alla luce della Carta. Ha designato a tal fine due co-relatori, Henrik Hammar, Svezia (L, PPE/CCE) e Leendert Verbeek, Paesi Bassi (R, SOC), con l'incarico di redigere e sottoporre al Congresso un rapporto sulla democrazia locale in Estonia;

d. la visita di monitoraggio si è svolta dal 6 all'8 settembre 2016. La delegazione del Congresso ha incontrato rappresentanti di diverse istituzioni politiche, tra cui il Parlamento, il Ministro della Pubblica amministrazione, la città di Tallinn e le Contee di Ida Viru e di Järva, le Isole occidentali, il Cancelliere della Giustizia, la Corte dei Conti e la Corte suprema. La delegazione ha inoltre incontrato membri della delegazione estone presso il Congresso e rappresentanti di associazioni. Il programma dettagliato della visita è riportato nell'allegato;

e. la delegazione desidera ringraziare le autorità estoni a livello centrale e locale, la delegazione estone presso il Congresso, le associazioni nazionali di enti locali e l'insieme degli interlocutori

---

<sup>3</sup> Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 16 febbraio 2017.

### Membri della Commissione:

H. Akgun, T. Akyurek, M. Angelopoulos, D. Anicic, L. Ansala (sostituto: R. Ervela), P. Avaliani, G. A. Axelsson, T. Badan (sostituta: V. Crudu), N. Barbu, V. Belikov, B. Belin (sostituto: J.-M. Belliard), M. Bespalova, R. Biedron, P. Billi, A. Bogdanovic, Z. Broz, M. Bufi, X. Cadoret, M. Cools, N. Dirginciene, G. Doganoglu, R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, K. Germanova, L. V. Gidei, B. A. Gram (sostituta: J. Folling), R. Grenga, N. Grozev, I. Hanzek, S. Harutyunyan, B. Hirs, J. Hlinka, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia, H. B. Johansen, A. Jozic, O. Kasuri, B. Kerimoglu, J.-P. Klein, A. Knobova, B. Krnc, L. Kroon, C. Lammerskitten, A. Leadbetter (sostituta: L. Gillham), F. Lec, K. Marchenko, T. Margaryan (sostituito: E. Yeritsyan), G. Marsan, P. McGowan, S. Mitrovski, S. Mosharov, R. O'Grady, D. Pantana, S. Paunovic, V. Prokopiv, G. Raileanu (sostituta: V. Casian), R. Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Schaefer, B. Schleicher-Rothmund, A. M. Sotiriadou, T. Taghiyev, P. Thornton, A. Torres Pereira, A. Ugues, S. Vaag, R. Vergili, B. Voehringer, H. Weninger, J. Wiene, D. Wrobel, S. Yerolatsites, ZZ REP CPL (sostituta: H. Carr).

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

Segretariato della Commissione: S. Poirel.

incontrati nel corso della visita per la loro disponibilità e le informazioni fornite. La delegazione desidera inoltre ringraziare l'Ambasciatore della Repubblica estone presso il Consiglio d'Europa per l'aiuto fornito per l'organizzazione e il buon svolgimento della visita.

3. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. la ratifica da parte dell'Estonia, nel 2011, del "Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali", che dimostra l'impegno politico a favore della partecipazione dei cittadini agli affari pubblici;

b. la revisione della Legge finanziaria (articolo 46 (2)-(4)), al fine di rafforzare l'interazione tra lo Stato e gli enti locali e le loro associazioni per quanto riguarda le voci di bilancio;

c. le iniziative delle istituzioni estoni per avviare un vasto processo di riforma dell'assetto territoriale locale e statale.

4. Il Congresso esprime preoccupazione per i seguenti punti:

a. l'assenza di una chiara ripartizione delle competenze tra le autorità locali e centrali (articolo 4.2 e 4.4);

b. l'assenza di risorse finanziarie adeguate trasferite agli enti locali per l'esercizio delle competenze loro delegate e la loro eccessiva dipendenza da sovvenzioni e trasferimenti statali (articolo 9.2 -9.4);

c. l'insufficienza delle risorse finanziarie proprie degli enti locali per garantire l'esercizio delle loro competenze, in particolare nelle aree rurali, la quota ridotta degli introiti provenienti da tasse o imposte locali (articolo 9.3) e il fatto che il sistema di finanziamento degli enti locali non sia sufficientemente diversificato ed evolutivo (articolo 9.4);

d. il fatto che nella pratica le consultazioni sulle questioni che riguardano direttamente gli enti locali non siano sistematiche e che i termini previsti siano troppo brevi per consentire lo svolgimento di consultazioni adeguate ed efficaci, nel senso dell'articolo 4.6;

e. la scarsa chiarezza delle procedure di ripartizione dei finanziamenti, compresi i meccanismi di perequazione e di contributi specifici, e l'insufficienza del fondo perequativo per rispondere ai bisogni degli enti locali (articolo 9.5).

5. Il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di invitare le autorità estoni a:

a. chiarire la loro legislazione sui criteri per la ripartizione delle funzioni e dei compiti obbligatori tra le autorità locali e il governo centrale e trasferire quante più competenze possibili al livello locale, accompagnate dalle necessarie risorse finanziarie. Tali misure potrebbero completare l'approccio del governo volto a rafforzare la democrazia locale grazie a fusioni di entità territoriali più estese;

b. associare per quanto possibile la responsabilità funzionale statale per una determinata competenza alla responsabilità finanziaria di sostenerne le spese di esecuzione e non utilizzare la riforma dell'assetto territoriale per un trasferimento surrettizio di nuove responsabilità agli enti locali;

c. modificare la legislazione nazionale conformemente alla riforma territoriale, in modo da accordare una maggiore autonomia finanziaria agli enti locali e diversificare il sistema finanziario delle fonti di introito fiscale, migliorando il sistema della fiscalità locale e aumentando la quota dei trasferimenti erariali agli enti locali;

d. garantire nella pratica la previsione di tempi ragionevoli e la regolarità delle consultazioni con gli enti locali sulle questioni che li riguardano direttamente, conformemente all'articolo 4.6 della Carta. La consultazione deve essere adattata alla necessità degli enti locali di seguire attentamente le deliberazioni, in particolare per quanto concerne il processo di riforma e le questioni attinenti la finanza locale;

e. accrescere le dotazioni attribuite al fondo perequativo, rivedere i suoi criteri di ripartizione e sviluppare nuovi strumenti verticali e orizzontali per migliorare il sistema di perequazione fiscale estone e rafforzare l'autonomia impositiva degli enti locali.

6. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a tenere conto della presente raccomandazione sulla democrazia locale in Estonia e delle motivazioni ivi allegate nell'ambito delle sue attività relative a questo Stato membro.